



# **Projekt INSIEME**

## Eidgenössische Steuerverwaltung

Januar 2012

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung des Prüfungsbefundes</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag und Prüfungsdurchführung</b>	<b>7</b>
2.1	Auftrag	7
2.2	Prüfungsziel	7
2.3	Prüfungsfragen	7
2.4	Rechtsgrundlagen	8
2.5	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
2.6	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
2.7	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	8
<b>3</b>	<b>Vom visionären Gesamtvorhaben zur Minimalablösung von Altsystemen; eine kritische Betrachtung des Projektverlaufs</b>	<b>9</b>
3.1	Die ursprüngliche Vision der ESTV	9
3.2	Der Leistungsumfang des neuen IT-Systems wurde sukzessive reduziert	9
3.3	Mangelnde Qualifikationen, fehlendes Know-how und die Auswirkungen	11
3.4	Externe Mitarbeitende wurden zu wenig kostenbewusst geführt	13
3.5	Ein Zusatzkredit wurde notwendig	13
3.6	Die notwendige Trennung vom Gesamtprojektleiter erfolgte spät	13
3.7	Statusberichte wurden erstellt, diese zeigen jedoch nicht alle Mängel auf	14
<b>4</b>	<b>Beschaffung externer Ressourcen</b>	<b>15</b>
4.1	Eine Bedarfsplanung fehlte	15
4.2	Beschaffungen erfolgten zum wiederholten Mal nicht nach Bundesvorgaben	15
4.3	Mehrkosten durch Drittfirmen zur Personalbeschaffung	16
4.4	Ungenügende Kompetenzregelungen für die Beschaffung von IT-Dienstleistungen	17
4.5	Diverse Ungereimtheiten bei den Rechnungsstellungen	17
4.6	Fazit bezüglich Beschaffung externer Ressourcen	18
<b>5</b>	<b>Aktueller Stand und Ausblick in die Zukunft</b>	<b>19</b>
5.1	Der heutige Leistungsumfang weicht erheblich von den ursprünglichen Zielen ab	19
5.2	Das Projektmanagement wurde gestrafft	19
5.3	Ein starker Gesamtprojektausschuss als kritischer Erfolgsfaktor	20
5.4	Die Technologie birgt hohe Risiken	20
5.5	Ursprünglich geplante Synergien bei den Prozessen werden kaum realisiert	21
5.6	Übersicht über bisherige Probleme und die eingeleiteten Massnahmen	22
<b>6</b>	<b>Empfehlungen aus der Revision 8235 wurden unzureichend umgesetzt</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>24</b>

**Abkürzungsverzeichnis und Glossar**

BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BUR	Bundes-Unternehmensregister
DIAB	Digitales Informations- und Archivsystem Bundessteuern
DMC	Document-Management-Center
DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben der eidgenössischen Steuerverwaltung
EFIM	Elektronisches Formularlese- und Informationssystem MWST
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FinDel	Finanzdelegation
FISP	Finanzinspektorat der Eidgenössischen Steuerverwaltung
FITIN	Projektbezeichnung für Fitte Organisation für INSIEME
GL	Geschäftsleitung
GPA	Gesamtprojektausschuss
GPL	Gesamtprojektleiter
GS-EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
GU	Generalunternehmung
IM	Integrationsmanager
INSIEME	Projektbezeichnung für <b>Gemeinsame IT-Systeme ESTV</b>
INSIEME-Basis	Neugestaltung der Prozesse als Basis für FITIN und das IT-Projekt
IT	Information Technology
LBO	Leistungsbezügerorganisation
LZ	Lösungszentrum des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation
MOLIS	Mehrwertsteuer-Online-Informationssystem
MwSt	Mehrwertsteuer (Steuerart)
MWST	Hauptabteilung Mehrwertsteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung
PO	Projektorganisation
STOLIS	Stempelabgaben-Online-Informationssystem
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organisation

## **1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte eine Prüfung der Neuausrichtung des Projekts INSIEME durch. Mit der Prüfung war festzustellen, ob die im Verlaufe des Jahres 2011 eingeleiteten Massnahmen geeignet sind, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden, eine wirksame Gesamtprojektabwicklung zu ermöglichen und ob damit das Erreichen der Projektziele unterstützt wird. Die Prüfung beinhaltete einen rück- als auch einen vorausblickenden Aspekt.

Das Gesamtvorhaben INSIEME geht zurück auf das Jahr 2001. Die damalige Vision war, die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) durch übergreifende moderne Abläufe, unterstützt mit einem einheitlichen IT-Gesamtsystem, besser auf die Bedürfnisse der Kunden auszurichten. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren die Informatik-Anwendungen der beiden Hauptabteilungen Mehrwertsteuer (MWST) und Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS) in die Jahre gekommen. Nachdem es im August 2007 zu einem Widerruf des WTO-Zuschlages für das IT-Projekt INSIEME und somit zu einem Unterbruch kam, wurde anfangs 2008 in der ESTV entschieden, das IT-Projekt neu aufzusetzen. Die Planung sah vor, dass das neue INSIEME IT-Gesamtsystem in mehreren Etappen innerhalb von vier Jahren, d.h. bis anfangs 2013, realisiert werden sollte. Die Endtermine dieser Etappen wurden mit fortschreitender Projektdauer immer weiter verschoben und Teilbereiche (z.B. Steuerüberwachung, Rechtsfallbearbeitung) aus dem Leistungsumfang entfernt. Ende 2011 ist nur ein kleiner Teil dessen realisiert, was ursprünglich bis im Juni 2010 hätte fertiggestellt sein müssen.

Das neue Pflichtenheft INSIEME vom Dezember 2011 beschreibt die vorgesehenen Elemente, welche bis 2014 realisiert werden sollen. Priorität hat die Ablösung der Systeme MOLIS und STOLIS sowie einiger Umsysteme. Mit diesem Vorgehen soll die Aufrechterhaltung des Tagesgeschäftes gesichert werden.

Der Gesamtprojektausschuss (GPA) entschied im Sommer 2011 zuhanden des Projektauftraggebers, dass die Realisierung - wie bisher - durch eine Individualentwicklung erfolgen soll. Der langjährige Projektverlauf mit mehrmaligen Methodik- und Softwarewechsellern hat aber zur Folge, dass im heute bestehenden Teil des IT-Systems INSIEME anstelle von Standardmodulen/-produkten (z.B. Formularservice, Workflow usw.) Eigenentwicklungen und Nischenprodukte im Einsatz sind. Bedingt durch die Redimensionierung des Projektes und das entsprechende Verbleiben von Altsystemen muss davon ausgegangen werden, dass auch die künftige Applikationslandschaft aus sehr vielen Einzelkomponenten mit zahlreichen Schnittstellen bestehen wird.

Die für dieses Vorhaben notwendige Projektorganisation wurde 2008 neu, vorab mit internen Mitarbeitenden, besetzt. Die zur Unterstützung des damaligen internen Gesamtprojektleiters (GPL) eingesetzten externen Coachs wurden wiederholt ausgewechselt, was zu abrupten Kurswechseln in der Projektführung, in der Vorgehensmethodik und teilweise den technischen Grundlagen führte. Schlüsselpositionen in der nunmehr auf 220 Personen – davon 170 Externe - angewachsenen Projektorganisation waren durch externe Mitarbeitende besetzt. Diese Grösse der Projektorganisation, verbunden mit teilweise auffallend hohen Stundenansätzen der Externen, hatte einen entsprechenden Mittelverbrauch zur Folge. Im Sommer 2010 wurde ein Zusatzkredit gesprochen, mit welchem sich der Gesamtkredit auf 155 Millionen Franken erhöhte. Zur gleichen Zeit wurde das Missverhältnis zwischen Mittelverbrauch und erreichten Ergebnissen so deutlich, dass der Leiter GPA eine externe Überprüfung des Projektes einleitete. Die Resultate lagen im November 2010

vor und zeigten vielfältige Defizite auf. Im Februar 2011 trennte sich die ESTV vom bisherigen GPL. Ab Februar 2011 wurde das Projekt interimistisch durch den Leiter GPA geführt. Am 1. Oktober 2011 hat der neue GPL, ein externer Mitarbeiter, seine Tätigkeit bei der ESTV aufgenommen.

Das von der ursprünglichen Projektleitung erstellte Reporting war nicht grundsätzlich falsch. Die Berichte waren jedoch aus Sicht der EFK in einigen Bereichen unvollständig bzw. nur bedingt empfängergerecht. Insbesondere die sukzessive Reduktion des Leistungsumfanges und die damit verbundene Veränderung des Kosten- / Nutzenverhältnisses hätten den Entscheidungsträgern deutlicher dargelegt werden müssen. Reine Statusmeldungen des Projektfortschrittes müssen durch eine substantielle Bewertung durch den GPA ergänzt werden.

Ein wesentlicher Mangel der bisherigen Projektführung war das permanente Fehlen einer die IT- und die Organisationsdimension abdeckenden Gesamtplanung, aus welcher eine Ressourcenplanung und insbesondere die Lieferobjekte abgeleitet werden können. Als Folge davon mussten Ressourcen kurzfristig beschafft werden. Die Volumen der vergebenen Aufträge hätten zwingend eine öffentliche Ausschreibung erfordert. Die Auftragsvergabe für INSIEME erfolgte jedoch entgegen den Beschaffungsvorschriften des Bundes meist im Einladungsverfahren und in einer zweiten Phase sogar grösstenteils freihändig. Die Kompetenzen des früheren GPL waren nur teilweise schriftlich geregelt. Insbesondere konnte der formelle Nachweis nicht erbracht werden, dass dieser die Unterschriftenberechtigung zum Abschluss von Verträgen hatte. Seit der Absetzung des GPL werden die Verträge primär durch den Chef der Leistungsbezügerorganisation (LBO) und den Integrationsmanager (IM) unterzeichnet.

Langfristig gravierender erscheint der EFK das Fehlen der fachlichen Führung des Projektes durch die ESTV-Direktion. Die Definition von Prozessen in einem Detaillierungsgrad, wie er für die technologische Umsetzung nötig ist, erfolgt nicht nach dem zu Beginn des Projektes definierten, übergeordneten Ansatz. Die Anforderungen der Hauptabteilungen werden vom GPL konsolidiert, widersprüchliche Anforderungen oder sonstige Unstimmigkeiten müssen dann geklärt werden. Neben dem Mehraufwand besteht auch das Risiko, dass die einst definierten, übergeordneten Prozesse nicht implementiert werden.

Die EFK beurteilt die Situation per Ende 2011 aufgrund der noch bestehenden Probleme weiterhin als kritisch:

1. Es ist zweifelhaft, ob die einst definierten, übergeordneten Prozesse implementiert und somit Synergien realisiert werden.
2. Die künftige Applikationslandschaft wird aus sehr vielen Einzelkomponenten mit entsprechenden Schnittstellen bestehen. Eine umfassende Bereinigung der alten „Patchwork“-Umgebung ist nicht absehbar. Die EFK schätzt die damit verbundenen technologischen Risiken als hoch ein.
3. Ein kritischer Erfolgsfaktor ist aus Sicht der EFK der GPA, welcher zu gross und mit Mitarbeitenden bestückt ist, deren Teilnahme in einem Entscheidungsgremium in Frage gestellt werden kann. Der GPA sollte gemäss den Vorgaben von HERMES zusammengesetzt sein und Entscheide sollten ausschliesslich durch den Direktor ESTV, den Leiter GPA sowie den GPL gefällt werden. Der Direktor des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) ist beizuziehen, sofern er durch den Entscheid als zukünftiger Betreiber betroffen ist. Die EFK stellt zudem fest, dass die Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen des Leiters GPA

nicht übereinstimmen. Die formelle Entscheidungskompetenz steht teilweise im Widerspruch mit den faktischen Machtverhältnissen. Der Leiter GPA muss letztendlich die ihm zugeteilten Entscheidungsbefugnisse auch ausüben können.

Zusätzlich noch folgende Hinweise:

1. Die Mängel bei der Beschaffung externer Ressourcen sind aus Sicht der EFK gravierend. Die EFK ist deshalb der Auffassung, dass seitens der ESTV die Verantwortung zu klären ist und weitere Massnahmen im Beschaffungsbereich ins Auge gefasst werden sollten. Die heutige Unterschriftenregelung im Bereich der Informatik ist ungenügend und sollte an diejenige der übrigen Bereiche angeglichen werden.
2. Die neue Planung und das Vorgehen für die Erarbeitung der dringend notwendigen Spezifikationen erfolgen nun strikt nach HERMES. Aufgrund der frühen Phase der Neuausrichtung des Projektes (nicht abgeschlossene personelle Veränderungen in der Projektorganisation, ausstehende Technologieentscheide, etc.) kann die EFK kein abschliessendes Urteil über die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen abgeben.

## **2 Auftrag und Prüfungsdurchführung**

### **2.1 Auftrag**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte vom 7. November bis zum 16. Dezember 2011 eine angekündigte Prüfung der Neuausrichtung des Projekts INSIEME durch. Mit der Prüfung wurde einerseits der im Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2010 (Zusatzkredit für die Finanzierung des Informatikprojekts INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung) festgehaltene Auftrag zur Beobachtung des Projektes erfüllt, andererseits konnte damit der Umsetzungsstand der Empfehlungen aus der Prüfung 8235 geprüft werden.

### **2.2 Prüfungsziel**

Mit der Prüfung war festzustellen, ob die im Verlaufe des Jahres 2011 vorgenommene Neuausrichtung des Projektes INSIEME geeignet ist, eine wirksame Gesamtprojektentwicklung zu ermöglichen, und ob diese Neuausrichtung das Erreichen der Projektziele unterstützt.

Die nach der im Jahr 2008 durchgeführten Prüfung der EFK (8235) aufgetretenen Probleme und deren Gründe waren darzulegen. Der aktuelle Projektstand sollte aufgezeigt und die vorliegende Planung beurteilt werden.

Die Prüfung beinhaltete somit einen rück- als auch einen vorausblickenden Aspekt.

### **2.3 Prüfungsfragen**

Folgende Prüfungsfragen waren zu beantworten:

Neue Projektausrichtung (Prozesse, Organisation, Instrumente)

- Welche wesentlichen Teile des Projekts wurden effektiv geändert?
- Welche Probleme wurden erkannt?
- Sind die getroffenen Massnahmen geeignet, um die Ursachen der Probleme nachhaltig zu beseitigen?

Bedarfsplanung, Beschaffung und Bewirtschaftung der externen personellen Ressourcen

- Bestand eine vorausschauende, auf die gesamte Projektplanung abgestimmte Bedarfsplanung?
- Bestanden Beschaffungs-, Steuerungs- und Abrechnungsprozesse, welche die gesetzlichen Bestimmungen erfüllten?
- Wurden diese Prozesse auch eingehalten?

Projektziele und Leistungsumfang von INSIEME

- Welche Abweichungen bestehen zwischen dem aktuellen und dem ursprünglich definierten Leistungsumfang?

- Inwiefern können die ursprünglich gesetzten und finanzierten Ziele des Projekts erreicht werden?
- Wurden entsprechende Änderungen allen relevanten Stakeholdern kommuniziert?

## 2.4 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (Finanzkontrollgesetz, FKG, *SR 614.0*)
- Bundesgesetz über den Eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG, *SR 611.0*)
- Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV, *SR 611.01*)
- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB, *SR 172.056.1*)
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (VöB, *SR 172.056.11*)

## 2.5 Prüfungsumfang und -grundsätze

Zur Erfüllung des Prüfauftrages wurden Dokumentationen gesichtet und Interviews mit verschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ESTV, des BIT, des Generalsekretariats des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD) und von externen Leistungserbringern geführt und ausgewertet.

## 2.6 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die eingeladenen Interviewpartner standen zur Verfügung und haben offen Auskunft erteilt. Die notwendigen Projektdokumente konnten direkt in der zentralen Dokumentenablage „sharepoint“ der ESTV eingesehen werden oder wurden dem Revisionsteam auf Anfrage zeitgerecht zur Verfügung gestellt.

## 2.7 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

### **3 Vom visionären Gesamtvorhaben zur Minimalablösung von Altsystemen; eine kritische Betrachtung des Projektverlaufs**

#### **3.1 Die ursprüngliche Vision der ESTV**

Das Projekt INSIEME geht zurück auf das Jahr 2001. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren die Informatik-Anwendungen der beiden Hauptabteilungen MWST und DVS in die Jahre gekommen. Die damalige Vision war, die ESTV durch übergreifende moderne Abläufe und unterstützt durch ein einheitliches IT-Gesamtsystem besser auf die Bedürfnisse der Kunden auszurichten. Damit sollten auch die bis heute getrennt betriebenen Anwendungen MOLIS und STOLIS abgelöst werden. Richtigerweise wurde erkannt, dass dies nicht nur durch ein Informatikprojekt erreicht werden kann, sondern auch die Prozesse und die Organisation angepasst bzw. vereinheitlicht werden müssen. Im November 2004 lagen die Grundlagen zu dieser Vision vor.

Nachfolgend wurde in mehreren Schritten die Organisationsstruktur der ESTV dahingehend angepasst (Projekt FITIN), dass beide Hauptabteilungen der ESTV nach Sprache und geografischer Zuteilung des Steuerzahlers untergliedert wurden. Somit konnte jeder Steuerzahler einem Team zugeordnet werden<sup>1</sup>. Damit sollte eine konsequente Kundenausrichtung erreicht werden, indem ein Geschäftsvorfall von a – z durch ein Kernleistungsteam mit entsprechendem Know-how und Kompetenzen bearbeitet wird.<sup>2</sup> Formell wurden die konzeptionellen Arbeiten und organisatorischen Umstrukturierungen im Frühjahr 2006 abgeschlossen.

Der IT-Teil des Gesamtvorhabens wurde im März 2005 öffentlich ausgeschrieben. Nach einer umfangreichen Evaluation erhielt im März 2006 die Firma Unisys als Generalunternehmung (GU) den Zuschlag für die Realisierung des neuen IT-Gesamtsystems der ESTV. Im August 2007 kam es zum Widerruf dieses Zuschlages und zu einem Unterbruch im Projekt. Anfangs 2008 wurde in der ESTV entschieden, dass das BIT als neuer Partner für den Aufbau der notwendigen Infrastruktur an Bord geholt werden sollte. Die ursprüngliche Projektorganisation wurde hauptsächlich mit internen Mitarbeitenden besetzt, auch der GPL kam von der DVS. Damit sollte erreicht werden, dass die Fachbereiche besser in das Projekt eingebunden werden. Das IT-Projekt wurde zudem in mehrere Etappen aufgeteilt, um die Risiken eines „big-bang“ zu reduzieren.

#### **3.2 Der Leistungsumfang des neuen IT-Systems wurde sukzessive reduziert**

Aus den gesichteten Unterlagen gehen zahlreiche Änderungen des Leistungsumfanges hervor. Der nachfolgende Absatz und die schematische Übersicht zeigen auf, in welcher Kadenz die jeweiligen Etappen terminlich nach hinten geschoben und inhaltlich verkleinert wurden. Zudem sind einige Bereiche im Laufe der Jahre aus dem ursprünglich definierten Volumen verschwunden.

Die nach der Wiederaufnahme der Arbeiten im Jahr 2008 erstellte Planung sah vor, dass in mehreren Etappen verschiedene Teilbereiche in einem neuen IT-Gesamtsystem innerhalb von vier Jahren realisiert werden sollten. Die bis Ende 2009 zu realisierende Etappe 1 umfasste damals eine

---

<sup>1</sup> FITIN 2; Präsentation für Personalkommission ESTV vom 30. Juni 2005, Folie 7

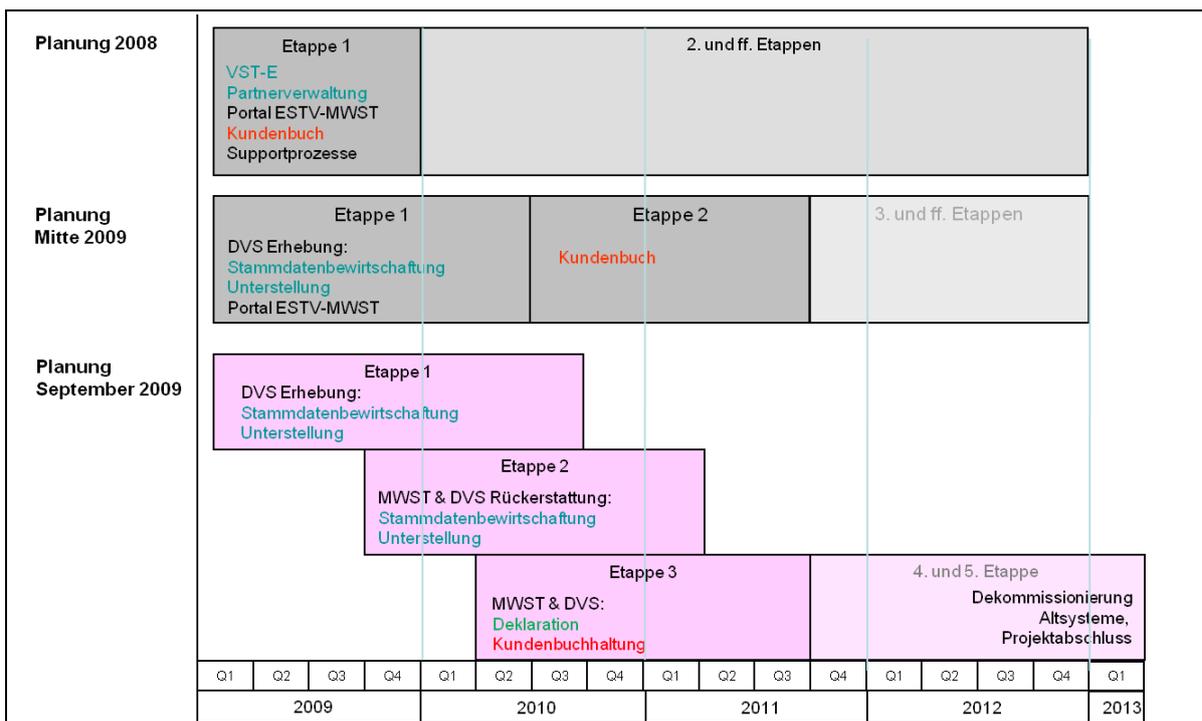
<sup>2</sup> FITIN 2; Präsentation Kadersitzung DVS vom 29. April 2005

Fachfunktion mit der Bezeichnung „VST\_E“, das Portal ESTV-MWST, die Partnerverwaltung, das Kundenbuch und die Supportprozesse. Dazu musste die technische Architektur, also die Basisplattform, gebaut werden.

Bereits Mitte 2009 wurde das Etappenziel auf den Juni 2010 und das Kundenbuch auf die nächste Etappe verschoben. Von der Ablösung der Supportprozesse war keine Rede mehr, die Partnerverwaltung und die Fachfunktion „VST\_E“ wurden zusammengefasst und umbenannt zu „DVS-Erhebung: Stammdatenbewirtschaftung/Unterstellung“.

Im September 2009 wurde der Geschäftsleitung die Realisierung in fünf Etappen vorgestellt. Etappe 1 sah immer noch die DVS Erhebung d.h. Stammdatenbewirtschaftung und Unterstellung mit Realisierungstermin im 3. Quartal 2010 vor. In der Etappe 2 sollten die Stammdaten und die Unterstellung der MWST sowie die DVS Rückerstattung bis 1. Quartal 2011 realisiert werden. Das Kundenbuch erschien nun in der Etappe 3 zusammen mit der Deklaration von MWST und DVS bis 3. Quartal 2011. In weiteren Halbjahresschritten sollten die letzten 2 Etappen die restlichen Bereiche abdecken, d.h. die Steuerüberwachung und Rechtsfallbearbeitung, sowie die Information / Kommunikation und die Führungsprozesse, immer übergreifend für MWST und DVS.

Abgeschlossen sollte das Projekt mit der Stilllegung der Altsysteme (Dekommissionierung) bis im ersten Quartal 2013 sein.



Schematische Darstellung von Etappenverschiebungen

Die heute in Produktion stehenden Teile haben nur wenig mit dem ursprünglich geplanten Inhalt gemeinsam:

- Realisiert ist das MwSt-Portal (ESTV Suisse Tax) in einer Pilotlösung mit 108 aktiven Benutzenden. Das vorgesehene Rollout hat sich verzögert, weil Abklärungen laufen, ob die gebaute Plattform dem Mengengerüst standhalten wird. Momentan wird nach einer Lösung für Belastungstests von aussen gesucht, um Gewissheit zu erhalten, dass das Portal auch bei gleichzeitiger Nutzung von tausenden von Kunden funktioniert. Gemäss dem Pflichtenheft

zur Ablösung von MOLIS und STOLIS ist die Strategie für ESTV Suisse Tax noch nicht bekannt. Die Zukunft des Portals hängt somit auch von diesem Entscheid ab.

- Ebenfalls realisiert ist die Stammdatenverwaltung, d.h. halbautomatisierte Meldungen des Bundes-Unternehmensregisters (BUR) für DVS und MWST mit Schnittstellen in die Altsysteme und die Bearbeitung von Anlagefonds.
- Informationen aus verschiedenen Reportings weisen den Grad der Fertigstellung der Basisplattform mit rund 70% aus. Wie weit diese jedoch im weiteren Projektverlauf verwendet werden kann, ist aus Sicht der interviewten heutigen Projekt- bzw. Teilprojektverantwortlichen noch ungewiss.

Der dargestellte Umfang ist im Dezember 2010 in Produktion gegangen, im Verlaufe des Jahres 2011 wurden mit mehreren Releases die Funktionalitäten verbessert und ausgebaut.

Insgesamt entspricht das bisher realisierte Volumen einem kleinen Teil dessen, was ursprünglich bis Juni 2010 hätte fertiggestellt sein sollen. Die Beilage 1 zeigt den neuesten „Masterplan Ablösung MOLIS / STOLIS“ vom 31.10.2011. Vergleicht man diesen mit der Beilage 2, der „Roadmap INSIEME“ vom 30.9.2009, ist deutlich zu erkennen, dass die Inhalte der Etappen 1 bis 3 (z.B. Stammdatenbewirtschaftung und Kundenbuchhaltung für DVS & MWST) nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden. Ebenfalls ist sichtbar, dass die Inhalte der bisherigen Etappen 4 und 5 (Steuerüberwachung, Rechtsfallbearbeitung, Information & Kommunikation, Führungsprozesse) nicht mehr im neuen Masterplan enthalten sind.

Dazu kommt, dass die vorgesehene Ablösung der bestehenden IT-Anwendungen MOLIS und STOLIS nicht mehr gleichzeitig die Dekommissionierung der Altsysteme umfasst. Die Langzeitar Archivierung von Altdaten aus MOLIS und STOLIS ist nicht mehr Bestandteil von INSIEME. Die Klärung der Frage der Archivierung soll im Rahmen eines eigenen Projektes erfolgen, da die Gesetzgebung eine Verfügbarkeit von 15 Jahren vorschreibt. Die Ablösung der Altsysteme DIAB (Digitales Informations- und Archivsystem Bundessteuern) und EFIM (Elektronisches Formularlese- und Informationssystem MWST) erfolgt gemäss der aktuellen Planung nur teilweise. Ein Parallelbetrieb von INSIEME und verbleibenden Altsystemen ist mit Mehrkosten verbunden, da sowohl der Unterhalt als auch die Lizenzen auf der alten und der neuen Umgebung anfallen werden.

### **3.3 Mangelnde Qualifikationen, fehlendes Know-how und die Auswirkungen**

Die mangelnden Qualifikationen beim bisherigen GPL, das zu Beginn der Zusammenarbeit mit dem BIT fehlende Know-how beim Lösungszentrum (LZ-BIT) sowie fehlende Entscheidungsträger bei technischen Grundsatzfragen haben zu umfassenden Problemen geführt.

Ende 2008 ist durch die EFK bemängelt worden, dass der damals eingesetzte GPL INSIEME nicht über die notwendigen Qualifikationen verfügte, um ein solches Grossvorhaben erfolgreich zu führen. Dessen fehlende IT-Kenntnisse versuchte die ESTV durch externe Coaches auszugleichen, welche dem GPL mit Wechseln im Halbjahrestakt zur Seite gestellt wurden; mit mässigem Erfolg. Die Spuren der unterschiedlichen externen Einflussgrössen finden sich überall. Mehrmals wurden die Methodik geändert, neue Formularvorschriften erlassen, die bereits erarbeiteten Grundlagen hinterfragt und neu geschrieben, weitere Sitzungsgremien geschaffen und schlussendlich die Architektur sowie bereits eingesetzte Software ausgewechselt. Dieser wiederholte Kurswechsel geht aus zahlreichen

Dokumenten hervor, welche die Handschrift der verschiedenen involvierten Firmen tragen. Das Gesamtziel und die zur Verfügung stehenden Finanzen wurden dabei aus den Augen verloren.

Die wenig zielgerichtete Projektführung des früheren GPL zeigt sich auch in anderen Bereichen. Er liess sich nachweisbar von zahlreichen Ideen der wechselnden externen Berater begeistern und versuchte diese auch gleich mit zusätzlichen Mitarbeitenden der entsprechenden Firmen umzusetzen. Dabei wurde vergessen, dass ein IT-Projekt primär nach HERMES zu entwickeln ist. Die EFK hat generell den Eindruck erhalten, dass der frühere GPL nicht nur überfordert war, sondern auch die zunehmenden Probleme nicht korrekt d.h. unvollständig rapportiert hat. Dies weist darauf hin, dass der Funktionsträger nicht in der Lage war zu erkennen, dass das Projekt massiv ausser Kontrolle geraten ist.

Ein gewichtiger Faktor sind zudem die anhaltenden Reibereien zwischen dem BIT und der ESTV. Beide Seiten beschuldigen sich gegenseitig, für Fehlentwicklungen und Terminverschiebungen verantwortlich zu sein. Lösungen wurden nur schwer gefunden, und eine Vertrauensbasis konnte bis heute nicht vollständig erreicht werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es der ESTV trotz Fachspezialisten aus allen Bereichen und Dutzenden von externen Beratern nicht gelang, konkrete und korrekte Lieferobjekte zu definieren. Auf der anderen Seite standen die Entwickler, welche ohne vordefinierte Lieferobjekte das machten, was sie für richtig hielten. Oftmals haben hier innovative junge Leute Lösungen verwirklicht, die nicht unbedingt sachdienlich waren und „Luxuslösungen“ darstellten, die so nicht notwendig sind. Als Beispiel hierfür kann das Portal der MwSt (ESTV Suisse Tax) genannt werden.

In einer wirksamen Projektorganisation sollte der Auftraggeber ESTV definieren und spezifizieren, was gebraucht wird. Die Entwickler und späteren Betreiber, d.h. das BIT, sollten unter Berücksichtigung der Kosten und des Nutzens die optimale Architektur und Basisplattform wählen. Voraussetzung für diese Zusammenarbeit ist, dass beide Seiten über das notwendige Know-how verfügen, um die für das Projekt besten Lösungen zu finden. Es ist nicht zielführend, wenn der Auftraggeber bestimmt, welche Technologien eingesetzt werden sollen. Vertreter der LBO ESTV nahmen jedoch auf diese Entscheide bis in jüngster Vergangenheit Einfluss, was unter anderem zu den dargelegten Schwierigkeiten zwischen BIT und ESTV führte.

Auch seitens des GPA fehlten klare verbindliche Vorgaben sowohl für den GPL als auch für das Projekt. Es kann durch die EFK nachvollzogen werden, dass der neue Hauptabteilungsleiter der MWST in einer ersten Phase nach Amtsantritt andere Prioritäten hatte, als sich zu 100% in ein Informatikprojekt einzubringen. Einerseits musste er sich in seine neuen Aufgaben einarbeiten und andererseits per 2009 eine umfangreiche MwSt-Reform mit seiner Hauptabteilung durchführen. Erschwerend kam hinzu, dass die Zusammensetzung und die Grösse des GPA (siehe Kapitel 5.3) klare und zielgerichtete Entscheidungen schwierig machten.

Zwei externe Projektprüfungen sollten Klarheit und damit eine Verbesserung der Situation bringen:

Im Jahre 2009 war dies die Firma A, welche grundsätzlich zu denselben Schlüssen kam wie ein paar Monate zuvor die EFK. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind jedoch nicht durch die ESTV oder die bereits unter Vertrag stehenden externen Dienstleister umgesetzt worden. Zusätzlich wurde die Firma A an Bord geholt, um den Schiefstand aufzufangen. Seit dem Verfassen des kritischen Berichts zum Projektstatus beträgt das Gesamtvolumen für diese Firma bis heute insgesamt rund 9 Mio. Franken. Trotzdem konnte bis anfangs 2011 keine umfassende Gesamtplanung vorge-

legt werden und damit auch keine reale Einschätzung stattfinden, wie weit die zur Verfügung stehenden Finanzmittel mit dem gewählten Vorgehen ausreichen würden.

Die zweite Intervention erfolgte auf Initiative des Leiters GPA, der im Laufe des Sommer 2010 die Firma S beauftragte, einen „Healthcheck“ des Projektes durchzuführen. Die Resultate lagen im November 2010 vor und bestätigten weiterhin Defizite. Parallel hat das Finanzinspektorat (FISP) der ESTV gegen Ende desselben Jahres zusätzlich festgestellt, dass nebst einer desolaten Projektführung finanzielle Ungereimtheiten aufgetaucht waren. Daraufhin gab der Leiter GPA eine detaillierte interne Überprüfung der bemängelten Punkte durch Fachspezialisten in Auftrag. Im Kapitel 4.5 wird auf das Ergebnis näher eingegangen.

### **3.4 Externe Mitarbeitende wurden zu wenig kostenbewusst geführt**

Bedingt durch den früheren schwachen GPL und den Mangel an in IT-Fragen genügend qualifiziertem Personal innerhalb der ESTV wurden Schlüsselpositionen in der Projektorganisation durch externe Mitarbeitende besetzt. Diese haben die eine oder andere Entscheidung stark beeinflusst, nicht immer im Sinne einer einfachen und kostengünstigen Lösung. Zusätzlich stellte die EFK in einigen Fällen Stundenansätze von 300 bis 520 Franken fest, die somit über den bundesweit geltenden Richtwerten von 260 Franken pro Stunde lagen. Oftmals wurden auch weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Firma in das Projekt eingebracht. Zu Spitzenzeiten waren bis zu 220 Personen – davon 170 Externe - im Projekt beteiligt, meistens mit generellen Funktionsbezeichnungen, nur sehr selten mit klar definierten Lieferobjekten. Teilweise fehlten sogar schriftliche Verträge, so dass diese nach Eintreffen der ersten Rechnungen noch abgeschlossen werden mussten. Es gibt auch Beispiele, wo eigene Produkte der auftretenden Firmen bereits erstellte Bausteine ablösten, womit die Geschäftsbeziehung auch für die Zukunft abgesichert wurde. Dadurch entsteht der Eindruck, dass bei einigen Firmen nicht primär ein erfolgreich verlaufendes Projekt im Vordergrund stand, sondern Umsatzüberlegungen.

### **3.5 Ein Zusatzkredit wurde notwendig**

Die EFK konnte nachvollziehen, dass in den durch den damaligen Qualitätsmanager erstellten monatlichen Rapporten bereits ab Ende 2009 Ampeln auf rot gestellt wurden. Die Anzahl der orangen und zunehmend roten Ampeln hätten den GPA spätestens im 1. Quartal 2010 zu einem entschiedeneren Eingreifen veranlassen müssen. Auch im Projektcontrolling-Bericht wurde bereits anfangs 2010 ausgewiesen, dass die Kosten nicht mehr im grünen Bereich waren.

Der hohe Verbrauch an finanziellen Mitteln führte dazu, dass weder die Kredittranche 2010 noch der gesprochene Verpflichtungskredit für die Realisierung des Projekts ausreichte. Entsprechend musste ein Zusatzkredit beim EFD beantragt werden, welcher durch den Bundesrat im Juni 2010 bewilligt wurde, womit sich der Gesamtkredit auf 155 Mio. Franken erhöhte.

### **3.6 Die notwendige Trennung vom Gesamtprojektleiter erfolgte spät**

Nach Vorliegen der Resultate des „Healthchecks“ durch die Firma S wurde im GPA erkannt, dass die Hauptprobleme bei der ungenügenden Projektführung lagen. Die Trennung vom GPL erfolgte dann per Februar 2011. Die Entlassung dieses Mitarbeitenden wirft für die EFK weitere Fragen auf. Nachdem der GPL – gemäss Direktor ESTV ein langjähriger und verdienter Mitarbeiter - das An-

gebot für die Übernahme einer anderen Funktion innerhalb der ESTV abgelehnt hatte, hätten die Rechtsgrundlagen eine Kündigung und sofortige Freistellung erlaubt. Stattdessen wurde sein Gehalt noch bis Juni 2011 weiter bezahlt und anschliessend eine Ablösesumme<sup>3</sup> in der Höhe von 200'000 Franken ausgerichtet. Auch dieses Vorgehen ist gemäss Bundespersonalgesetz und Bundespersonalverordnung möglich. Der EFK erscheint hingegen - aufgrund der angebotenen Weiterbeschäftigung und letztendlich einer ungenügenden Erfüllung der vorherigen Funktionen als GPL - die Auszahlung dieser Ablösesumme zumindest teilweise als fraglich.

### **3.7 Statusberichte wurden erstellt, diese zeigen jedoch nicht alle Mängel auf**

Wie bereits in den Ausführungen zur Tätigkeit des bisherigen GPL dargestellt, hat die EFK festgestellt, dass die Berichterstattung nicht grundsätzlich falsch war. Dagegen muss festgehalten werden, dass in den Quartalsrapporten, mit welchen seit 2010 das GS-EFD und ab dem vierten Quartal 2010 auch die EFK über den Projektfortschritt orientiert wurden, nicht alle Fakten dargestellt worden sind. Dasselbe gilt für Berichte, die von der Finanzdelegation (FinDel) verlangt worden sind. Die laufende Reduktion des Leistungsumfanges und damit verbunden auch die Veränderung des Kosten- / Nutzenverhältnisses hätten den Entscheidungsträgern früher und deutlicher dargelegt werden müssen. Das Hauptproblem der Reportings an den Projektauftraggeber, das GS-EFD und die FinDel sieht die EFK darin, dass diese aus Sicht der Projektführung und primär mit technischem Fokus erstellt wurden. Eine Korrektur muss zukünftig dadurch erfolgen, dass der GPA ein Reporting erstellt, welches nebst den bisherigen wichtigen Informationen des GPL über den Projektfortschritt auch Angaben zur Erreichung der strategischen Ziele des Projektes enthält, d.h. Erreichung des Leistungsumfanges innerhalb der geplanten Termine, Einhaltung der gesprochenen Kredite und Ausweis des Nutzens.

#### **Empfehlung 3.7 (Priorität 1)**

Die Berichterstattung des GPL zuhanden des Projektauftraggebers, des GS-EFD und auch der FinDel muss durch den GPA um eine Beurteilung des Projektstandes aus strategischer Sicht ergänzt werden. Dabei sind mindestens die Themen Leistungsumfang, Gesamtnutzen und Finanzlage vollständig abzudecken. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Berichterstattung stufengerecht gestrafft wird.

---

<sup>3</sup> Gemäss BV Plus setzt sich diese Ablösesumme aus einer Abgangsentschädigung von 55'680 Franken und einer Austrittsentschädigung von 144'320 Franken (beinhaltend die Abgeltung der Kündigungsfrist und restlicher Ferien- / Sabbatical Guthaben) zusammen.

## **4 Beschaffung externer Ressourcen**

### **4.1 Eine Bedarfsplanung fehlte**

Die fehlende Planung wurde bereits im letzten Revisionsbericht der EFK (2008) bemängelt. Die ESTV wurde aufgefordert, eine fundierte Mittelbedarfsplanung nach Projektphasen und Unterprojekten zu erstellen. Der Nachweis, dass diese Empfehlung umgesetzt wurde, konnte durch die ESTV nicht erbracht werden. Vielmehr wurde die fehlende Planung nachfolgend auch durch die Firmen A (2009) und S (2010) bemängelt.

Eine solche Planung beinhaltet nebst den definierten Etappen die Meilensteine, d.h. den konkret zu erreichenden Lieferumfang und daraus abgeleitet die einzelnen Lieferobjekte. Letzere sind unabdingbar für eine erfolgreiche Abwicklung einer Ausschreibung.

Das Fehlen dieser zentralen Grundlagen hatte indes schwerwiegende Folgen, da weder ein mittel- noch langfristiger Ressourcenbedarf ermittelt werden konnte und die Ressourcen kurzfristig beschafft werden mussten, unter Umgehung von Vorschriften des öffentlichen Beschaffungswesens.

### **4.2 Beschaffungen erfolgten zum wiederholten Mal nicht nach Bundesvorgaben**

Das Volumen der zu vergebenden Aufträge an externe Dienstleister lag in den meisten geprüften Fällen über dem Schwellenwert des Artikels 6 BÖB. Die Durchführung von Ausschreibungen wäre somit notwendig gewesen. Die ESTV hat die korrekte Beschaffung gemäss den geltenden Vorschriften umgangen, trotz schriftlicher Anweisungen des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund vom 16. September 2009. Als Gründe gab die ESTV an, dass infolge des Termindrucks eine Ausschreibung zu lange gedauert hätte und das Projekt hätte gestoppt werden müssen. Als weiteres Argument wurde der drohende Know-how-Verlust von bereits involvierten externen Mitarbeitenden genannt. Die EFK sieht dagegen das Hauptproblem in der mangelhaften Planung und der dadurch fehlenden Definition von Lieferobjekten.

Die Beschaffung von externen Ressourcen erfolgte über eine Bedarfsmeldung des GPL bei der LBO, der entsprechende Prozess sieht dies auch so vor. Der Chef der LBO entschied jeweils, ob der Auftrag im Einladungsverfahren oder freihändig zu vergeben war. Zumindest teilweise hat dieselbe Stelle bei der Vergabe von Erstaufträgen im Einladungsverfahren auch festgelegt, welche Firmen angeschrieben wurden. Auch für die Beschaffung nach dem 3. Kapitel der VöB müssen die Voraussetzungen für ein Einladungsverfahren wie auch für die freihändige Vergabe nachweisbar vorliegen. In der Regel erfolgt dies mit dem Bericht nach Artikel 13 Absatz 2 VöB.

Die EFK hat zahlreiche Verträge überprüft und dabei festgestellt, dass Erstvergaben, d.h. die erste Vergabe an eine neu in INSIEME tätige Firma, praktisch ausschliesslich im Einladungsverfahren erfolgten. Nachfolgeaufträge wurden in der Regel freihändig vergeben. Hatte eine Firma einen Vertrag erhalten, so schien dies als ausreichende Begründung, dass die Verträge laufend verlängert wurden und für weitere Mitarbeitende derselben Firma (mit anderen Funktionen oder Aufträgen) zusätzliche Verträge abgeschlossen wurden. Ein Nachvollzug dieser Verfahren ist jedoch schwierig, da die entsprechenden Evaluationsberichte (Checklisten) teilweise unvollständig sind.

Bei allen überprüften Verträgen musste festgestellt werden, dass die vereinbarten Zeitrahmen der Leistungserbringung so bemessen waren, dass das Kostendach den Schwellenwert für eine öffent-

liche Ausschreibung gemäss BöB nicht erreichte. Die meisten Verträge von Einzelpersonen sind ohne Unterbruch nach Ablauf der vereinbarten Vertragsdauer erneuert worden. In mehreren Fällen, in welchen die Gesamtsumme der Rechnungen das Kostendach bereits vor Ablauf der vereinbarten Vertragsdauer erreichte, wurde ein neuer Vertrag abgeschlossen. Dessen Starttermin lag bis zu drei Wochen vor dem Endtermin des vorgängigen Vertrages. Die Verträge überschneiden sich somit zeitlich. Dies zeigt die Missachtung der Bestimmungen über die Berechnung des Auftragswertes nach Artikel 14a ff VöB auf. Für wiederkehrende Leistungen bestimmt sich der Auftragswert nach dem Leistungswert für 4 Jahre. Im Zweifelsfall ist die Berechnungsmethode nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b VöB zu verwenden, unabhängig von einer allfälligen Vertragsdauer. Nicht das Kostendach eines einzelnen Vertrages bestimmt, ob der Beschaffungswert über oder unter dem entsprechenden Schwellenwert liegt.

In einzelnen Fällen kann nachvollzogen werden, dass infolge spezieller Umstände eine Vergabe im Einladungsverfahren gerechtfertigt war, z.B. bei den Aufträgen an die Firmen A und S für die Erstellung eines Gutachtens über den Projektfortschritt. Dies rechtfertigt jedoch keine freihändige Vergabe der nachfolgend mit diesen Firmen abgeschlossenen Verträge, weil sich das Lieferobjekt (nun Personalverleih) geändert hatte.

Ergänzend kann festgehalten werden, dass die für das BIT notwendigen externen Ressourcen über eine WTO-Ausschreibung mit verschiedenen Losen beschafft worden sind. Ob dies alle im BIT beschäftigten externen Mitarbeitenden des Projektes INSIEME betrifft, wurde nicht im Detail überprüft.

#### **4.3 Mehrkosten durch Drittfirmen zur Personalbeschaffung**

Im Projekt INSIEME waren von 2008 bis 2011 zahlreiche Firmen einbezogen. Bei der Durchsicht der Rechnungen fiel der EFK auf, dass Dienstleistungen von einigen externen Mitarbeitenden zu unterschiedlichen Zeitpunkten über verschiedene Firmen abgerechnet worden sind. Beispielsweise wurde bis zum Frühjahr 2011 über die Drittfirma P abgerechnet, obschon die Mehrheit der über diese Firma eingebrachten Personen gemäss Handelsregister über eine eigene Firma verfügte. Die Firma P hat somit mehrheitlich „Freelancer“ eingebracht, d.h. die Projekt-Mitarbeitenden sind nicht Angestellte der Firma P, sondern selbständig Erwerbende. Normalerweise wird ein Rahmenvertrag abgeschlossen. Die zu erbringende Leistung und allenfalls auch die eingesetzten Mitarbeitenden werden in diesem Vertragswerk aufgeführt. Dies trifft im Fall der Firma P nicht zu. Vielmehr wurden mit dieser Firma Einzelverträge für jeden von ihr vermittelten Mitarbeitenden abgeschlossen, die, wie bereits dargestellt, ohne Unterbruch erneuert wurden. Die Bereitstellung der Infrastruktur, die Arbeitsanweisungen und die Arbeitskontrolle lagen ausnahmslos in der Verantwortung der ESTV. Die Sozialversicherungsbeiträge wurden ebenfalls nicht durch die Firma P übernommen, sondern mussten durch die Freelancer - als selbständig Erwerbende – bezahlt werden.

Wie hoch der Anteil am ausbezahlten Stundenlohn ist, welcher die Firma P für sich beanspruchte, konnte nicht abschliessend geklärt werden. Aufgrund der Kreditorenrechnungen in SAP ist jedoch nachvollziehbar, dass ein Mitarbeiter zuerst über diese Firma zu einem Stundenansatz von 185 Franken abrechnete. Nach Ablauf der Verträge arbeitet derselbe Mitarbeiter unter eigener Firma zum Ansatz von 160 Franken. Die EFK stellt sich daher die Frage, weshalb die Leistungen nicht von Beginn weg direkt bei Freelancern zum günstigeren Tarif eingekauft worden sind. Das Beispiel

hinterlässt den Eindruck, dass einzelne Firmen alleine durch die Vermittlung von Personal hohe Umsätze und entsprechende Gewinne erzielt haben. Die Firma P hat immerhin von August 2008 bis heute mit INSIEME einen Umsatz von über 7 Millionen Franken erwirtschaftet.

#### **4.4 Ungenügende Kompetenzregelungen für die Beschaffung von IT-Dienstleistungen**

Die EFK hat im Bericht 2008 gefordert, dass das Vertragswesen und die Finanzen dem GPA unterstellt werden sollten. Damit sollte erreicht werden, dass die Geschäftsleitung in die Vertragsabschlüsse einbezogen wird.

Die Kompetenzen des GPL waren nur teilweise schriftlich geregelt. Der EFK konnte kein formeller Nachweis erbracht werden, dass dieser die Unterschriftenberechtigung für Verträge hatte. Definitiv hatte er diese ab 1. März 2010 nicht mehr, da zu diesem Zeitpunkt die Unterschriftenregelung durch die GL in Kraft gesetzt wurde. Diese wurde von der Finanzchefin eingefordert und aufgesetzt, da eine solche bis dahin fehlte. Trotzdem hat der GPL weiterhin Ressourcen bestellt, zusammen mit dem Chef LBO Verträge bis zum Schwellenwert von 230'000 Franken unterzeichnet und die entsprechenden Rechnungen freigegeben.

Seit Ablösung des GPL werden die Verträge nun primär durch den Chef LBO und den IM, in Ausnahmefällen auch durch den Leiter GPA unterzeichnet. Gemäss Organigramm der ESTV ist der IM direkt dem Chef LBO unterstellt. Die EFK erachtet die heutige Unterschriftenregelung im Bereich der Informatik als ungenügend. Für korrekte freihändige Verfahren bis 50'000 Franken (Grenze gemäss geltender Unterschriftenregelung ESTV) kann diese Regelung akzeptiert werden. Darüber hinausgehende Verpflichtungen sollten jedoch – wie bei Verträgen ausserhalb der IT vorgesehen – zwingend mindestens die Unterschrift eines Mitgliedes der obersten Geschäftsleitung tragen. Die Unterschriftenregelung der ESTV ist entsprechend anzupassen.

##### **Empfehlung 4.4 (Priorität 1)**

Die Unterschriftenregelung der ESTV für den Informatikbereich sollte der definierten, generellen Regelung für Vertragsabschlüsse entsprechen. Verpflichtungen über Fr. 50'000 sind durch ein Mitglied der obersten Geschäftsleitung zu unterzeichnen.

#### **4.5 Diverse Ungereimtheiten bei den Rechnungsstellungen**

Auch bei der Prüfung der eingereichten Rechnungen wurde nicht mit der notwendigen Sorgfalt vorgegangen. Einerseits wurden die verrechneten Stunden formell zu wenig genau mit den erfassten Stunden und den Verträgen verglichen, andererseits war eine materielle Prüfung der tatsächlich erbrachten Leistungen mehrheitlich nicht möglich, da in den Verträgen keine messbaren Lieferobjekte vereinbart worden waren. Diese Mängel bezüglich Stundenkontrollen sind zwischenzeitlich mit entsprechenden Weisungen und Massnahmen bezüglich Stundenerfassung, Rechnungsstellung und Vertragsablage behoben worden. Zu erwähnen ist, dass diese erhebliche Verbesserung vorab durch ein grosses persönliches Engagement von Mitarbeitenden im Projektmanagement-Office und der Finanzchefin erreicht worden sind.

Das FISP ESTV hat Ende 2010 und anfangs 2011 die finanzielle Führung des Projektes INSIEME geprüft. Dabei wurde ebenfalls festgestellt, dass die Rechnungsstellung, die Stundenerfassungen und das Vertragswesen Mängel aufweisen. Die Prüfung umfasste Stichproben von Rechnungen

aus dem Jahre 2010. Aufgrund der festgestellten zahlreichen Ungereimtheiten hat der Leiter GPA angeordnet, dass durch zwei Steuerexperten sämtliche Rechnungen des Projektes INSIEME aus dem Jahr 2010 überprüft werden mussten. Die ad-hoc gebildete Arbeitsgruppe hat sowohl die Rechnungen aller externen Mitarbeitenden wie auch die Leistungsverrechnung des BIT überprüft. Die Berichte sind dem GPA bekannt und wurden auch der EFK zugestellt. Trotz umfassender zeitintensiver Abklärungen durch die eingesetzte Arbeitsgruppe konnten nicht alle Punkte vollständig geklärt werden, insbesondere bezüglich Differenzen bei den Abrechnungen des BIT.

Es obliegt der ESTV aufgrund der vorliegenden Resultate und Empfehlungen der ad-hoc Arbeitsgruppe weitere Schritte zu unternehmen.

#### **4.6 Fazit bezüglich Beschaffung externer Ressourcen**

Die vorerwähnten Mängel sind aus Sicht der EFK gravierend. Die EFK ist deshalb der Auffassung, dass seitens der ESTV die Verantwortung zu klären ist und weitere Massnahmen im Beschaffungsbereich ins Auge gefasst werden sollten.

##### **Empfehlung 4.6 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der ESTV, das GS EFD zu ersuchen, eine Administrativuntersuchung über die Beschaffungen zu veranlassen.

## **5 Aktueller Stand und Ausblick in die Zukunft**

Der neue GPL hat sein Amt erst seit einigen Wochen inne. Die EFK konnte feststellen, dass in vielen Bereichen bereits Korrekturen eingeleitet worden sind. Die Wirkungen dieser Korrekturen können zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden. Die nachfolgenden Beurteilungen beziehen sich nur auf Punkte, welche aus Sicht der EFK entscheidend für einen erfolgreichen Projektverlauf sind.

### **5.1 Der heutige Leistungsumfang weicht erheblich von den ursprünglichen Zielen ab**

Wie im Kapitel 3.2 bereits dargelegt ist, sind ab 2008 die geplanten Etappen und deren Inhalte sukzessive reduziert worden. Zum heutigen Zeitpunkt steht die alleinige Ablösung der Funktionalitäten von MOLIS und STOLIS im Vordergrund. Die notwendige Archivierungslösung für die nicht in die neue Anwendung migrierten Altdaten wird gemäss genehmigtem Pflichtenheft INSIEME Etappe 2b/3 vom Dezember 2011 nicht unter INSIEME gelöst, sondern mit einem zusätzlichen Projekt und entsprechenden Kosten. Aus demselben Dokument geht hervor, dass die Umsysteme DIAB und EFIM nur teilweise abgelöst werden sollen.

Hingegen wird in diesem Pflichtenheft erstmals deutlich dargelegt, welche Umsetzungen der ursprünglichen, in Kapitel 3.2 beschriebenen Planung nicht mehr vorgesehen sind. Es handelt sich dabei um die Fachfunktionen

- der Steuerüberwachung
- der Rechtsfallbearbeitung
- für die Analyse- und Steuerungsprozesse (Datenanalyse, Managementreporting, Risiko- und Wissensmanagement)
- von Information und Kommunikation

Die ursprünglichen Ziele, einheitliche Prozesse über die gesamte ESTV einzuführen, unterstützt durch ein IT-Gesamtsystem, werden nicht erreicht. Die ESTV als prozessgesteuerte und kundenorientierte Verwaltungseinheit bleibt weiterhin eine Vision. Die beiden Hauptabteilungen MWST und DVS werden aufgrund der Übernahme von Funktionalitäten aus MOLIS und STOLIS nach wie vor mit teilweise ungleichen Arbeitsabläufen arbeiten. Der noch bis im Sommer 2011 kommunizierte Nutzen von 200 Mio. Franken – zu erzielen über Zusatzeinnahmen und Einsparungen – wird nicht erreicht werden. Bis zur völligen Abschaltung der Altsysteme wird die ESTV die Kosten für redundante Systeme tragen müssen.

### **5.2 Das Projektmanagement wurde gestrafft**

Nach der Entlassung des ehemaligen GPL im Februar 2011 übernahm der Leiter GPA interimistisch zusammen mit einem externen Mitarbeiter die Projektleitung. Der neue GPL hat am 1. Oktober 2011 seine Tätigkeit bei der ESTV aufgenommen. Die befragten Mitarbeitenden haben ohne Ausnahme bestätigt, dass eine klare Führung spürbar ist. Entsprechend sind auch die Motivation und vor allem das Vertrauen in das Projekt INSIEME wieder angestiegen.

Aufgrund der ausser Kontrolle geratenen Kosten mussten mit dem Abgang des ehemaligen GPL Sofortmassnahmen eingeleitet werden. Die überdimensionierte Projektorganisation konnte aufgrund der fehlenden Planung und ungenügender Vorarbeiten nicht ausgelastet werden. Daher wurde die

bestehende Organisation in mehreren Schritten massiv reduziert, was jedoch auch mit Know-how-Verlust verbunden war. Der neue GPL hat sich jedoch bemüht, die qualifizierten Leistungsträger zu erkennen und diese im Projekt zu behalten.

Die Handschrift des neuen GPL war auch für die EFK sichtbar, da die neue Planung und das Vorgehen für die Erarbeitung der dringend notwendigen Spezifikationen strikt nach HERMES erfolgen sollen. Der Masterplan des neuen GPL vom 31.10.11 zeigt, dass auch die bisherige Etappierung nunmehr durch ein Vorgehen nach HERMES abgelöst worden ist.

### **5.3 Ein starker Gesamtprojektausschuss als kritischer Erfolgsfaktor**

Ein Verbesserungspotential besteht im GPA, welcher zu gross und mit Mitarbeitenden bestückt ist, deren Teilnahme in einem Entscheidungsgremium in Frage gestellt werden kann. Der GPA sollte gemäss den Vorgaben von HERMES zusammengesetzt sein, und Entscheide sollen ausschliesslich durch den Direktor ESTV, den Leiter GPA sowie den GPL gefällt werden. Der Direktor des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) ist beizuziehen, sofern er durch den Entscheid als zukünftiger Betreiber betroffen ist.

Personen, welche gemäss obiger Aufstellung nicht Entscheidungsträger sind (Hauptabteilungsleiter DVS, Leiter LBO, Fachbereichsleiter), gehören nicht als ständige Mitglieder in dieses Gremium, sondern sind nur fallweise und bei Bedarf beratend beizuziehen. Dazu gehören auch die für das Qualitäts-, Vertrags- und Risikomanagement sowie das Finanzcontrolling verantwortlichen Funktionsträger. Diese haben dem GPA regelmässig schriftlich Bericht zu erstatten. Dies hat in einer stufengerechten Form und Qualität zu erfolgen, so dass der GPA die notwendigen und richtigen Entscheidungen treffen kann.

Der Einsitz des GS-EFD mit Beobachterstatus ist aufgrund der politischen Komponente dieses Projektes durch frühere Entscheide gegeben.

Die EFK stellt fest, dass die Aufgaben und auch die Verantwortung des Leiters GPA nicht mit dessen Kompetenzen übereinstimmen. Normalerweise verfügt ein solcher Leiter gemäss HERMES über letztendliche Entscheidungsbefugnisse, was bisher nicht ausreichend der Fall ist. Vielmehr haben im Projekt INSIEME unterschiedliche Gremien über massgebende und finanziell wesentliche Grundsätze entschieden, z.B. Architekturwechsel, Auswahl von externen Lieferanten, Eigenentwicklung versus Standardsoftware usw.

#### **Empfehlung 5.3 (Priorität 1)**

Der Gesamtprojektausschuss (GPA) ist den Vorgaben von HERMES entsprechend auf das notwendige Minimum an Entscheidungsträgern zu reduzieren. Die Kompetenzen des Leiters GPA sind seiner Verantwortung entsprechend zu gewähren und schriftlich festzuhalten.

### **5.4 Die Technologie birgt hohe Risiken**

Der bisherige Projektverlauf mit mehrmaligen Methodik- und Softwarewechseln hat zur Folge, dass im heute bestehenden Teil des IT-Systems INSIEME anstelle von Standardmodulen/-produkten (z.B. Formularservice, Workflow usw.) Eigenentwicklungen und Nischenprodukte im Einsatz sind. Auch kann zum heutigen Zeitpunkt durch die beauftragten Mitarbeitenden nicht abschliessend beurteilt werden, wie weit sich die gebaute Basis-Plattform im weiteren Projektverlauf einsetzen lässt. Möglich

ist, dass bereits entwickelte Bausteine entweder vereinfacht oder sogar ersetzt werden müssen. Somit bestehen nach wie vor offene Fragen zur Architektur und technologischen Grundsätzen.

Im Sommer 2011 wurde nochmals evaluiert, ob mit der Individualentwicklung weitergefahren oder allenfalls doch auf ein am Markt erhältliches Standardprodukt (SAP) gewechselt werden sollte. Pros und Contras sind damals in einem Grundsatzdokument dargelegt worden. Die Entscheidung fiel für die Weiterführung der Individualentwicklung aus.

Die erwähnten Elemente der Eigenentwicklung, die Redimensionierung des Projektes und das damit verbundene Verbleiben von Altsystemen führen nun dazu, dass auch die künftige Applikationsumgebung aus sehr vielen Einzelkomponenten mit entsprechenden Schnittstellen bestehen wird. Eine umfassende Bereinigung der alten „Patchwork“-Umgebung ist nicht absehbar. Die EFK schätzt die damit verbundenen technologischen Risiken als hoch ein.

### **5.5 Ursprünglich geplante Synergien bei den Prozessen werden kaum realisiert**

De facto bestehen bis heute zwei Hauptabteilungen, die nach unterschiedlichen Abläufen arbeiten. Als Beispiel dafür kann der Bereich des Dokumentenmanagements aufgezeigt werden. Im Jahr 2008 wurden neue Scanner beschafft, welche für die Verarbeitung der Dokumente von DVS und MWST in den jeweiligen Dokumenten-Management-Centern (DMC) eingesetzt werden. Es stellt sich die Frage, wie sich getrennte DMC für zwei Hauptabteilungen unter dem Projekt INSIEME rechtfertigen lassen. Als wirtschaftlich sinnvolle Lösung wäre mindestens eine Zusammenlegung dieser Bereiche zu einem Kompetenzzentrum ESTV anzustreben. Zudem bestehen Möglichkeiten, solche Dienstleistungen von professionellen Leistungserbringern einzukaufen. Das BIT betreibt seit einiger Zeit ein Scanning-Zentrum mit leistungsfähigen Systemen. Auch andere dem Bund nahestehende Firmen wie z.B. die Swiss Post Solutions bieten professionelle Scanning-Dienstleistungen an. Diese Zentren sind mit den neuesten Techniken ausgerüstet und nach internationalen Standards zertifiziert, damit den hohen Anforderungen bezüglich Geheimhaltungspflicht, Nachvollziehbarkeit und Datensicherheit ihrer Kunden (Banken, Versicherungen, Swisscom, Postfinance, usw.) nachgekommen werden kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass die angebotenen Services auch den Anforderungen der ESTV genügen würden.

Die unterschiedlichen Prozesse in den beiden Hauptabteilungen und somit auch die Anzahl der Prozesseigner führen dazu, dass keine klare Instanz für den GPL als Ansprechperson zur Verfügung steht. Dieser Bereich des Projektes muss aus Sicht der EFK dringend gestrafft werden, wenn man in Zukunft professionelle einheitliche Prozesse haben will, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den beiden Hauptabteilungen hinausgehen. Es muss eine Instanz geben, die abschliessend entscheiden kann, wie die neuen Prozesse und daraus resultierenden Detailspezifikationen für die Entwickler aussehen sollen. Diese Instanz ist zugleich die zentrale Ansprechperson für den GPL.

#### **Empfehlung 5.5 (Priorität 1)**

Es sollte innerhalb der Projektorganisation eine Instanz ernannt werden, welche über finale Prozesse und Detailspezifikationen Entscheidungskompetenz hat, und diesbezüglich der Hauptansprechpartner für den GPL ist.

## 5.6 Übersicht über bisherige Probleme und die eingeleiteten Massnahmen

Zusammenfassend stellt die EFK fest, dass mit der Wahl eines neuen GPL ein wesentlicher Grundstein für ein mögliches Gelingen des IT-Projektes gelegt wurde. Aufgrund der gesichteten Dokumente und der geführten Interviews fasst die EFK die bisherigen Probleme, wie im vorliegenden Bericht bereits dargestellt, wie folgt zusammen:

Bisheriges Problem	Eingeleitete Massnahmen	Noch zu erledigen
Führungslosigkeit des Projektes	Einstellung des neuen GPL	
Eigendynamik von externen Mitarbeitenden	Führung der externen Mitarbeitenden durch den neuen GPL	Überprüfung der Notwendigkeit von externen Mitarbeitenden in Schlüsselpositionen der PO; Kritisches Hinterfragen von Anträgen (andere Methodik, zusätzliche Ressourcen) von diesen Funktionsträgern
Fehlende Vertrauensbasis zwischen ESTV und BIT	Einsatz des Direktors BIT im GPA Offener Dialog zwischen GPL, Leiter GPA und Direktor BIT	Beseitigen von blockierenden Altlasten (ungeklärte Abrechnungen 2010 gemäss der ad-hoc Arbeitsgruppe der ESTV)
Praxis der bisherigen Beschaffungen	Abschluss von Verträgen nur mit dem Einverständnis des GPL	Umsetzung der Empfehlung 4.4 der EFK
Fehlende Lieferobjekte in Verträgen	Erstellen von klaren Spezifikationen	Verträge werden nur noch mit präzisen und überprüfbaren Lieferobjekten abgeschlossen
Widerstände gegen notwendige Umstrukturierungen zur Erreichung eines einheitlichen Gesamtsystems		Durchsetzung von einheitlichen Prozessen und Strukturen (z.B. DMC) ESTV durch die GL zur Vereinfachung der Lösung
Grösse und Struktur der Projektorganisation	Erfolgte Redimensionierung der involvierten Mitarbeitenden	Umsetzung der Empfehlung 5.3 EFK bezüglich GPA
Mangelnde bzw. unklare Einflussnahme des GPA	Offener und konstruktiver Dialog zwischen GPL und Leiter GPA	Umsetzung der Empfehlung 5.3 EFK bezüglich GPA Durchsetzen von gefällten Entscheide
Ungenügende Berichterstattung	Strafung des Berichtswesens, Vereinheitlichung	Prüfung der Berichte auf Vollständigkeit und Konsistenz

Die EFK hat sich davon überzeugen können, dass das Projektmanagement mit griffigen Massnahmen das Projekt beleben will und neues Vertrauen in das Projekt INSIEME gebracht hat. Ob die getroffenen und insbesondere die noch zu treffenden Massnahmen den gewünschten Erfolg bringen, kann erst beurteilt werden, wenn die in Arbeit stehende Planung abgeschlossen ist, d.h. im Frühjahr 2012. Genauso kann auch erst später abgeschätzt werden, wie weit die noch vorhan-

denen Finanzmittel tatsächlich ausreichen werden. Der heutige Nutzen liegt in der Risikominimierung bezogen auf die möglichst rasche Ablösung der Altsysteme MOLIS und STOLIS.

Die ursprüngliche Vision des Gesamtvorhabens INSIEME wird mit den bis 2014 zu realisierenden Elementen aber nur zu einem kleinen Teil umgesetzt.

## **6 Empfehlungen aus der Revision 8235 wurden unzureichend umgesetzt**

Die wesentlichen Empfehlungen der EFK bezogen sich auf den eingesetzten GPL, das Vertrags- und Finanzmanagement sowie die Planung, die Beschaffungen von externen Ressourcen, die Projektmethodik und ein effektives Projektcontrolling. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen muss festgestellt werden, dass diese mit wenigen Ausnahmen (Verbesserungen in der Buchführung und Abrechnung, Coaching des GPL) nicht umgesetzt worden sind, auch wenn dies gegenüber der GL so kommuniziert wurde.

Die aktuelle Gesamtsituation ist in den vorangehenden Kapiteln ausführlich dargestellt und entsprechend sind neue Empfehlungen formuliert worden. Die in der Prüfung 8235 gemachten Empfehlungen sind dadurch überholt.

## **7 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 17. Januar 2012 statt. Die Besprechung ergab eine weitgehende Übereinstimmung bezüglich der im Bericht enthaltenen Feststellungen und Folgerungen.

Die EFK dankt allen Beteiligten für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

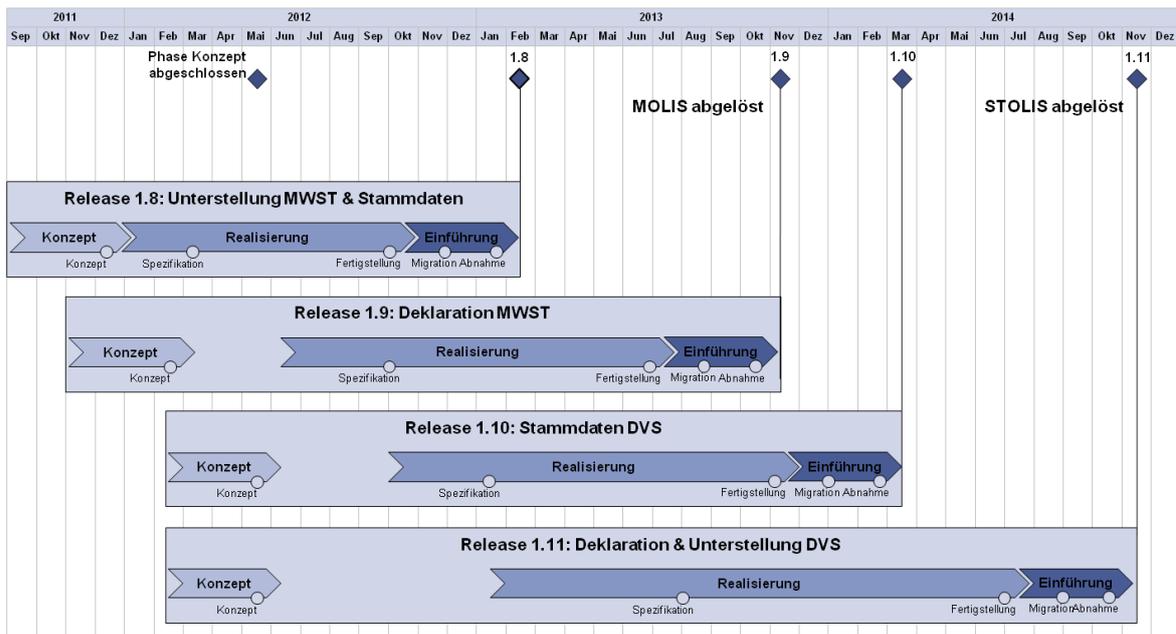
### **Beilagen**

- 1 Masterplan Ablösung MOLIS / STOLIS
- 2 Die Planung von INSIEME: Roadmap

**Beilage 1**

Provisorische aktuelle Planung  
 Auszug aus Präsentation „Gesamtvorhaben INSIEME Masterplan Ablösung MOLIS / STOLIS“

## Masterplan Ablösung MOLIS / STOLIS



Masterplan Ablösung STOLIS/MOLIS, 31.10.2011

**Beilage 2**

Ursprüngliche Planung  
 Auszug aus Präsentation „INSIEME Gesamtvorhaben, Roadmap + Masterplan, Etappe 1“



## Die Planung von INSIEME: Roadmap (Freigabe durch GL-i am 30.09.2009)

