

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes DaziT mit Schwerpunkt Warenverkehrssystem «Passar» Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem Programm DaziT digitalisiert das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bis Ende 2026 alle ihre Kernprozesse (Erhebung von Zöllen und Abgaben sowie Grenzsicherheit). Die Gesamtkosten für das Vorhaben weist das BAZG mit 475,4 Millionen Franken aus. Diese beinhalten finanzwirksam 393 Millionen Franken für externe und bundesinterne Leistungserbringer, wovon der Bundesrat bisher 334,9 Millionen freigegeben hat.

Bei der aktuellen Prüfung handelt es sich um die vierte des DTI-Schlüsselprojektes DaziT¹. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) legte den Schwerpunkt auf die Risiken für die Einführung des neuen Warenverkehrssystems Passar, dem Schlüsselement der Digitalisierung im Handelswarenverkehr. Das System soll in drei Tranchen bis 2026 eingeführt werden.

Das Programm DaziT weist eine belastbare und realistische Umsetzungsplanung für Passar 1.0 bis Mitte 2023 aus. Die erhöhten Risiken für die Termineinhaltung des Gesamtprogramms überwacht die Programmleitung, diese hängen aber massgeblich von externen Faktoren ab. Sie liegen nach wie vor schwergewichtig bei den rechtlichen Grundlagen und der maximalen Ausschöpfung der Digitalisierungsmöglichkeiten.

Realistische Planung des BAZG bei der Einführung von Passar 1.0

Zusammen mit den Wirtschaftsvertretern hat das BAZG detaillierte Meilensteine für die Einführung von Passar 1.0 per Mitte 2023 festgelegt. Ergänzend liegt die Roadmap für das gesamte neue Warenverkehrssystem Passar bis 2026 vor. Die vereinbarten Termine sind eng, werden aber beidseitig mit den bestehenden Rahmenbedingungen als machbar beurteilt.

Das BAZG stützt seine Beurteilung auf die Erfahrungen in der Portfolioplanung und -steuerung im Rahmen von SAFe. Die Programmleitung überwacht den Fortschritt, die Entwicklungsgeschwindigkeit, die Kosten wie auch die Teamauslastung. Diese Grundlagen bilden die Basis für die Terminbeurteilung wie auch eine verlässliche Berichterstattung zum Stand des Programms. Die Beurteilung wird periodisch durch einen unabhängigen externen Qualitäts- und Risikomanager geprüft.

Die prognostizierte Zielerreichung übertrifft die Vorgaben der Botschaft teilweise deutlich

Insgesamt hat das BAZG eine effektive Steuerung aufgebaut, welche den Fortschritt auch für Dritte objektiv beurteilbar macht. Es legt mit detaillierten Meilensteinen und einem transparenten Nutzenmanagement fest, wann und in welchem Umfang die Botschaftsziele erreicht werden sollen.

¹ Die Berichte zur «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 18320, PA 19399 und PA 20287) sind auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

Das BAZG hat gemeinsam mit den Wirtschaftsvertretern eine Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt. Auf dieser Basis geht das BAZG davon aus, dass es das Einsparungsziel bei den Regulierungskosten mit 209,6 Millionen Franken deutlich übertreffen wird. Gleichzeitig prognostiziert das Amt 345 Vollzeitstellen einsparen zu können im Vergleich zu den ursprünglich geplanten 300. Beim Ziel der Betriebskostenreduktion weist das BAZG jedoch auf hohe Risiken hin. Die Betriebskosteneinschätzung muss es zusammen mit dem Leistungserbringer fertigstellen bevor es eine vollständige Prognose machen kann.

Den Hauptteil dieser Einsparungsziele will das BAZG mit den vereinfachten Prozessen in Passar 2.0 und einem neuen Rapportierungsprozess realisieren. Die rechtliche Basis dafür bildet das neue Vollzugsaufgabengesetz des BAZG (BAZG-VG) und die entsprechenden Verordnungen. Der Bundesrat hat am 24. August 2022 die Botschaft für das BAZG-VG verabschiedet. Die ressourcenintensive Ausarbeitung der Verordnungen ist mit vielen zeitlichen Unsicherheiten verbunden. Vor allem für die zeitgerechte Umsetzung der Vereinfachungen in Passar 2.0 entsteht daraus ein wesentliches Risiko.

Die Überarbeitung des BJ-Gesetzgebungsleitfadens kommt nur langsam voran

Neben den Prozessoptimierungen innerhalb des BAZG hängt die vollständige Digitalisierung auch von den Partnern bei den nichtzollrechtlichen Erlassen ab. Das Parlament hat seine Erwartungshaltung bezüglich der maximalen Ausschöpfung des Digitalisierungspotenzials mit einem Auftrag an den Bundesrat untermauert².

Agile Vorhaben zur Digitalisierung müssen bei notwendigen Rechtsanpassungen optimal unterstützt werden. Die EFK hat dazu in ihrer letzten Prüfung eine Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe (Prio A) ausgesprochen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) überarbeitet zusammen mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei (BK-DTI) seine Gesetzgebungsleitfaden. Das BJ hat den «Gesetzgebungsleitfaden zum Datenschutz» fristgerecht aktualisiert und veröffentlicht, offen ist die Überarbeitung des allgemeinen «BJ-Gesetzgebungsleitfadens».

In den allgemeinen «BJ-Gesetzgebungsleitfaden» müssen die Erfahrungen der grossen agilen Vorhaben der Bundesverwaltung einfließen. Den ursprünglichen Umsetzungstermin konnten das BJ und die BK-DTI nicht einhalten und haben eine Nachfrist bis Ende 2025 beantragt. Die notwendigen Koordinationsaufgaben benötigen mit den vorhandenen Personalressourcen mehr Zeit. Laufende und viele neue Projekte werden damit als Konsequenz kaum mehr von diesem Leitfaden profitieren.

Verantwortung der Querschnittsrollen

Die Zuordnung von nicht-funktionalen Anforderungen an die verantwortlichen Querschnittsrollen muss das BAZG nachvollziehbar dokumentieren. Damit wird einerseits Verantwortung für die korrekte Massnahmenumsetzung explizit übernommen, andererseits wird die Überprüfung auf deren Vollständigkeit vereinfacht. Die entsprechende Empfehlung aus der letzten EFK-Prüfung wird das BAZG voraussichtlich fristgerecht umsetzen.

² Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt? Bericht in Erfüllung des Postulates 17.3361, Finanzkommission NR, vom 18. Mai 2017