

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT

Eidgenössische Zollverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19399.606.00211
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -umfang.....	13
1.3 Prüfungsvorgehen	14
2 Agile Vorgehensmethodik am Beispiel Stammdaten zeigt seine Wirkung.....	15
3 Neuausrichtung und Konkretisierung der Steuerungs- und Führungsinstrumente sind sinnvoll	17
3.1 Leuchtturm 2026 als gute Grundlage hin zu einer Geschäftsarchitektur mit Steuerungsfunktion der Transformation.....	17
3.2 Die neue Roadmap wird die Transformation hin zum BAZG orchestrieren	18
4 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament hat Verbesserungspotenzial	20
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	23
Anhang 2: Abkürzungen.....	24
Anhang 3: Glossar	25
Anhang 4: Empfehlungscontrolling	26

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT

Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem Programm DaziT durchläuft die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bis 2026 eine umfassende Transformation. Ziel ist, die Grenzprozesse, die Zoll- und Abgabenerhebung durch Digitalisierung zu vereinfachen, die Regulierungs- und Prozesskosten zu senken und die Sicherheit dank wirksameren Kontrollen zu erhöhen. Das Parlament hat die Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der EZV mit über 393 Millionen Franken 2017 bewilligt. Im April 2019 hat der Bundesrat die neue Aufbauorganisation der EZV unter dem Namen «Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)» entschieden.

Die diesjährige IKT-Schlüsselprojektprüfung DaziT der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) konzentrierte sich auf den Stammdaten- und den Unternehmensarchitekturprozess sowie das Programmmanagement im Umfeld der Weiterentwicklung der EZV.

Einzelne Projekte praktizieren die agile Vorgehensmethodik bereits erfolgreich

Die agile Arbeitsweise hat im Team des Projektes Stammdaten eine hohe Akzeptanz erreicht. Einsatz und Motivation zeigen in die richtige Richtung und führen zu ersten Resultaten. Methodisch erfolgt innerhalb des Projektes noch eine Erweiterung um eine Releaseplanung.

Im Dezember 2018 hat der Bundesrat die Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung gutgeheissen. Durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den Programmen SUPERB23 auf Ebene Bund und DaziT sollen die Grundlagen für dieses langfristige Ziel geschaffen werden. DaziT übernimmt damit eine sehr wichtige Vorreiterrolle.

Das aktuelle Stammdatenprojekt umfasst die Realisierung der Geschäftspartnerdaten und die zollspezifischen Stammdaten auf Basis der Systemlösung SAP-MDG. Für die Migration und Integration der Fachanwendungen fehlt noch ein entsprechendes Vorgehen.

Die Einführung der Geschäftspartner, der zollspezifischen Stammdaten und die Anbindung der Fachanwendungen erfolgt schrittweise. Eine greifbare Stammdaten-Governance und eine wirksame Betriebsorganisation MDG pro Einführungsphase benötigt noch eine entsprechende Bearbeitungstiefe. Nicht zu unterschätzen ist u. a. der Abgleich mit der sich ebenfalls in Entwicklung befindenden Stammdaten-Governance Bund.

Das Transformationsprogramm DaziT steckt momentan selber in einer Transformation

Das Programm DaziT hatte sich bis vor Kurzem mehrheitlich mit der technischen Dimension der Digitalen Transformation auseinandergesetzt. Gestützt auf die im April 2019 genehmigten Organisationsanpassungen und die seit Juni 2019 vorliegende Strategie-Unterlage «Leuchtturm 2026» erfolgt nun eine Erweiterung um alle notwendigen Dimensionen einer Transformation (z. B. Strategie, Prozesse, Organisation, Systeme, Kultur, Kunden).

Aufgrund der positiven Erfahrungen wird die EZV die agile Vorgehensmethode auf das gesamte Programm ausdehnen. Gleichzeitig wurde erkannt, dass eine Synchronisation der agil abgewickelten Projekte mit der steigenden Anzahl der Projekte zwingend notwendig wird.

Mithilfe einer agilen und skalierbaren Planungsmethode soll die projektübergreifende Umsetzungssteuerung verbessert werden. Künftig sollen Prozesse in einer messbaren Release-/Meilensteinplanung auch die rechtlichen und organisatorischen Tätigkeiten und die Ausrichtung auf Produkte berücksichtigt werden.

Die bestehende Roadmap wird überarbeitet. Diese neue Roadmap lässt sich nicht ohne die Erweiterung der Geschäftsarchitektur insbesondere des Prozessmodells konkretisieren. Gekoppelt mit Transitionsarchitekturen und Wirkungsmessgrößen pro Release ermöglicht diese Planung eine resultatorientierte Fortschrittsmessung. Entsprechende Anpassungen des Projektportfolios, der Nutzenmessung, der Fortschrittsmessung, des Risikomanagements und des Reportings lassen sich daraus ableiten.

Da die EZV den Handlungsbedarf erkannt hat, verzichtet die EFK auf Empfehlungen. Die EFK sieht in der Neuausrichtung aller Steuerungsinstrumente auf die neue Roadmap eine sehr wichtige Aufgabe und erwartet, dass diese Anpassungen bis Ende 2019 umgesetzt sind.

Die Botschaft strukturierte das Vorhaben in acht Verpflichtungskredite mit vier Freibeträgen. Dies entspricht nicht mehr der Programmplanung. Damit sind die Berichts- und Führungsstrukturen nicht mehr deckungsgleich und eine finanzielle Steuerung und Überwachung ist sehr schwierig. Eine Überarbeitung der Freigabekriterien und eine Vereinfachung der Berichtsstruktur erhöhen die Wirksamkeit der finanziellen Führung und die Aussagekraft der Berichterstattung. Eine entsprechende Empfehlung wurde zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der EZV formuliert.

Vielschichtige Herausforderungen für das zukünftige Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Die Sicherstellung des operativen Geschäfts mit der bestehenden EZV-Organisation, das Programm DaziT und der Aufbau der zukünftigen Stammorganisation des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sind die zentralen Schwerpunkte der Amtsführung. Die grösste Herausforderung auf dem Weg zum neu aufgestellten Bundesamt wird die Orchestrierung dieser drei Schwerpunkte über die nächsten Jahre sein.

Nur mit einer agilen und lernenden Organisation wird die EZV dieser Herausforderung gerecht. Das Programm DaziT beginnt diese lernende Organisation zu leben. Dies ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Weiterentwicklung hin zum BAZG.

Audit du projet informatique clé DaziT

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Avec le programme DaziT, l'Administration fédérale des douanes (AFD) connaît une transformation globale jusqu'en 2026. Il vise à simplifier les processus aux frontières et la perception des redevances et des droits de douane en les numérisant, à réduire les coûts liés à la réglementation et aux processus ainsi qu'à améliorer la sécurité grâce à des contrôles plus efficaces. Le Parlement a approuvé en 2017 le financement de la modernisation et de la numérisation de l'AFD, à hauteur de plus de 393 millions de francs. En avril 2019, le Conseil fédéral a approuvé la nouvelle organisation structurelle de l'AFD, qui sera renommée « Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) ».

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) de cette année sur le projet informatique clé DaziT s'est focalisé sur le processus relatif aux données de base et à l'architecture d'entreprise, ainsi que sur la gestion du programme dans le cadre du développement de l'AFD.

Certains projets appliquent déjà avec succès la méthode agile

La méthode de travail « agile » obtient une large acceptation au sein de l'équipe du projet sur les « Données de base ». Engagement et motivation vont dans la bonne direction et aboutissent à de premiers résultats. Sur le plan méthodique, une planification des mises à jour est établie dans le cadre du projet.

En décembre 2018, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie pour le développement de la gestion commune des données de base de la Confédération. L'étroite collaboration entre les programmes SUPERB23 au niveau fédéral et DaziT constitue la base pour atteindre cet objectif à long terme. DaziT assume ainsi un rôle très important de pionnier.

Le projet actuel sur les données de base inclut l'élaboration des données des partenaires commerciaux et la gestion des données de base spécifiques à la douane au moyen du système SAP-MDG. La marche à suivre pour la migration et l'intégration des applications spécialisées doit encore être définie.

La mise en place des données des partenaires commerciaux et des données de base douanières ainsi que la connexion des applications spécialisées se feront par étape. La question de la gouvernance concrète des données de base et de l'organisation efficace de l'exploitation du système MDG pour chaque phase d'introduction doit encore être approfondie. Il ne faut pas sous-estimer, entre autres, l'harmonisation avec la gouvernance des données de base de la Confédération qui se trouve aussi en phase de développement.

Le programme de transformation DaziT, un projet lui-même en mutation

Jusqu'à récemment, le programme DaziT avait généralement abordé les dimensions techniques de la transformation numérique. Sur la base des modifications organisationnelles approuvées en avril 2019 et du document stratégique disponible depuis juin 2019 sur le « Phare 2026 », le projet englobe désormais toutes les dimensions nécessaires à une transformation (par ex. stratégie, processus, organisation, systèmes, culture, clients).

Compte tenu des expériences positives, l'AFD appliquera la méthode agile à tout le programme. Dans le même temps, il a été constaté que la synchronisation des projets réalisés selon la méthode agile devenait nécessaire en raison du nombre croissant de projets.

Une méthode de planification agile et évolutive doit permettre d'améliorer le pilotage de la mise en œuvre pour tout le projet. À l'avenir, les processus dans une planification mesurable des étapes et des mises à jour doivent aussi prendre en compte les tâches juridiques et organisationnelles ainsi que l'orientation sur les produits.

La feuille de route existante sera remaniée. La nouvelle feuille de route n'est pas réalisable sans une extension de l'architecture d'entreprise, en particulier du modèle de processus. Couplée à des architectures transitoires et des indicateurs d'efficacité pour chaque mise à jour, cette planification permet de mesurer les progrès axés sur les résultats. Il en résulte des modifications du portefeuille de projet, de la mesure des bénéfices, de la mesure des progrès, de la gestion des risques et du reporting.

L'AFD ayant identifié les besoins, le CDF renonce à formuler des recommandations. Le CDF considère que la réorientation de tous les instruments de pilotage selon la nouvelle feuille de route est une tâche importante et attend que les modifications soient mises en œuvre d'ici à la fin 2019.

Le message comprend huit crédits d'engagement avec quatre tranches de validation, ce qui ne correspond plus à la planification du programme. Ainsi, les structures des rapports et de conduite ne concordent plus, ce qui complique considérablement la surveillance et le pilotage financiers. Un remaniement des critères de validation et une simplification de la structure des rapports amélioreraient l'efficacité de la gestion financière et la pertinence des rapports. Une recommandation en la matière a été adressée à l'Administration fédérale des finances et à l'AFD.

Défis complexes pour le futur Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières

L'accomplissement des activités opérationnelles grâce à l'organisation actuelle de l'AFD, le programme DaziT et la mise en place de la future organisation de base de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) sont les priorités de l'office. Coordonner ces trois axes au cours des prochaines années représente le principal défi à relever en vue de la création du nouvel office fédéral.

Pour surmonter ce défi, l'AFD a besoin d'une organisation agile et axée sur l'apprentissage. Le programme DaziT commence à donner vie à cette organisation apprenante. Il s'agit d'un important facteur de réussite pour le développement futur de l'OFDF.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC DaziT

Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Con il programma DaziT l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) affronta una trasformazione completa fino al 2026. L'obiettivo è semplificare i processi al confine e la riscossione di dazio e tributi mediante digitalizzazione, ridurre i costi di regolamentazione e quelli legati ai processi nonché aumentare la sicurezza grazie a controlli più efficaci. Nel 2017 il Parlamento ha autorizzato un credito di oltre 393 milioni di franchi per il finanziamento della modernizzazione e della digitalizzazione dell'AFD. Ad aprile 2019 il Consiglio federale ha approvato la nuova struttura organizzativa dell'AFD sotto il nuovo nome «Ufficio federale delle dogane e della sicurezza dei confini (UDSC)».

La verifica del progetto chiave TIC DaziT effettuata quest'anno dal Controllo federale delle finanze (CDF) è incentrata sui processi relativi ai dati di base e all'architettura aziendale nonché sulla gestione del programma nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'AFD.

Singoli progetti applicano già con successo il metodo agile

Il metodo di lavoro agile gode di ampio consenso nel gruppo di progetto che si occupa dei dati di base. Impegno e motivazione vanno nella giusta direzione e portano i primi risultati. Dal punto di vista metodico, in seno al progetto vi è un ampliamento della pianificazione degli aggiornamenti.

A dicembre 2018 il Consiglio federale ha approvato la strategia per lo sviluppo della gestione comune dei dati di base. La stretta collaborazione tra i programmi SUPERB23 a livello federale e DaziT costituisce la base per il raggiungimento di questo obiettivo a lungo termine. DaziT assume quindi un ruolo di pioniere molto importante.

L'attuale progetto dei dati di base comprende l'elaborazione dei dati relativi ai partner commerciali e la gestione dei dati di base specifici alla dogana sulla base della soluzione di sistema SAP-MDG. Per la migrazione e l'integrazione delle applicazioni specialistiche non è ancora stata definita la procedura.

L'integrazione dei dati dei partner commerciali e dei dati di base specifici alla dogana nonché il collegamento delle applicazioni specialistiche avviene gradualmente. Una concreta governance dei dati di base e un'efficace organizzazione d'esercizio MDG per ogni fase d'introduzione necessitano ancora di un certo approfondimento. Tra l'altro non va sottovalutato il confronto con la governance dei dati di base della Confederazione, la quale si trova parimenti in fase di sviluppo.

Il programma di trasformazione è esso stesso in fase di trasformazione

Fino a poco tempo fa il programma DaziT si è per lo più occupato della dimensione tecnica della trasformazione digitale. Sulla scorta degli adeguamenti organizzativi autorizzati ad aprile 2019 e della documentazione relativa alla strategia «Faro 2026» disponibile da giugno 2019, il programma è ora stato ampliato a tutte le dimensioni necessarie alla trasformazione (p. es. strategia, processi, organizzazione, sistemi, cultura, clienti).

Viste le esperienze positive, l'AFD estenderà il metodo agile a tutto il programma. Nel contempo, dato il crescente numero di progetti, è stata riconosciuta la necessità di sincronizzare tutti i progetti sviluppati in modo agile.

Grazie a un metodo di pianificazione agile e graduabile è possibile migliorare la gestione operativa per l'insieme del progetto. Nella futura pianificazione misurabile degli aggiornamenti e degli obiettivi intermedi bisognerà tenere conto anche delle attività giuridiche e organizzative e dell'orientamento ai prodotti.

L'attuale piano d'azione verrà rielaborato. Il nuovo piano non può essere concretizzato senza l'ampliamento dell'architettura aziendale, in particolare del modello di processo. Tale pianificazione, combinata con le architetture di transizione e i parametri di efficacia per ogni aggiornamento, consente una misurazione dei progressi orientata ai risultati. Da ciò si possono desumere gli adeguamenti del portafoglio di progetto, della misurazione dell'utilità, della misurazione del progresso, della gestione dei rischi e del reporting.

Dato che l'AFD ha riconosciuto la necessità d'intervenire, il CDF rinuncia a elaborare raccomandazioni. Esso considera il riorientamento di tutti gli strumenti di gestione verso il nuovo piano d'azione un compito molto importante e si attende che tali adeguamenti vengano realizzati entro fine 2019.

Il messaggio prevedeva otto crediti d'impegno con quattro tranche da sbloccare. Ciò non corrisponde più alla pianificazione del programma. Le strutture di rapporto e quelle direzionali non coincidono più, rendendo difficile la gestione e sorveglianza finanziaria. Una rielaborazione dei criteri di sblocco e una semplificazione della struttura di rapporto accrescono l'efficacia della gestione finanziaria e dell'affidabilità del rapporto. Una raccomandazione in tal senso è stata formulata all'attenzione dell'Amministrazione federale delle finanze e dell'AFD.

Sfide complesse per il futuro UDSC

La garanzia dell'attività operativa con l'attuale organizzazione dell'AFD, il programma DaziT e la creazione della futura organizzazione di base dell'UDSC sono le priorità della direzione dell'Ufficio. La sfida più grande sulla strada verso il nuovo Ufficio federale consiste nel coordinare queste tre priorità nel corso dei prossimi anni.

Solo grazie a un'organizzazione agile e in costante apprendimento, l'AFD sarà in grado di affrontare queste sfide. Il programma DaziT è il primo tassello di tale organizzazione in apprendimento. E ciò rappresenta un importante fattore di successo sulla strada dell'ulteriore sviluppo verso l'UDSC.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project DaziT

Federal Customs Administration

Key facts

Through the DaziT programme, the Federal Customs Administration (FCA) is undergoing a comprehensive transformation, due to end in 2026. The aim is to simplify border processes, customs, tax and duty collection through digitalisation, to reduce regulatory and procedural costs and to increase security through more effective checks. Parliament approved over CHF 393 million in funding for the modernisation and digitalisation of the FCA in 2017. In April 2019, the Federal Council decided on the new organisational structure of the FCA, which will now be called the "Federal Office for Customs and Border Security (FOCBS)".

This year's audit of the key ICT project DaziT by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on the master data and corporate architecture process, as well as programme management in the context of the FCA's further development.

Certain projects already successfully using agile methodology

Agile working has been very well received by the master data project team. Commitment and motivation are pointing in the right direction and are producing initial results. The project methodology is being expanded to include a release plan.

In December 2018, the Federal Council approved the strategy for the expansion of the joint master data management system. Close collaboration between the SUPERB23 programmes at federal level and DaziT should lay the foundations for this long-term goal. In this way, DaziT is playing a pioneering role of significant importance.

The current master data project comprises the creation of business partner data and customs-specific master data based on the SAP-MDG system solution. A corresponding procedure for the migration and integration of specialist applications still needs to be established.

Business partner data, customs-specific master data and the connection of specialist applications will be introduced gradually. Tangible master data governance and an effective MDG operational setup for each introduction phase still require an appropriate level of work. The effort required in areas such as alignment with the federal master data governance, which is also under development, should not be underestimated.

DaziT transformation programme currently undergoing transformation itself

Until recently, the DaziT programme had mainly dealt with the technical dimension of the digital transformation. Based on the organisational adjustments approved in April 2019 and the "Lighthouse 2026 strategy" launched in June 2019, all the necessary dimensions of a transformation (e.g. strategy, processes, organisation, systems, culture, clients) are being added.

As a result of the positive experience with agile working, the FCA will extend this approach to the entire programme. At the same time, it was recognised that it would become essential to synchronise the agile projects given the increasing number of projects.

The cross-project implementation management should be improved with the help of an agile and scalable planning method. In the future, the processes which form a measurable release/milestone plan should also consider legal and organisational activities and the orientation towards products.

The existing roadmap is being revised. This new roadmap cannot be created without expanding the business architecture, in particular the process model. Coupled with transition architectures and impact measures for each release, this roadmap enables progress to be measured in a result-oriented manner. This gives rise to corresponding adjustments to the project portfolio, benefit measurement, progress measurement, risk management and reporting.

Since the FCA has recognised the need for action, the SFAO will refrain from making any recommendations. The SFAO regards the realignment of all steering instruments to the new roadmap as a very important task and expects these adjustments to be implemented by the end of 2019.

The dispatch structured the project into eight guarantee credits to be released in four tranches. This no longer corresponds to the programme planning. As a result, the reporting and management structures are no longer congruent and financial management and monitoring is very difficult. Revising the release criteria and simplifying the reporting structure will increase the effectiveness of financial management and the informative value of reporting. A corresponding recommendation was formulated for the attention of the Federal Finance Administration and the FCA.

Complex challenges for the new Federal Office for Customs and Border Security

The administration's main focus is on ensuring operations with the existing FCA organisation, the DaziT programme and the establishment of the new FOCBS parent organisation. The greatest challenge in establishing the new Federal Office will be to orchestrate these three priorities over the coming years.

The FCA will only be able to live up to this challenge with an agile learning organisation. The DaziT programme is beginning to bring this learning organisation to life. This is an important success factor when it comes to further development towards establishing the FOCBS.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die EZV dankt der EFK für Ihre Überprüfung des Programmes DaziT. Die Diskussionen auf verschiedenen Führungsstufen haben uns wertvolle Erkenntnisse geliefert und werden die erfolgreiche Umsetzung von DaziT unterstützen. Wir nehmen die positive Beurteilung der agilen Vorgehensmethoden als Anlass, diesen Grundsatz weiter zu verfolgen und auf alle Vorhaben der Weiterentwicklung EZV auszudehnen. Einerseits wird die Roadmap der DaziT-Entwicklungsprojekte eng auf die Gesamtrroadmap der organisatorischen Weiterentwicklung abgestimmt. Andererseits wird mit der Einführung der skalierten Methodik SAFe ein methodisches Framework geschaffen, um umfassend die Abhängigkeiten zu steuern. Ab Ende August 2019 wird im Rahmen von 10-Wochen-Iterationen die technische Umsetzung von DaziT gesamtheitlich geführt. Wir beurteilen wie die EFK den Fortschritt des Projektes «Stammdaten» positiv. Wir teilen die Einschätzung, dass Fragen der Governance und der Abstimmung mit SUPERB23 zentral sind. Den Abgleich mit den Programmverantwortlichen beurteilen wir als positiv und zielführend.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit dem Programm DaziT will die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bis 2026 sämtliche Kernprozesse der EZV digitalisieren. Der Geschäftsverkehr und die Kommunikation mit der EZV sollen grundlegend vereinfacht werden. Der Bundesrat hatte DaziT im April 2016 zu einem IKT-Schlüsselprojekt erklärt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hatte das Vorhaben DaziT im Rahmen der Botschaftserstellung bereits 2016 analysiert¹. 2018 fand eine erste Prüfung im Rahmen des Programmes statt².

Das Parlament hat die «Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT)» im Sommer 2017 gutgeheissen³. Der Gesamtaufwand des Programms DaziT beträgt 426,8 Millionen Franken für die Jahre 2018 bis 2026. Die acht Verpflichtungskredite (VK) haben ein Gesamtvolumen von 393 Millionen Franken, sie sollen in vier Etappen freigegeben werden. Die erste Tranche von 194,7 Millionen Franken wurde durch den Bundesbeschluss und den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) bereits freigegeben. Die weiteren drei sollen durch den Bundesrat gemäss Programmfortschritt freigegeben werden.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 10. April 2019 die Weichen für die Weiterentwicklung der EZV gestellt⁴. Mit der neuen Aufbauorganisation möchte die EZV unter dem Namen «Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit» (BAZG) die künftigen Anforderungen mit Unterstützung der Digitalisierung meistern. Dieser Entscheid und der definierte Rahmen beeinflussen das Programm DaziT erheblich.

Im Dezember hat der Bundesrat die «Strategie und Konzept für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes»⁵ entschieden. Aufgrund der fortgeschrittenen Umsetzung im Bereich Stammdaten hat das Programm DaziT eine Vorreiterrolle übernommen. Um das langfristige Ziel des Bundesrates nicht zu gefährden, ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Programm SUPERB23⁶ erforderlich.

1.2 Prüfungsziel und -umfang

Die Prüfung beurteilt den Programmstand und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung. Wegen der Programmkomplexität und auf Basis der Programmsituation Anfang 2019 hat die EFK, gestützt auf einer Risikoanalyse, den Prüfumfang eingegrenzt.

¹ Die «Analyse der Sonderbotschaft DaziT» (PA 16568) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

² «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 18320), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

³ «Bundesbeschluss über die Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) vom 12. September 2017» (BBI 2017 6423)

⁴ Medienmitteilung «Bundesrat stellt Weichen für die Weiterentwicklung der Zollverwaltung»; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-74650.html>, Abfrage vom 28.06.2019

⁵ Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2018 zur «Strategie und Konzept für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes»

⁶ Programm SUPERB23: Modernisierung der Supportprozesse Bund und von einsatzrelevanten Systemen im VBS

Die vorliegende Prüfung konzentrierte sich auf den Stammdaten- und den Unternehmensarchitekturprozess sowie das Programmmanagement im Umfeld der vom Bundesrat im April 2019 entschiedenen Weiterentwicklung der EZV.

Es standen folgende Fragen im Vordergrund:

1. Ist der Bericht (Teil DaziT) zum Stand der IKT-Schlüsselprojekte an das Parlament per Ende 2018 verlässlich?
2. Sind die Strategie, Organisation und Governance im Projekt auf eine gemeinsame Stammdatenverwaltung ausgerichtet?
3. Unterstützt die Unternehmensarchitektur (UAR) des Zolls die Umsetzung der Transformation der Zollverwaltung (EZV 4.0)?
4. Werden die notwendigen IKS-Anforderungen / Schlüsselkontrollen in den neuen Stammdatenprozessen berücksichtigt?

Die EFK wird das Programm DaziT in den nächsten Jahren regelmässig prüfen. Abhängig vom Programmfortschritt bzw. den Programmphasen und der jeweiligen Ausgangslage wird die EFK andere Schwerpunkte festlegen. Ziel wird sein, mögliche Risiken im Rahmen der jeweils aktuellen Herausforderungen frühzeitig zu adressieren.

1.3 Prüfungsvorgehen

Die Prüfung erfolgte durch die Herren Louis Bodenmann (Revisionsleitung), Patrick Treichler, David Ingen Housz und Thomas Hungerbühler vom 10. April bis Ende Mai 2019.

Die EFK führte 20 Interviews mit Vertretern auf den Stufen Departement, Amt, Programm und Projekt durch. Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

Die Ergebnisbesprechung fand am 21. Juni 2019 und die Schlussbesprechung am 13. August 2019 statt. Der Bericht berücksichtigt die Situation bis Ende Mai 2019. Teilgenommen haben: der Direktor der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV, die Programmleiterin DaziT, der stellvertretende Programmleiter DaziT, der Programmreferent DaziT, der Sektionschef interne Revision, der Direktor ISB und der Vertreter des Direktors BIT.

Seitens EFK waren der Direktor, der zuständige Fachbereichsleiter, der zuständige Mandatsleiter und der Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Agile Vorgehensmethodik am Beispiel Stammdaten zeigt seine Wirkung

Das DaziT-Projekt Stammdaten baut eine zentrale Stammdatenverwaltung auf. Als Systemlösung wird die SAP Master Data Governance Software (SAP-MDG) eingesetzt. Die Stammdatenverwaltungen der EZV sollen mit der SAP-MDG Systemlösung abgelöst und standardisiert werden. Die neue Lösung beinhaltet die Geschäftspartnerverwaltung (GP) der EZV und die Verwaltung der zollspezifischen Stammdaten (CO: custom object).

Durch eine Neuplanung des Vorhabens Stammdatenverwaltung im Jahre 2018 werden Synergien in der Umsetzung realisiert. Die agile Vorgehensmethodik Scrum wird neu als Projektführungsinstrument eingesetzt. Die Akzeptanz und Resultate bestätigen diese neue Vorgehensweise.

Das Projekt Stammdaten bedingt eine enge Abstimmung und Koordination mit dem Programm SUPERB23, welches im Bereich der Supportprozesse die Geschäftspartnerdaten bundesweit mit SAP-MDG standardisieren und zentralisieren möchte.

Das Projekt Stammdaten übernimmt eine Vorreiterrolle beim Aufbau der neuen SAP-Lösung auf Basis S/4 HANA. Sie wird seit März 2019 in der BIT-Cloud betrieben. Das Projekt SUPERB23 wird die von DaziT realisierte Lösung übernehmen und weiter ausbauen.

Das Durchführungsende bzw. der Go Live für die Geschäftspartnerverwaltung ist auf das erste Quartal 2020 und für zollspezifische Stammdaten auf das zweite Quartal 2021 geplant.

In einem ersten Schritt wird nur eine zentralisierte und konsolidierte Referenzdatenbasis für die Stammdaten der Fachanwendungen erstellt. Diese Datenbasis wird durch bestehende Register (z. B. BUR) und über das E-Portal mit Daten versorgt. Die Fachanwendungen beziehen ihre Geschäftspartnerstammdaten und die zollspezifischen Stammdaten wie bis anhin temporär über die bestehenden Schnittstellen.

Für die Anpassung, die Migration und Integration der Fachanwendungen soll eine dynamische Migrationsplanung, welche die Realisierungsplanung der anderen DaziT-Projekte berücksichtigt, erstellt werden.

Die Stammdaten-Governance, die Betriebsorganisation MDG und die notwendigen Schlüsselkontrollen (IKS) sind für die Geschäftspartnerverwaltung in Bearbeitung. Sie sollen in Abhängigkeit der jeweiligen Implementierungsphase weiterentwickelt werden. Entscheidend wird u. a. sein, wie das zukünftige Zusammenspiel der Stammdaten-Governance EZV mit der Governance der zentralen Stammdatenverwaltung Bund definiert wird.

Die Juristen sind zu den Rechtsfragen eng involviert. Es soll noch verbindlich abgeklärt werden, welche rechtlichen Grundlagen geschaffen oder angepasst werden müssen. Die entsprechenden Aktivitäten müssen noch in die Programmplanung aufgenommen werden.

Zur Erfüllung der Verfügbarkeitsanforderungen wird mit MDG-unabhängigen Data-Hubs gearbeitet, die die Daten read-only bereitstellen. Damit soll die Verfügbarkeit der Daten für Auswertungszwecke erhöht, Self-Service-Funktionalität ermöglicht und die Datenredundanz in den Fachanwendungen reduziert werden.

Beurteilung

Die Anwendung der agilen Entwicklungsmethode Scrum wird im Projekt Stammdaten aktiv gelebt. So ist z. B. die Rolle des Product Owners (PO) als Bindeglied zwischen der bestehenden Fachorganisation und dem Entwicklungsteam gut etabliert. Die Erweiterung um eine Release-Planung (PI-Planung) ist in Bearbeitung.

Das Projekt Stammdaten zeigt, dass mit kurzen Kommunikationswegen und starker personenbezogener Steuerung viel erreicht werden kann. Die Komplexität nimmt aber stetig zu. Die Umsetzung wird anspruchsvoller. Bei Zunahme der Arbeitsbelastung besteht das Risiko, dass relevantes Wissen nicht zeitnah geteilt wird und dadurch Ineffizienzen entstehen.

Die operative Zusammenarbeit mit SUPERB23 wird aktiv wahrgenommen. Die Stammdatengovernance ist sowohl in der EZV wie auch auf Ebene Bund noch im Aufbau. Insbesondere bei der Bereitstellung der rechtlichen Grundlagen im Rahmen der Weiterentwicklung von SAP-MDG (z. B. Inhaber der Datensammlung, Nutzungsrechte) zur zentralen bundesweiten Stammdatenplattform stellen sich noch Herausforderungen.

Die Governance pro Einführungsphase (GP, CO, und Fachanwendungen) braucht eine entsprechende Bearbeitungstiefe und ist jeweils mit der Stammdaten-Governance Bund abzugleichen. Sie sollte während der Programmlaufzeit mehrfach überarbeitet werden.

Der Stammdatenpflegeprozess – als zentraler Unterstützungsprozess in der heutigen wie auch zukünftigen schrittweise sich ändernden Organisation – ist systemübergreifend End-to-End zu verankern (z. B. Register BUR, Self Service, IKS, Betrieb).

Das Projekt Stammdatenverwaltung realisiert einen ersten Schritt hin zur vollständigen Einführung einer zentralen Stammdatenverwaltung. Der Migrationsplan (inkl. Datenbereinigung und Umsetzungsorganisation) zur Anbindung der Fachanwendungen ist mit der Programmplanung zeitnah zu entwickeln.

Das Prozess- und Kontrollverständnis im Rahmen der IKS-Vorgaben bezogen auf den Stammdatenprozess ist vorhanden. Der Umgang mit ausgelagerten Kontrollen und Zugriffsberechtigungen sind noch nicht abschliessend pro Einführungsphase definiert.

Die Weiterentwicklung der Betriebsorganisation MDG im Rahmen der Anbindung der Fachanwendungen und der zentralen Stammdatenverwaltung Bund ist kritisch. Sie muss daher sehr eng gesteuert werden.

Generell ist zusammenfassend zu betonen, dass aufgrund des Projektfortschritts und der sich dadurch schrittweise ändernden Rahmenbedingungen, der agile Umgang mit allen obigen Themen (Governance, Migration Fachanwendungen, Betriebsorganisation, IKS) ein wichtiger Erfolgsfaktor für die jeweils eingeführten Lösungen darstellt.

3 Neuausrichtung und Konkretisierung der Steuerungs- und Führungsinstrumente sind sinnvoll

Die seit 2018 bestehende EZV-Organisation war ein erster Schritt, um das Programm DaziT zu ermöglichen. Um den zukünftigen Herausforderungen und insbesondere der Digitalisierung zu begegnen, wurde im April 2019 die neue Organisation BAZG durch den Bundesrat genehmigt. Diese soll in den nächsten zwei bis drei Jahren schrittweise umgesetzt werden.

Die vier Organisationseinheiten Grundlagen, Risikoanalyse und Analytik, Operationen und Strafverfolgung bilden zusammen mit den Einheiten Planung und Steuerung sowie Unterstützung die zukünftige Aufbauorganisation.

Ebenfalls entschieden wurde, dass ein bundesweites Steuerungsgremium für den Aufbau einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung ins Leben gerufen werden soll.

Das ganzheitliche Transformationsmanagement wird durch den Amtsdirektor und die Programmleiterin über alle zu entwickelnden Fähigkeiten wahrgenommen. Das vom Programm DaziT lancierte Transformationsmanagement beschränkt sich auf die Weiterentwicklung der kulturellen Fähigkeiten. Dies wird im Rahmen von Kommunikation und Coaching der Projektleiter und Linienvorgesetzten angegangen.

3.1 Leuchtturm 2026 als gute Grundlage hin zu einer Geschäftsarchitektur mit Steuerungsfunktion der Transformation

Die Vision EZV 4.0, welche unter den Namen «Leuchtturm 2026» kommuniziert wurde, enthält eine managementgerechte Zusammenfassung der wichtigsten Dimensionen des zukünftigen Zielbildes BAZG. Der Leuchtturm 2026 dient als Strategieunterlage der Geschäftsleitung und soll kontinuierlich weiterentwickelt werden. Darin wird betont, dass die Zielbilder eine relativ hohe Flughöhe haben, die Geschäftsprozesse nicht detailliert beschrieben sind und noch keine Umsetzungsplanung festgelegt ist.

Die Architektur-Governance-Prozesse sind implementiert. Das Unternehmensarchitekturboard (UAR-Board) rapportiert direkt an die Geschäftsleitung. Übergeordnete Geschäfts- und IT-Prinzipien bilden die Grundlage zur Beurteilung von Lösungen aus den Projekten.

Die in den Projekten vertretenen Architekten bewegen sich schwergewichtig auf der Ebene der Anwendungs- und Technologiearchitektur. Projektübergreifend versuchen die Architekten mittels wöchentlichen Meetings die Durchgängigkeit auf operativer Ebene zu gewährleisten.

Beurteilung

Der Leuchtturm ist eine gute Grundlage. Er bildet, wie von TOGAF vorgesehen, die Geschäfts-, Anwendungs-, Daten- und Technologiearchitektur ab und ergänzt diese durch für die digitale Transformation wichtige weitere Dimensionen (Gegenüber, Kanäle, Kultur, Personal, Ökosystem und Partner).

Die Weiterentwicklung des Leuchtturms durch die EZV ist wichtig. Dabei muss z. B. das Zusammenspiel der einzelnen Zielbilder konkretisiert werden.

Die Arbeiten an der Geschäftsarchitektur sind noch zu wenig aufeinander abgestimmt und werden eher bottom-up vorangetrieben. Das Prozessmodell BAZG ist zu generisch und liefert kaum Leitplanken für die Umsetzungsprojekte. Die Arbeiten zur Definition einer BAZG-weiten Geschäftsarchitektur sind gezielt voranzutreiben und mit der Anwendungs- und Technologiearchitektur abzugleichen. Der Nutzen der Geschäftsarchitektur BAZG als Steuerungsinstrument für die digitale Transformation kann so deutlich gesteigert werden.

Die vorliegenden Dokumente zeigen, dass der IKT-Architektur projektintern die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Eine übergreifende Anwendungsarchitektur, welche die vorgesehenen Schnittstellen zwischen EZV-Systemen und externen Systemen dokumentiert, ist in Bearbeitung.

Die EFK anerkennt, dass im Rahmen DaziT bis anhin der technischen Dimension der digitalen Transformation die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Mit der Genehmigung der Organisation BAZG und des Leuchtturms 2026 soll eine Erweiterung um alle notwendigen Dimensionen einer Transformation erfolgen. Dies hat Auswirkungen auf alle Steuerungsinstrumente des Programms DaziT (siehe Kapitel 3.2).

3.2 Die neue Roadmap wird die Transformation hin zum BAZG orchestrieren

Die bestehende Programm-Roadmap über neun Jahre hat den Fokus auf die IKT-Anwendungen und orientiert sich an der Projektportfoliostruktur gemäss Botschaft. Darin sind keine Programmmeilensteine definiert, zudem fehlen Transitionsarchitekturen.

Nach der Genehmigung des Leuchtturms wurde eine Koordinationsgruppe unter dem Lead des Direktors EZV ins Leben gerufen. Diese hat die Aufgabe, die Roadmap zu hinterfragen und die Vorhaben zu priorisieren. In der BAZG-Roadmap sollen auch Nicht-IT-Umsetzungsprojekte wie Reorganisation, Änderung der Zollgesetze, neue Berufsbilder, usw. aufgenommen werden.

Gleichzeitig will die EZV die agile Vorgehensmethode im erweiterten Programm etablieren bzw. verstärkt verankern. Des Weiteren ist eine Synchronisation der wachsenden Zahl der agil abgewickelten Projekte notwendig.

Mit der Einführung einer anerkannten agilen, skalierbaren und projektübergreifenden Planungsmethode will die EZV alle Planungsaktivitäten koordinieren und steuern.

Das Nutzenmanagement ist konzeptionell vorhanden. Die übergeordneten (quantifizierbaren) Nutzenziele müssen aber noch auf die Projekte heruntergebrochen und einzeln gemessen werden.

Aktuell will DaziT anhand eines konkreten Geschäftsvorfalles ein sogenanntes *Minimum Viable Product* (MVP) entwickeln, welches die Durchgängigkeit von ePortal, Stammdaten und Warenverkehr produktiv beweisen soll.

Das Risikomanagement wird auf Programmebene weiter vorangetrieben und soll durchgängig institutionalisiert werden.

Beurteilung

In der Roadmap fehlen übergeordnete Meilensteine, die sich an konkrete Wirkungszielen gemäss Botschaft orientieren. Entsprechend fehlen die Synchronisationspunkte (Releases) für die parallel agil abgewickelten Projekte. An solchen Meilensteinen müssen typischerweise organisatorische, prozessuale, rechtliche und betriebliche Aspekte synchronisiert werden. Darauf basierend sind Transitionsarchitekturen zu definieren und die Umsetzungsprojekte darauf auszurichten.

Die EFK begrüsst die Einführung einer agilen und skalierbaren Planungsmethode zur übergeordneten Umsetzungssteuerung der einzelnen Projekte nach Releases. Nach ihrer Einschätzung ist diese für den Programmerfolg entscheidend. Wichtig ist dabei, dass jeder Release konkrete Lösungen wie auch angepasste Produkte und Prozesse produktiv einführt. Das Projektportfolio ist somit grundsätzlich zu überdenken.

Die projektbezogene Nutzenmessung ist hinsichtlich der Praktikabilität und Aussagekraft zu hinterfragen. Der Nutzen entsteht in Kombination von Organisation, Prozessen, Betrieb und Applikationen. Das Nutzenmanagement und die Projektstrukturen sind deshalb verstärkt auf die operativen Prozesse auszurichten.

Die meisten Instrumente entstanden in unabhängigen Initiativen. Die erwähnten Punkte hat die EZV erkannt und Massnahmen ergriffen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Massnahmen bildet das zentrale Element, um eine effiziente und effektive Steuerung des Programms DaziT für die nächsten Jahre zu garantieren. Da die EZV den Handlungsbedarf erkannt hat, verzichtet die EFK auf Empfehlungen, erwartet aber eine erste Realisierung per Ende Jahr 2019.

4 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament hat Verbesserungspotenzial

Die EZV hat den Bundesrat und das Parlament mit der halbjährlichen Statusübersicht vom 31. Dezember 2018 letztmals über den Sachstand des Programms DaziT informiert. Zusätzlich wird der Sachstand zu den vier VK «Steuerung & Transformation», «IKT-Grundlagen», «Portal & Kunden» sowie «Redesign Fracht» dargestellt.

Das Programm DaziT erfährt zum Zeitpunkt der halbjährlichen Berichterstattung per 31. Dezember 2018 mit dem Wechsel auf das agile Vorgehen umfassende Umstrukturierungen. Diese sind zum Prüfungszeitpunkt noch voll im Gang.

Die Struktur der Verpflichtungskredite eignet sich nicht mehr für die finanzielle Führung

Die Aufteilung des VK inklusive den Freigabebeträgen passen nicht mehr mit dem aktuellen Vorgehen zusammen. Mit dem Vorziehen einzelner Projekte mussten weitere Gelder freigegeben werden, insgesamt sind es bereits 194,7 Millionen Franken. Davon wurden per 31. Dezember 2018 erst 15,5 Millionen aufgebraucht. Eine nächste Freigabe ist auf Ende 2019 geplant.

Zum Prüfungszeitpunkt wird im Programmcontrolling mit viel administrativem Aufwand versucht, das aktuelle Vorgehen und die Kosten in den ursprünglichen VK-Strukturen abzubilden. Die EZV, wie auch das ISB und das GS-EFD, haben die Probleme erkannt und planen, Änderungen an den Kreditstrukturen zu beantragen.

Die Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit des IKT-Statusberichts sind zu erhöhen

Die in der Statusübersicht per Ende 2018 ausgewiesenen Ist-Kosten von rund 15,5 Millionen Franken stimmen mit dem operativen Finanzcontrolling von DaziT überein. Die Statusampeln auf Ebene Programm sowie VK-Vorhaben stimmen mit den programminternen Berichten, bis auf eine Tendenz-Angabe, überein. Mangels vollständiger Abbildung im Cockpit IKT konnten die Angaben nicht direkt aus dem Projektführungsinstrument des Bundes nachvollzogen werden.

Die Status der Projekte werden auf Stufe des Programms aggregiert. Die Aggregation erfolgt nicht nach definierten Regeln, sondern wird fallweise durch die Programmleitung durchgeführt. Die EZV wendet dieses Vorgehen an, da sie den Einfluss der einzelnen Projekte auf das gesamte Programm als unterschiedlich wichtig beurteilt. Aufgrund von fehlenden Begründungen in den Reports ist dieses Vorgehen für Dritte nicht nachvollziehbar.

Das Risikomanagement beurteilt die Risiken durchgängig. Es erstellt halbjährlich Statusübersichten der grössten operativen Risiken.

Zum Prüfungszeitpunkt liegt noch keine genügend detaillierte Programmplanung vor. Der Fortschritt kann somit nicht mit einer systematischen Fortschrittsmessung erfasst werden. Aus diesem Grund fehlt eine Leistungswertanalyse für das Gesamtprogramm im Statusbericht.

Die im Statusbericht aufgenommenen Leistungswertanalysen (LWA) für die Projekte Stammdaten und E-Portal basieren noch nicht auf dem agilen Vorgehen, obwohl bereits danach gearbeitet wird. Dies wurde erkannt. Die Überarbeitung des LWA-Konzepts ist bereits eingeleitet.

Ein ebenfalls wesentliches Element, um den Fortschritt auf Stufe Programm beurteilen zu können, ist der erreichte Nutzen. Zum Prüfungszeitpunkt liegt ein erstes Konzept für die Implementierung eines Nutzenmanagements vor. Aussagen zum generierten Nutzen fehlen im vorliegenden Reporting.

Das Risiko- und Qualitätsmanagement ist stärker zu verankern

Das Risiko- und Qualitätsmanagement wird durch einen externen Qualitäts- und Risikomanager periodisch geprüft. Dieser rapportiert direkt an den Auftraggeber des Programms. Während der EFK-Prüfung war seine Empfehlung, einen durchgängigen Risikomanagementprozess auf Stufe Programm zu etablieren, bereits in der Umsetzung. So wurde z. B. der Risikokatalog komplett überarbeitet und auf eine breitere Basis gestellt.

Beurteilung

Die finanzielle Steuerung durch den Bundesrat ist durch die starren VK-Strukturen nicht effektiv. Vor der Freigabe weiterer Tranchen muss die Knappheit des Geldes als finanzielles Steuerungsinstrument wiederhergestellt werden. Die EZV soll dazu den finanziellen Bedarf auf der Basis der überarbeiteten Roadmap neu berechnen und die Freigabe der nötigen Kredite von der Erreichung von definierten Wirkungszielen abhängig machen (pro Meilensteine / Releases). Die Berichtsstrukturen sind zusammen mit der EFV neu festzulegen.

Aus der halbjährlichen Statusübersicht ist es aus externer Sicht schwierig nachzuvollziehen, wie die Beurteilungen des Programmstandes zustande kommt. Zudem ist der Programmfortschritt nicht bewertet. In der Konsequenz kann die EFK die Beurteilung des Programmstatus per 31. Dezember 2018 weder bestätigen noch verneinen.

Die eingeschränkte Verlässlichkeit der Berichterstattung ist vor allem den laufenden Umstrukturierungen geschuldet. Es fehlen wesentliche Instrumente (z. B. Leistungswertanalyse, Nutzenmessung), um eine nachvollziehbare Aussage zu Ergebnissen, Terminen und Kosten machen zu können. Dennoch wird von der EZV und dem Departement ein vorwiegend problemloser Programmstatus kommuniziert. Das Risiko besteht, dass gegen aussen ein unzureichendes Bild vermittelt wird.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EZV und der EFV, die Freigabekriterien und die Strukturierung der Verpflichtungskredite an die neue Programmsituation anzupassen. Die Aussagekraft des Reportings soll durch die Ausrichtung auf die veränderte Programm- und Führungsstruktur und durch Vereinfachungen verbessert werden.

Gemeinsame Stellungnahme der EZV und EFV

Die EZV und EFV begrüßen die Empfehlung der EFK hinsichtlich einer Vereinfachung der VK-Strukturen. Die im Herbst 2018 eingeleiteten Arbeiten der EZV und EFV tragen dieser Empfehlung bereits Rechnung. Ein entsprechender Antrag zur Änderung des Bundesbeschlusses zum Programm DaziT wird dem Bundesrat per Ende 2019 vorgelegt. Wir erwarten uns dadurch eine Vereinfachung Berichterstattung und eine erhöhte Flexibilität, welche aufgrund der agilen Vorgehensweise auch im finanziellen Bereich benötigt wird. Wir möchten jedoch anmerken, dass der Verpflichtungskredit die EZV lediglich dazu ermächtigt, über das Voranschlagsjahr hinausgehende Verpflichtungen einzugehen. Die finanzielle Steuerung erfolgt hingegen über die jährlichen Voranschlagskredite durch den Bundesrat bzw. das Parlament. Darauf muss sich auch die finanzielle Steuerung (Controlling) abstützen. Wir

möchten ferner auch darauf hinweisen, dass die Berichterstattung über ein Transformationsprogramm wie DaziT im Korsett einer IKT Schlüsselprojektberichterstattung keine umfassende Aussagekraft gewährleistet. Aus diesem Grund wird das EFD jeweils zusätzlich zur halbjährlichen Berichterstattung auch eine zusätzliche Beurteilung zur gesamten organisatorischen Weiterentwicklung der EZV zuhanden des Bundesrates abgeben.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) vom 12. September 2017, BBl 2017 6423

Botschaften

17.021 – Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1719

Anhang 2: Abkürzungen

BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BUR	Betriebs- und Unternehmensregister
CO	Custom Data Objects
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GP	Geschäftspartner
GS-EFD	Generalsekretariat des EFD
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
KPI	Key Performance Indikatoren
LWA	Leistungswertanalyse
MDM	Master Data Management
PMO	Programm-/Projektmanagement Office
PO	Product Owner
QSRM	Qualitäts- und Risikomanager
SAP MDG	SAP Master Data Governance System
SUPERB23	Programm zur Modernisierung der Supportprozesse der Bundesverwaltung
VK	Verpflichtungskredit

Anhang 3: Glossar

Leistungs- wertanalyse	<p>Die Earned Value Analysis (auch als Earned-Value-Analyse, Leistungs-wertanalyse, bezeichnet) ist ein Werkzeug des Projektcontrollings. Sie dient zur Fortschrittsbewertung von Projekten. Dabei wird die aktu-elle Termin- und Kostensituation durch Kennzahlen beschrieben. Die Schlüsselwerte sind dabei Planwert (engl. planned value), Istkosten (actual costs) und Fertigstellungswert (earned value). Durch die Ver-folgung der Kennzahlen ist eine Trendanalyse möglich.</p> <p>Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Earned_Value_Analysis (15.05.2017)</p>
QSRM	<p>Der Qualitäts- und Risikomanager unterstützt den Auftraggeber mit einer unabhängigen Beurteilung des Projekts. Er gibt Empfehlungen für Massnahmen zur Erreichung der Projektziele ab.</p>
Scrum	<p>Scrum (aus englisch scrum für «[das] Gedränge») ist ein Vorgehens-modell des Projekt- und Produktmanagements, insbesondere zur agi-len Softwareentwicklung. Es wurde ursprünglich in der Software-technik entwickelt, ist aber davon unabhängig.</p> <p>Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Scrum (01.07.2019)</p>
S/4 HANA	<p>SAP erweitert mit SAP S/4HANA die bestehende ERP-Software-Pro-duktlinie, die alle alltäglichen Prozesse eines Unternehmens abdeckt. Die ERP-Software bietet sowohl Funktionen des täglichen Geschäfts als auch Industrielösungen. Die neue SAP Business Suite 4 nutzt die neue SAP-HANA-Datenbank. Daher kommt der Name des Produkts, SAP S/4HANA.</p> <p>Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/SAP_S/4HANA (05.08.2019)</p>
TOGAF	<p>Das «The Open Group Architecture Framework» (TOGAF) bietet einen Ansatz für Entwurf, Planung, Implementierung und Wartung von Un-ternehmensarchitekturen. Als operationelles Framework der Gruppe Government and Agency Frameworks bietet das TOGAF mit der Ar-chitecture Development Method (ADM) ein Vorgehensmodell zur Entwicklung von technischen Architekturen.</p> <p>Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/TOGAF (01.07.2019)</p>

Anhang 4: Empfehlungscontrolling

Empfehlung	Umsetzungsstand per Ende Mai 2019
<p>Nr. 18320.003 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der EZV, schnellstmöglich die notwendigen Grundlagen für eine tragfähige Leistungswertanalyse zu schaffen. Sie sollte so gestaltet sein, dass eine verlässliche und aussagekräftige Kontrolle des Leistungsfortschritts und der Mittelverwendung möglich ist.</p>	<p>Ist noch offen.</p> <p>Eine durchgängige Konzeption der LWA fehlt noch.</p> <p>Aufgrund der agilen Vorgehensweise sollte auch die LWA darauf ausgerichtet werden. Durch die neue Roadmap und die Einführung einer agilen und skalierbaren Planungsmethode ergibt sich eine bessere Grundlage für die Leistungswertanalyse.</p>
<p>Nr. 18320.002 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der EZV, schnellstmöglich die notwendigen Grundlagen für eine tragfähige und aussagekräftige Messung des Nutzens (KPI) zu schaffen. Die KPI-Messgrößen sollten so gestaltet sein, dass mindestens die in der Botschaft in Aussicht gestellten Einsparungen und Produktivitätssteigerungen nachgewiesen werden können.</p>	<p>Ist noch offen.</p> <p>Das vorliegende Konzept ist auf die neue Roadmap auszurichten (siehe Text).</p> <p>Die konkrete Umsetzung auf Programmebene mit entsprechender periodischer Institutionalisierung der Messung und mit Ausweis der Zielerreichung ist noch offen.</p>

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstöße gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).