

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT

Eidgenössische Steuerverwaltung

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 1.17441.605.00197.010 |
| 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 |
| 1 Auftrag und Vorgehen | 13 |
| 1.1 Ausgangslage | 13 |
| 1.2 Prüfungsziel und -fragen..... | 13 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 13 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 14 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 14 |
| 2 Generelle Situation und gegenwärtige Kosten | 15 |
| 3 Berichterstattung an Bundesrat und Parlament | 16 |
| 3.1 Der letzte Statusbericht zeigt ein zu optimistisches Bild..... | 16 |
| 3.2 Nachtrag I: die Grundlagen für den Beschluss sind plausibel..... | 17 |
| 4 Voraussetzungen für den Betrieb | 19 |
| 4.1 Das Produktivitätsniveau muss genau beobachtet werden | 19 |
| 4.2 Das Interne Kontrollsystem (IKS) ist im Aufbau..... | 21 |
| 4.3 Erste Fachanwendungen werden bereits produktiv genutzt | 21 |
| 4.4 Bessere Voraussetzungen für die Datenmigration zur Ablösung von STOLIS | 23 |
| 4.5 Die Betriebsorganisationen sind noch nicht vollständig aufgebaut | 24 |
| 5 Kosten- und Terminplanung | 25 |
| 5.1 Die Planung bleibt insgesamt sehr ehrgeizig | 25 |
| 5.2 Das Controlling benötigt eine mittel- und langfristige Sicht | 25 |
| 6 Erkenntnisse aus dem Empfehlungscontrolling | 27 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen | 28 |
| Anhang 2: Abkürzungen | 29 |
| Anhang 3: Glossar | 30 |
| Anhang 4: Empfehlungscontrolling | 33 |

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT

Eidgenössische Steuerverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) ersetzt mit dem Programm FISCAL-IT seine bestehenden Fachanwendungen, die ihr Lebensende erreicht haben. Gleichzeitig homogenisiert sie ihre IT-Systemlandschaft und überführt diese in eine moderne IKT-Architektur. Diese Kombination führte zu technischen und betrieblichen Herausforderungen, wodurch es mehrfach zu Terminverschiebungen und Mehrkosten kam¹. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung will die ESTV bis September 2017 das Altsystem STOLIS im Organisationsbereich «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» (DVS) ablösen. Im Bereich Mehrwertsteuer plant die ESTV den Ersatz des Altsystems MOLIS bis Ende 2018.

Die Betriebskosten sind noch nicht bekannt, die Terminplanung verträgt keine Verzögerungen

Im Herbst 2016 informierte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, dass das Programm FISCAL-IT sein Budget um 26 Millionen Franken überschreiten wird. Damit ergeben sich neu Gesamtkosten von 117,6 Millionen Franken, inklusive 6,4 Millionen für die internen Aufwände der ESTV. Gleichzeitig reduziert die ESTV den Realisierungsumfang soweit, um die Altsysteme STOLIS und MOLIS planmässig ablösen zu können. Die neuen FISCAL-IT-Anwendungen will die ESTV in nachfolgenden Betriebs-Releases optimieren und erweitern. Allenfalls verbleibende Anforderungen plant sie in regulären Releases zulasten der Betriebskredite zu realisieren. Die Betriebs-Releases hat die ESTV noch nicht geplant, folglich liegen auch die daraus resultierenden Kosten nicht vor. Da die Leistungsvereinbarung mit dem BIT noch nicht erstellt ist, sind die Kosten für den Betrieb der IKT-Serviceplattform nach wie vor unklar.

Trotz erkennbarer Fortschritte im Programm erachtet die EFK die Planung für die Ablösung des Altsystems STOLIS bis September 2017 als sehr ehrgeizig. Es stellt sich vor allem die Frage, ob die bisherigen Rückstände abgearbeitet und die vereinbarten Liefertermine von allen Parteien gehalten werden können. Bis zum Ablösungszeitpunkt müssten die ESTV und das BIT die Entwicklung abgeschlossen und die Anwendungen getestet haben. Gleichzeitig müssen beide ihre Betriebsorganisationen noch fertig aufbauen, testen und auf die neuen Anforderungen ausrichten. Durch die hohen Abhängigkeiten der Aufgaben wirken sich einzelne Verzögerungen direkt auf die gesamte Terminplanung aus – wie bereits im Bereich der Fachtests geschehen – und können so zu Mehrkosten führen.

Ein wachsender Arbeitsrückstand kann den Abschluss der Staatsrechnung gefährden

Mit den neuen FISCAL-IT-Anwendungen droht aufgrund der Umstellung, mindestens vorübergehend, ein signifikanter Arbeitsrückstand in den betroffenen Organisationsbereichen der ESTV. Zudem besteht die Gefahr, dass die ESTV zugunsten der Einhaltung des Programmplans Abstriche bei der geplanten Funktionalität des Systems machen muss (z. B. Plausibilitätskontrollen, elektronisches Erfassen / Einlesen von Daten). Dies kann zur Folge haben, dass die Arbeiten in den Fachbereichen aufwendiger werden und die Produktivität

¹ Prüfungen des IKT-Schlüsselprojekts FISCAL-IT (PA 13506 / 14539 / 16153), abrufbar auf der Webseite der EFK

sinkt. Ein Rückstand in der Verarbeitung kann Ende Jahr zu Schätzungen führen, welche die Qualität (Vollständigkeit und Richtigkeit) der Geschäftsdaten negativ beeinflussen und so den Abschluss der Staatsrechnung gefährden. Aus Sicht der EFK müssen deshalb die Auswirkungen der neuen Systeme auf die Produktivität der gesamten Verarbeitungskette in der Einführungsphase noch abgeschätzt werden. Die Produktivität sollte im Rahmen des Ablösungsentscheids als wichtiges Kriterium herangezogen werden.

Möglicherweise beurteilt die ESTV das Risiko eines kurzfristig wachsenden Arbeitsrückstands als vertretbar, um ihre Programmziele zu erreichen. In diesem Fall müsste sie jedoch vorgängig Massnahmen für die Abarbeitung des Arbeitsrückstands planen und die Umsetzung eng überwachen.

Aus Sicht der EFK sollte die ESTV bei ihrer Planung die Einhaltung der Ordnungsmässigkeit in den Geschäftsabläufen höher priorisieren als diejenige des Programmzeitplans.

Audit du projet informatique clé FISCAL-IT

Administration fédérale des contributions

L'essentiel en bref

Avec son programme FISCAL-IT, l'Administration fédérale des contributions (AFC) remplace les applications existantes et arrivées à la fin de leur cycle de vie. En même temps, elle uniformise ses systèmes informatiques et les intègre dans une architecture informatique moderne. Ce double objectif l'a confrontée à des défis techniques et opérationnels, entraînant à plusieurs reprises des retards et des coûts supplémentaires¹. Au moment de l'audit du CDF, l'AFC souhaitait remplacer l'ancien système STOLIS utilisé dans le domaine d'organisation « de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre » (DAT) d'ici septembre 2017. Dans le secteur de la TVA, elle prévoit de remplacer l'ancien système MOLIS d'ici à la fin de 2018.

Les coûts d'exploitation ne sont pas encore connus, le calendrier ne tolère aucun retard

À l'automne 2016, le Département fédéral des finances (DFF) a informé la Délégation des finances des Chambres fédérales que le programme FISCAL-IT dépasserait de 26 millions de francs le budget prévu. Il en résulte un nouveau total des coûts de 117,6 millions de francs, y compris 6,4 millions pour les charges internes de l'AFC. Parallèlement, l'AFC réduit l'ampleur de la réalisation de manière à pouvoir remplacer les anciens systèmes STOLIS et MOLIS dans les délais fixés. Elle prévoit de procéder à l'optimisation et à l'extension des nouvelles applications FISCAL-IT lors de mises à jour opérationnelles ultérieures. Quant à d'éventuelles exigences restantes, elle entend les satisfaire durant les mises à jour ordinaires financées sur les crédits d'exploitation. L'AFC n'a pas encore planifié les mises à jour opérationnelles, d'où l'absence de prévision des coûts correspondants. La convention de prestations avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) n'ayant pas encore été conclue, les coûts d'exploitation de la plateforme de services informatiques sont toujours incertains.

Malgré des progrès tangibles réalisés dans le programme, le CDF juge la planification visant à remplacer l'ancien système STOLIS d'ici à septembre 2017 très ambitieuse. La question se pose surtout de savoir s'il sera possible de rattraper les retards pris et si les délais de livraison convenus pourront être respectés par toutes les parties. Jusqu'à la date du remplacement, l'AFC et l'OFIT devraient avoir achevé le développement et testé les applications. En même temps, tous deux doivent encore finaliser leur organisation d'exploitation, la tester et l'adapter aux nouvelles exigences. Du fait de la grande interdépendance des tâches, certains retards ont une incidence directe sur le calendrier général – comme cela a déjà été le cas pour les tests techniques – et peuvent ainsi générer des coûts supplémentaires.

L'accumulation de retards peut compromettre la clôture du compte d'État

Le passage aux nouvelles applications FISCAL-IT pourrait entraîner, du moins temporairement, des retards considérables dans les domaines d'organisation concernés de l'AFC. Celle-ci risque en outre de devoir faire des concessions au niveau des fonctionnalités prévues (par ex. contrôles de plausibilité, saisie et lecture électroniques de données) afin de

¹ Audits du projet informatique clé FISCAL-IT (PA 13506 / 14539 / 16153), disponibles sur le site Internet du CDF

respecter le calendrier du programme. Cela peut avoir comme conséquences de rendre les travaux des domaines spécialisés plus coûteux et de faire baisser la productivité. Des retards dans le traitement pourraient donner lieu, en fin d'année, à des estimations susceptibles de compromettre la qualité des données (exhaustivité, exactitude) et, par conséquent, la clôture du compte d'État. C'est pourquoi le CDF juge que les effets des nouveaux systèmes sur la productivité de toute la chaîne de traitement doivent être évalués lors de la phase d'introduction. La productivité est un critère important à prendre en compte dans le cadre de la décision de remplacement.

L'AFC estime peut-être que le risque d'accumuler des retards à court terme est acceptable si cela permet d'atteindre les objectifs du programme. Mais dans ce cas, elle devrait prévoir au préalable des mesures pour rattraper ces retards et surveiller étroitement leur mise en œuvre.

Selon le CDF, l'AFC devrait, lors de sa planification, accorder une plus grande priorité au respect de la régularité des processus qu'à celui du calendrier du programme.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Fiscal-IT

Amministrazione federale delle contribuzioni

L'essenziale in breve

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) sostituisce con il programma FISCAL-IT le sue applicazioni esistenti che sono giunte al termine del loro ciclo di vita. Contestualmente omogeneizza i suoi sistemi IT e li trasferisce in un'architettura TIC moderna. Questa combinazione ha causato difficoltà tecniche e di esercizio che, a loro volta, hanno comportato a più riprese differimenti delle scadenze e costi supplementari¹. Al momento della verifica da parte del Controllo federale delle finanze (CDF), l'AFC intende sostituire entro settembre 2017 il vecchio sistema STOLIS nel settore organizzativo «Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo» (DPB). Nel settore dell'imposta sul valore aggiunto, la sostituzione del vecchio sistema MOLIS è invece prevista per fine 2018.

I costi d'esercizio non sono ancora noti, il calendario non ammette ritardi

Nell'autunno del 2016 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha informato la Delegazione delle finanze delle Camere federali che il programma FISCAL-IT supererà di 26 milioni di franchi il budget stabilito. Di conseguenza risultano costi complessivi di 117,6 milioni di franchi, compresi i 6,4 milioni per i costi interni dell'AFC. Al contempo l'AFC riduce la portata della realizzazione in modo da poter sostituire i vecchi sistemi STOLIS e MOLIS secondo i piani. L'AFC intende migliorare e ampliare le nuove applicazioni FISCAL-IT nelle prossime release di esercizio. Prevede di attuare gli eventuali requisiti rimanenti in occasione delle release regolari, a carico dei crediti d'esercizio. L'AFC non ha ancora pianificato le release di esercizio e, pertanto, i costi che ne risultano non sono noti finora. Dato che le convenzioni sulle prestazioni con l'UFIT non sono ancora state concluse, i costi per l'esercizio della piattaforma di servizi TIC rimangono incerti.

Nonostante gli evidenti progressi nel programma, il CDF ritiene che il piano di sostituire il vecchio sistema STOLIS entro settembre 2017 sia molto ambizioso. Si pone soprattutto la questione se sia possibile recuperare i ritardi accumulati e rispettare i termini di consegna convenuti con tutte le parti. L'AFC e l'UFIT dovranno essere in grado di concludere lo sviluppo e testare l'applicazione prima della sostituzione del sistema. Al contempo entrambi dovranno ancora finire di sviluppare le loro organizzazioni operative, testarle e indirizzarle verso le nuove sfide. A causa dell'elevata dipendenza dei compiti, singoli ritardi possono ripercuotersi direttamente sull'intera pianificazione delle scadenze, come è già successo nell'ambito dei test specialistici, e generare in tal modo costi supplementari.

Un aumento degli arretrati di lavoro può pregiudicare la chiusura del consuntivo

Il passaggio alle nuove applicazioni FISCAL-IT rischia di causare, almeno temporaneamente, importanti arretrati di lavoro nei settori organizzativi interessati dell'AFC. Vi è inoltre il pericolo che per rispettare lo scadenziario, l'AFC debba operare dei tagli nella prevista funzionalità del sistema (ad es. controlli di plausibilità, rilevamento / registrazione elettronica dei dati). Di conseguenza i lavori negli altri settori specialistici potrebbero diventare più onerosi

¹ Verifiche del progetto chiave TIC FISCAL-IT (PA 13506 / 14539 / 16153), disponibili sul sito del CDF

e la produttività rischia di diminuire. Un ritardo nell'elaborazione può determinare a fine anno stime che influiscono negativamente sulla qualità (completezza e correttezza) dei dati professionali e quindi pregiudicare la chiusura del consuntivo. Secondo il CDF, nella fase introduttiva occorre pertanto stimare le ripercussioni dei nuovi sistemi sulla produttività dell'intera catena di elaborazione. Nell'ambito della decisione di sostituzione, la produttività dovrebbe costituire un criterio importante.

Probabilmente l'AFC reputa che un eventuale aumento, a breve termine, del lavoro arretrato sia sostenibile per raggiungere gli obiettivi programmatici prefissati. In tal caso, però, dovrebbe prima prevedere misure per il disbrigo degli arretrati e sorvegliarne strettamente l'attuazione.

Il CDF è del parere che nella sua pianificazione l'AFC dovrebbe attribuire maggiore importanza al rispetto della regolarità dei processi lavorativi anziché al rispetto dello scadenziario del programma.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project Fiscal IT

Federal Tax Administration

Key facts

With the FISCAL IT programme, the Federal Tax Administration (FTA) is replacing its existing specialist applications which have reached the end of their lifespan. At the same time, it is making its IT system landscape uniform and transferring it to a modern ICT architecture. This combination has led to technical and operational challenges, triggering postponements and additional costs on several occasions¹. At the time of the SFAO audit, the FTA intended to replace the old STOLIS system in the “Direct Federal Tax, Anticipatory Tax and Stamp Duty” (DAS) organisational area by September 2017. In the area of VAT, the FTA is planning to replace the old MOLIS system by the end of 2018.

The operating costs are still unknown, the schedule cannot tolerate any delays

In autumn 2016, the Federal Department of Finance (FDF) informed the Finance Delegation that the FISCAL IT programme would exceed its budget by CHF 26 million, resulting in total costs of CHF 117.6 million, including CHF 6.4 million for internal FTA expenses. At the same time, the FTA reduced the realisation scope in order to be able to replace the old STOLIS and MOLIS systems on schedule. The FTA wishes to optimise and expand the new FISCAL IT applications in subsequent operation releases. It intends to implement any remaining requirements in regular releases charged to operating credits. The FTA has not yet planned the operation releases and thus the resultant costs are not known. As the service level agreement with the FOITT has not yet been created, the costs of operating the ICT service platform remain unclear.

Despite noticeable progress in the programme, the SFAO believes the schedule for replacing the old STOLIS system by September 2017 is very ambitious. The main question is whether it is possible for the existing delays to be made up and the agreed delivery times to be respected by all parties. The FTA and FOITT have to have completed the development and tested the applications by the time of replacement. At the same time, both have to finish establishing their operational organisations, test them and adapt them to the new requirements. Because of the tasks' high degree of dependency, individual delays have a direct impact on the entire schedule, as already happened in the area of specialist tests, and can thus lead to additional costs.

A growing backlog of work could jeopardise the completion of the state financial statements

With the new FISCAL IT applications, there is at least a temporary risk of a significant backlog of work in the affected FTA organisational areas due to the changeover. Moreover, there is a danger of the FTA having to compromise on the planned functionality of the system (e.g. plausibility checks, electronic data entry/input) in order to adhere to the programme schedule. This could result in the work in the specialist areas being more time consuming and productivity being lower. A processing backlog could lead to estimates that adversely affect the quality (completeness and accuracy) of business data at the end of the

¹ Audits of the key ICT project FISCAL IT (audit mandates 13506 / 14539 / 16153), available on the SFAO website

year and thus jeopardise the completion of the state financial statements. Consequently, the SFAO believes that the new systems' impact on the productivity of the entire processing chain in the introductory phase still has to be assessed. Productivity should be considered as an important criterion when deciding on replacement.

The FTA possibly sees the risk of a short-term increase in the backlog of work as justifiable in order to achieve its programme objectives. In this case, however, it should plan measures for reducing the backlog of work beforehand and keep a close eye on implementation.

In the SFAO's opinion, the FTA should give higher priority to ensuring accuracy in business processes than to the programme schedule.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die ESTV ist sich der Herausforderungen mit der Ablösung von STOLIS, AFOS und DIAB bewusst. Die Sicherstellung des korrekten Abschlusses der Staatsrechnung für 2017 hat für den Live-Betrieb des neuen Systems oberste Priorität. Die Ermittlung der Betriebskosten obliegt dem BIT, in enger Zusammenarbeit mit der ESTV. Die Sicherstellung des Betriebs wird in der Übergangsphase vom Programm eng begleitet. Die ESTV geht davon aus, die Programmziele im Rahmen des Programms umsetzen zu können. Allfällige zusätzliche Anforderungen würden im Rahmen der regulären Releaseplanung aufgenommen, priorisiert und beantragt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Programm FISCAL-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltungen (ESTV) ist komplex und hat eine schwierige Vorgeschichte. Deshalb prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) das Programm regelmässig. Sie legt dafür jeweils die Schwerpunkte aufgrund der aktuellen Risiken im Programmverlauf fest. Die Prüfung stützt sich auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015».

Die EFK hat das Programm bereits dreimal geprüft (PA 13506, 14539 und 16153, verfügbar auf der Webseite der EFK). Zusätzlich hat sie im Rahmen der (Zwischen-)Revisionen zur Staatsrechnung (PA 15343 und 16229) die Situation von FISCAL-IT allgemein beurteilt.

Der vorliegende Bericht enthält die Resultate der vierten IKT-Schlüsselprojektprüfung.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK beurteilt den Stand des Programms und schätzt ab, welche Risiken für die Erreichung der Ziele bestehen. Für die vierte Prüfung hat die EFK folgende Schwerpunkte festgelegt:

- Die Verlässlichkeit der Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament, insbesondere unter Berücksichtigung des beantragten Nachtragkredits I 2017 für das Programm FISCAL-IT (siehe Kapitel 3).
- Die Voraussetzungen für die 2017 geplante Datenmigration und die planmässige Aufnahme des operativen Betriebs der neuen Fachsysteme von FISCAL-IT für die Ablösung des Altsystems STOLIS (siehe Kapitel 4).
- Die Nachvollziehbarkeit der Kosten- und Terminplanung bis zum geplanten Programmabschluss per Ende 2018 und allfälliger Anpassungen des Leistungsumfangs (siehe Kapitel 5).

Zusätzlich beurteilte die EFK die Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Prüfungen (siehe Kapitel 6).

Nicht Gegenstand der Prüfung war die Ablösung von MOLIS, welche erst auf 2018 vorgesehen ist.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleitung), Emmanuel Hofmann, David Ingen Housz, Peter Bürki und Louis Bodenmann vom 13. Februar bis 28. April 2017 durchgeführt. Die Ergebnisbesprechung hat am 2. Mai 2017 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

Die EFK hat neben der ESTV auch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als IKT-Leistungserbringer für das neue FISCAL-IT-System in die Prüfung eingebunden.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Alle Beteiligten haben der EFK die notwendigen Auskünfte in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf alle relevanten Programm- und Projektunterlagen.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. Juni 2017 statt. Teilgenommen haben: von der ESTV der Direktor, der Hauptabteilungsleiter Ressourcen, der Leiter Interne Revision und der Qualitäts- und Risikomanager des Programms (Firma ██████); vom BIT der Direktor und der technische Programmleiter; vom Generalsekretariat EFD die Generalsekretärin. Von der EFK anwesend waren der Direktor, der zuständige Mandats- und die zuständigen Fachbereichsleiter sowie der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung. Sie erinnert daran, dass die Amtsleitungen und die Generalsekretariate verantwortlich sind, die Umsetzung der Empfehlungen zu überwachen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Generelle Situation und gegenwärtige Kosten

Die ESTV hat das Programm FISCAL-IT im 1. Quartal 2013 gestartet. Hauptziel ist es, möglichst rasch die IKT-Systeme abzulösen, die das Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben. Der Bundesrat definierte das Programm FISCAL-IT im Jahr 2013 als IKT-Schlüsselprojekt.

Das Programm umfasst 29 Projekte. Bis Ende 2015 führte die ESTV zusätzlich sieben NON-FISCAL-IT-Projekte, welche bereits vor FISCAL-IT mit eigenen Budgets gestartet wurden. Diese Projekte waren nicht Teil des Programms, wurden aber in dessen Kontext lanciert und nach den gleichen Prinzipien geführt.

Für Mai 2016 plante die ESTV einen wichtigen Release für FISCAL-IT, musste ihn jedoch wegen kritischer Fehler absagen. Der Abbruch des Mai-Releases veranlasste die ESTV, den Gesamtplan der Termine und die Kosten neu zu beurteilen. Gemäss Neuplanung sieht sie vor, bis anfangs September 2017 das IKT-Hauptsystem STOLIS und die Fachsysteme AFoS und DIAB des Organisationsbereichs «Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben» (DVS) abzulösen. Den Ersatz des IKT-Hauptsystems MOLIS des Organisationsbereichs Mehrwertsteuer sieht die ESTV hingegen erst für 2018 vor.

Aufgrund der Ergebnisse der Neuplanung informierte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) im September 2016 die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über eine unabwendbare Budgetüberschreitung des Programms. Ende November 2016 lag eine validierte Kostenabschätzung vor, welche abzüglich der bereits freigegebenen Kredite, einen Mehraufwand von 26 Millionen Franken auswies. Einen entsprechenden Nachtrag I zum Voranschlag für 2017 beantragte das EFD in seiner Botschaft vom 22. März 2017. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung haben die eidgenössischen Räte dieses Geschäft noch nicht behandelt. Im letzten halbjährlichen Statusbericht weist die ESTV die Gesamtkosten schliesslich neu mit 117,6 Millionen Franken aus, inklusive 6,4 Millionen für die internen Aufwände der ESTV.

Die aufgelaufenen Kosten für das Programm betragen Ende März 2017 rund 75,9 Millionen Franken, inkl. 2,2 Millionen für Kreditabtretungen an das BIT.

3 Berichterstattung an Bundesrat und Parlament

3.1 Der letzte Statusbericht zeigt ein zu optimistisches Bild

Die ESTV hat den Bundesrat und das Parlament das letzte Mal im halbjährlichen Statusbericht vom 31. Dezember 2016 über das Programm FISCAL-IT informiert. Die Beurteilung der Ergebnisse hat sich auf GELB verbessert, die Kostensituation jedoch neu auf ROT verschlechtert. Die Termine und die Personalsituation beurteilt die ESTV gleichbleibend mit GELB. In diesem Bericht gibt die ESTV für das Programm den Gesamtstatus GELB an.

Die Risiken schätzt die ESTV insgesamt als hoch bis sehr hoch ein (Risikowert: 69).

Der Statusbericht weist Gesamtkosten von 117,6 Millionen Franken aus. Darin enthalten ist auch der Nachtragskredit von 26 Millionen Franken (siehe Kapitel 3.2). Die Aufwände des BIT und die Investitionen sind zusammengefasst mit 111,2 Millionen Franken ausgewiesen. Die internen Aufwände der ESTV für das Programm belaufen sich auf 6,4 Millionen. Nicht enthalten sind die Aufwände der ESTV-Fachbereiche für die fachlichen Tests der neuen Anwendungen von FISCAL-IT.

Die ESTV beurteilt den Fortschritt des Programms FISCAL-IT auch anhand der Leistungswertanalyse, basierend auf den Vorgaben des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB). Der Kostenentwicklungsindex (Wert 0.86) zeigt an, dass sich das Programm teurer entwickelt als geplant. Der Terminentwicklungsindex (Wert: 0.84) deutet auf einen terminlichen Verzug hin.

Beurteilung

Der Statusbericht hätte für das Programm per 31. Dezember 2016 aufgrund der Kostensituation den Gesamtstatus mit ROT ausweisen müssen. Ohne die zusätzlichen Mittel kann die ESTV das Programm nicht weiterführen, d. h. auch die Termine und Ergebnisse wären letztlich nicht mehr gesichert.

Über die sich abzeichnenden Mehrkosten hat die ESTV zeitnah kommuniziert. Aufgrund der Kennwerte im Reporting an die FinDel alleine war diese Entwicklung allerdings nicht ersichtlich. Zwar wurde eine Verschlechterung der Kosten- wie auch Terminindizes in der Leistungswertanalyse bereits ab dem halbjährlichen Statusbericht vom 30. Juni 2016 ausgewiesen. Über die Höhe der sich anbahnenden Mehrkosten, wie auch den Stand der Reserven, erhielten die Berichtsadressaten jedoch keine Hinweise. Dies liegt daran, dass die Vorgaben des ISB den Kennwert für die voraussichtlichen Fertigstellungskosten (Estimate to Complete, ETC) bis Projektende nicht enthalten. Damit sind ebenfalls die erwarteten Gesamtkosten (Estimate at Completion, EAC) nicht ersichtlich.

Ein Vergleich der erwarteten Gesamtkosten (EAC) zu den geplanten Gesamtkosten (Budget at Completion, BAC) könnte die Aussagekraft der Leistungswertanalyse sinnvoll erhöhen. Damit gäbe die Analyse auch Auskunft über die Verwendung von Programmreserven und über erwartete Mehrkosten gegenüber den budgetierten Gesamtkosten. Diese generelle Thematik wird die EFK zusammen mit dem ISB separat aufarbeiten.

3.2 Nachtrag I: die Grundlagen für den Beschluss sind plausibel

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 15. Februar 2017 wurde das EFD ermächtigt, dem Parlament eine Erhöhung des Voranschlags- wie auch des Verpflichtungskredites für das IKT-Schlüsselprojekt «Programm FISCAL-IT» anzubegehren. Anlässlich der ersten ordentlichen Sitzung der Finanzdelegation 2017 wurde mit der EFK vereinbart, die Höhe der beantragten Mehrkosten von 26 Millionen Franken zu prüfen.

Die Berechnung der Restaufwände des Programms FISCAL-IT basiert im Wesentlichen auf einer Hochrechnung der ESTV und des BIT bis zum geplanten Programmabschluss Ende 2018. Das BIT hat die Leistung der verfügbaren Personal-Ressourcen hochgerechnet. In der erwarteten Planungsvariante «Expected-Case» hat es einen Mehrbedarf von rund 18 Millionen Franken ausgewiesen. Für den schlechtesten Fall ist in der Planungsvariante «Worst-Case» ein Mehrbedarf von rund 28 Millionen ausgewiesen.

Das BIT liess die Planungsvarianten durch eine externe Firma ██████ validieren. Dafür haben das BIT und die ESTV der Firma die verfügbaren Basisinformationen bereitgestellt. Die Ergebnisse dieser Validierung sind aus Sicht der EFK aus zwei Gründen nicht sehr hilfreich für die Beurteilung des Nachtragskredits. Zum einen kann die zu validierende Planungsvariante Leistungen vom Projekt AIA nicht konsequent abgrenzen, da FISCAL-IT und AIA neue Funktionalitäten auf der FileNet-Plattform gemeinsam nutzen. Die zu validierenden Mehrkosten für FISCAL-IT wurden somit etwas hoch eingeschätzt. Zum anderen validierte die Firma ██████ die Planungsvarianten mit Hilfe von Projekt-Simulationen auf der Basis von Effizienzwerten früherer FISCAL-IT Releases. Die Effizienzwerte basieren auf rund einjährigen Daten, obwohl das Programm seine Effizienz gerade in der zweiten Hälfte 2016 massgeblich steigerte.

Aufgrund der ungenauen Leistungsabgrenzungen, wie auch der überholten Effizienzwerte, fiel die Beurteilung der Planungsvarianten durch die Firma ██████ zu schlecht aus, sowohl in Hinblick auf die Restkosten als auch die Umsetzungsdauer.

Die Resultate der Validierung durch die Firma ██████ wurden auch im Lenkungsausschuss als zu pessimistisch beurteilt. Zusätzlich sicherte die Firma IBM im November 2016 dem Auftraggeber zu, die Arbeiten für die Ablösung STOLIS bis März 2017 im vereinbarten Zeit- und Kostenrahmen abzuschliessen. Als Folge definierte der Lenkungsausschuss eine neue Planungsvariante. In dieser hält er am Programmabschluss bis Ende 2018 und der Ablösung der Altsysteme STOLIS und MOLIS fest. ██████ bestätigt die vom Lenkungsausschuss im November 2016 neu definierte Planungsvariante. Um diese Ziele zu erreichen, will der Lenkungsausschuss die Effizienz weiter erhöhen und den Realisierungsumfang auf den minimalen fachlichen Umfang reduzieren («Design-to-Cost»). Optimierungen und Erweiterungen, welche nicht zwingend für die Ablösung STOLIS und MOLIS nötig sind, sollen ab 2019 in ordentlichen Betriebs-Releases umgesetzt werden.

Die Mehrkosten hat der Lenkungsausschuss auf diesen Grundlagen auf 26 Millionen Franken geschätzt. Dieser Betrag ist im Nachtragskredit I 2017 und IKT-Mittelantrag Voranschlag 2018 beantragt worden. Gegenüber der ursprünglichen Planungsvariante «Expected-Case» des BIT sind in diesem Betrag Reserven von rund 7 Millionen Franken enthalten.

Beurteilung

Diese Planung des Nachtragkredits auf Basis der Grundlagen per 31.08.2016 ist plausibel. Die Hochrechnung der Restaufwände durch die ESTV und das BIT sind nachvollziehbar. Ungenaue Berechnungsgrundlagen verzerren jedoch die Resultate der externen Validierung. Dies bestätigt auch die Firma [REDACTED].

Die Berechnungen des Nachtragkredits basieren auf Hochrechnungen mit mehreren ehrgeizigen Planungsannahmen, welche erst in der Pilotphase von März bis August 2017 verifiziert werden. Gemäss erhaltenen Auskünften ist die Verwendung der im Mehrbedarf von 26 Millionen Franken enthaltenen Reserven teilweise verplant, aber nicht formal bewilligt².

Sollte die aktuelle Einschätzung der Planungsrisiken mit weiteren Reserven im Nachtragskredit berücksichtigt werden, so müsste diese Reserve zwingend auf Stufe Departement verwaltet werden.

² Hinweis: Der Lenkungsausschuss FISCAL-IT vom 23.05.2017 hat die Verwendung von rund 1,3 Millionen Franken aus den Reserven bewilligt um Fehlschätzungen aus dem Vorjahr zu kompensieren. Die restlichen Reserven sind noch nicht verplant.

4 Voraussetzungen für den Betrieb

4.1 Das Produktivitätsniveau muss genau beobachtet werden

Die für September 2017 vorgesehene Ablösung von STOLIS erfolgt durch verschiedene neue Fach- (z. B. DIFAS, DAP, RIBU) und Basisanwendungen (etwa das Kundenbuch oder Stammdaten). Von Bedeutung sind auch Anwendungen für das Erfassen und Einlesen der Formulare von Steuerpflichtigen. Dafür hat die ESTV im Kontext von FISCAL-IT unter anderem die neuen Systeme VOE (Verrechnungssteuer Online Einreichung) und SDDE (Scanning, Dokumenten- und Datenerfassung) entwickelt. Diese liefern den neuen FISCAL-IT-Anwendungen die Informationen der Steuerpflichtigen für die Weiterbearbeitung im Organisationsbereich DVS.

Die ESTV plant, integrale Funktions- und Fachtests der neuen Anwendungen in einer Pilotphase zwischen Ende Mai und Anfangs September 2017 durchzuführen. In dieser Zeit will das Programm FISCAL-IT mit dem Bereich DVS die Anwendungen (inkl. Kundenbuch und Stammdaten) testen und mögliche Fehler beheben.

Die EFK hat zum Zeitpunkt ihrer Prüfung folgenden Arbeitsstand für die Ablösung von STOLIS festgestellt:

1. Die Fachbereiche konnten die Auswirkungen der neuen Systeme auf die Produktivität noch nicht mit einer entsprechenden Kapazitätsplanung analysieren.
2. Die neuen Fachanwendungen befinden sich noch in der Entwicklung. Die komplette Lieferung ist auf den 1. Juni 2017 vorgesehen. Gemäss geplantem Funktionsumfang will die ESTV Informationen von Steuerpflichtigen mit sechs Formularen elektronisch erfassen und verarbeiten können. Damit deckt sie ein Verarbeitungsvolumen von ca. 80 % der Geschäftsfälle ab. Mit diesem Stand will sie die fachlichen Tests in der Pilotphase beginnen. Bis September 2017 müssen die neuen Anwendungen für den Bereich DVS weitere 104 Formulare für die restlichen 20 % des Geschäftsvolumens verarbeiten können. Danach kann die ESTV die Altsysteme wie STOLIS, DIAB oder AFoS ablösen.
3. Die fachlichen Anforderungen an die neuen Fachanwendungen kann die ESTV erst nach Abschluss der Entwicklung vollständig testen. Die Basisanwendungen Kundenbuch und Stammdaten in SAP wurden durch die Fachbereiche bereits isoliert getestet und für gut befunden.
4. Die Integrationstests für das Gesamtsystem (FISCAL-IT-Anwendungen, Umsysteme, IKT-Serviceplattform) können die ESTV und das BIT erst in der Pilotphase durchführen.
5. Die Online-Datenerfassung über VOE nutzen die Steuerpflichtigen noch wenig (siehe Kapitel 4.3).
6. Die Fachbereiche genehmigten die fachlichen Anforderungen im Rahmen der Systemanforderungen. Mit der Einführung der agilen Entwicklungsmethode (siehe Kapitel 5.2) werden diese Anforderungen den Realisierungsteams zugewiesen und zusammen mit den Fachbereichen priorisiert. Die Einbindung der betroffenen Fachteams erfolgt in der Live-Demonstration am Ende jedes 14-tägigen Entwicklungszyklus. Die ESTV hat bisher keinen abschliessenden Katalog erstellt, in dem die Minimalanforderungen für die Ablösung von STOLIS definiert sind. Damit fehlen Grundlagen, um zu beurteilen, ob die notwendigen fachlichen Anforderungen der Fachbereiche nach wie vor abgedeckt sind.

Ab Start der Pilotphase will die ESTV die Fachbereiche noch stärker einbinden (z. B. über einen Change-Agent). Dies beinhaltet auch, dass diese Bereiche die Berücksichtigung der Anforderungen in der agilen Planung genehmigen.

Beurteilung

Aufgrund des Entwicklungsstands kann die EFK zum Zeitpunkt ihrer Prüfung keine Aussage zur künftigen IKT-Lösung machen. Die EFK unterstützt die Absicht der ESTV, die Fachbereiche noch stärker in die Planung einzubeziehen. Damit kann die ESTV die Planungssicherheit für die Umsetzung der notwendigen Anforderungen sinnvoll erhöhen.

Wegen der Umstellung auf die neuen Anwendungen ist im operativen Geschäft der ESTV generell ein vorübergehender Produktivitätsrückgang zu erwarten. Wie gross dieser ausfällt und ob in der Folge ein Arbeitsrückstand entsteht, kann die ESTV aufgrund des Entwicklungsstands noch nicht abschätzen. Die Unsicherheiten hinsichtlich der Vollständigkeit und Qualität der neuen Anwendungen stellen für die Einführung daher ein erhebliches Risiko dar. Ein Arbeitsrückstand kann im schlimmsten Fall zu Schätzungen zwingen, welche die Qualität (Vollständigkeit und Richtigkeit) der Geschäftsdaten reduzieren und so den Abschluss der Staatsrechnung gefährden.

Die ESTV muss daher für die Ablösung von STOLIS sicherstellen, dass

- das Produktivitätsniveau der Fachbereiche nach Einführung ausreichend gewährleistet bleibt,
- die ordnungsmässige Funktion der Organisationseinheiten und die korrekte Verbuchung der Geschäftsvorfälle sichergestellt ist,
- diese die Qualität (Vollständigkeit und Richtigkeit) der Geschäftsdaten und damit den Abschluss der Staatsrechnung nicht gefährdet. Der präsentierte Jahresabschluss der ESTV hat eine gewichtige Bedeutung auf die Staatsrechnung. Dieser muss deshalb frei von wesentlichen Fehlern und im Einklang mit früheren Perioden sein.

Falls die ESTV einen wachsenden Arbeitsrückstand mindestens kurzfristig in Kauf nimmt, müsste sie die Massnahmen für dessen Abarbeitung vorgängig definieren. Die Umsetzung dieser Massnahmen muss sie entsprechend planen und eng überwachen. Die ESTV sollte bei ihrer Planung die Einhaltung der Ordnungsmässigkeit in den Geschäftsabläufen höher priorisieren als diejenige des Zeitplans.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der ESTV, während der Testphase die Produktivität inklusive Arbeitsrückstände in den Fachbereichen zu überwachen und im Rahmen des Einführungsentscheids als Kriterium zu berücksichtigen.

Stellungnahme des Geprüften

Die ESTV bezieht diese Empfehlung auf die Produktivsetzung von DIFAS (Ablösung von STOLIS, AFOS und DIAB). Im Rahmen der Einführungsaktivitäten wurden drei Pilotphasen definiert. In diesen werden einerseits End-to-End Tests durchgeführt und andererseits anhand von parallelen Tagesverarbeitungen (altes/neues System) die Produktivität überprüft. Die Ergebnisse fliessen in die Go/No Go Entscheidung ein.

4.2 Das Interne Kontrollsystem (IKS) ist im Aufbau

Die ESTV hat die zeitnahe Abbildung der neuen fachlichen Prozesse unter Berücksichtigung des IKS geplant.

Neben den fachlichen Prozessen sind für das IKS die Schnittstellenprozesse (Erfassung und Übermittlung) von Bedeutung. Diese bilden zusammen mit den Fachprozessen die vollständigen Arbeitsschritte vom Eingang der Informationen der Steuerpartner bis zur Weitergabe der Daten an die Buchhaltung ab. In den Schnittstellenprozessen erfassen beispielsweise die Anwendungen SDDE, MOE und VOE die Formulare der Steuerpartner in elektronischer Form (siehe Kapitel 4.3). Die Anwendungen sind seit 2015 bzw. anfangs 2016 im Einsatz. Die überarbeiteten Schnittstellenprozesse sind zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung nicht dokumentiert. Die Erarbeitung der Prozessdokumentation ist noch nicht vollständig geplant. Entsprechende EFK-Empfehlungen zum IKS für SDDE, MOE und VOE sind noch offen (siehe Anhang 4). Über SDDE und MOE werden beträchtliche Datenvolumina erfasst, dafür sind die über VOE heute noch geringfügig.

Die IT-gestützten Kontrollen (z. B. Plausibilisierung der Datenerfassung, Steuerung der Geschäftsvorfälle über einen Workflow) sind in der integralen Beschreibung der Fach- und Schnittstellenprozessen zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung explizit ausgenommen. Für die neuen IT-gestützten Kontrollen verweist die ESTV auf die ursprünglich definierten Anforderungskataloge im Programm FISCAL-IT.

Die Verantwortung für die vollständige Datenverarbeitung in den einzelnen Anwendungen trägt die ESTV. Die Überwachung der technischen Schnittstellen zwischen den Anwendungen wird das BIT als IKT-Leistungserbringer allerdings verantworten. Die entsprechenden Leistungsanforderungen wird die ESTV mit dem BIT vereinbaren.

Zur Umsetzung des Access-Managements will das Programm FISCAL-IT bis Ende 2017 ein Zugriffsberechtigungskonzept für die neuen Anwendungen erstellen.

Die ESTV sieht die Kontrollschritte zur Sicherstellung von Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten während der Migration vor (siehe Kapitel 4.4). Diese Kontrollschritte befanden sich zum Prüfungszeitpunkt in Umsetzung.

Beurteilung

Die ESTV soll die Dokumentation der Schnittstellenprozesse vollständig in die Planung integrieren. Aufgrund der hohen Volumina sollten diese für SDDE und MOE spätestens bis Ende 2017 dokumentiert werden.

Die IT-gestützten Kontrollen müssen bis Ende 2017 in der IKS-Dokumentation der Fach- und Schnittstellenprozesse integriert werden. Sie gewinnen durch den steigenden Automatisierungsgrad an Bedeutung.

4.3 Erste Fachanwendungen werden bereits produktiv genutzt

Neben den Basisanwendungen wie Kundenbuch und Stammdaten nutzt die ESTV zum Zeitpunkt der Prüfung bereits erste Fachanwendungen im Kontext von FISCAL-IT. Die nachfolgende Auflistung ist eine Auswahl wichtiger von der ESTV operativ eingesetzten Anwendungen:

FISCAL-IT-Anwendung «Management Externe Prüfung ESTV» (MEPE)

Ende 2015 führte die ESTV die Anwendung MEPE für den Bereich «Externe Prüfung MWST» ein. Aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse der Bereiche entschied die ESTV, den Fokus vorerst auf die MWST zu legen. Bis November 2017 will die ESTV die Anwendungen für den Bereich DVS realisieren.

FISCAL-IT-Anwendung «Mehrwertsteuer Fachsystem» (MEFAS)

Im Januar 2016 ersetzte die ESTV die Fachanwendung EFIM durch das neue MEFAS. Im Bereich «Erhebung MWST» setzt diese Anwendung die Prozesse «Aufforderung, Bearbeitung & Schätzung» für die Deklarationen der Mehrwertsteuer um. Die Qualität des Systems war nach seiner Einführung nicht zufriedenstellend, das Problem konnte die ESTV jedoch mit einer neuen Version im März 2017 lösen. Die Anwender beurteilen die Leistung der Fachanwendung nun als gut. Eine Effizienzsteigerung konnte bisher noch nicht erreicht werden. Erst die nächsten Entwicklungsschritte bis zur Ablösung von MOLIS im Jahr 2018 sollen die Prozesse effizienter machen.

NON-FISCAL-IT-Anwendungen «Mehrwertsteuer Onlineeinreichung» (MOE) und «Online Einreichung von Verrechnungssteuerformulare» (VOE)

Im Kontext des Programms FISCAL-IT wurden ebenfalls die Anwendungen für die elektronische Datenerfassung realisiert, um damit mittelfristig die bestehenden Papierformulare abzulösen.

Seit September 2015 steht MOE zur Verfügung, per Ende März 2017 haben sich bereits rund 20 % der MWST-Pflichtigen registriert. Bis Ende 2018 sollen 98 % aller Steuerzahler ihre MWST-Abrechnung online einreichen. Damit die ESTV diese Ziele erreicht, hat sie eine Vorgehensstrategie erarbeitet. Auf dieser Grundlage wird sie die Anwendung MOE für ihre Partner weiterentwickeln.

Seit anfangs 2016 steht VOE mit dem «Formular 25: Anträge auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer» zur Verfügung. 2016 reichten die Steuerpflichtigen ca. 3 % der rund 77 000 «Formular 25» online ein. Bis Ende 2017 sollen in VOE über 80 % der Formulare verfügbar sein. Ziel ist es, dass bis Ende 2018 sämtliche Formulare dort elektronisch zur Verfügung stehen. Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an Berechtigte im Ausland ist zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung für VOE nicht geregelt.

Zum Prüfungszeitpunkt erhält die ESTV für jeden online eingereichten Rückerstattungsantrag ein rechtsgültiges unterzeichnetes Unterschriftenblatt in Papierform. Dies bedeutet einen manuellen Aufwand für die Steuerpartner und die ESTV. Mittels einer qualifizierten elektronischen Unterschrift könnten Steuerpflichtige ihre Geschäftsprozesse vollständig und rechtsgültig digital abwickeln, wodurch die Effizienz erheblich gesteigert würde. Kantonale Steuerverwaltungen, wie Freiburg und Neuchâtel, haben diese Unterschrift erfolgreich eingeführt. Die ESTV evaluiert den Einsatz einer solchen qualifizierten elektronischen Unterschrift im Rahmen von FISCAL-IT (offene Empfehlung der EFK).

NON-FISCAL-IT-Anwendung «Scanning, Dokumenten- und Datenerfassung» (SDDE)

SDDE ist eine zentrale Scanning-Software, welche für die Digitalisierung sämtlicher Dokumente in der ESTV verwendet werden soll. SDDE ist seit Ende 2015 in Betrieb und muss bis September 2017 für den Organisationsbereich DVS 166 verschiedene Formulare einlesen und digitalisieren können. Das ist eine Voraussetzung dafür, dass die ESTV die Vorgängersysteme von SDDE gleichzeitig mit STOLIS ablösen kann. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung können sechs Formulare des Organisationsbereichs DVS mittels SDDE digitalisiert werden.

Die ESTV plant die verbleibenden 160 Formulare in SDDE vollständig über ihre Betriebsorganisation einzurichten (siehe Kapitel 4.5).

Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der MWST-Datenerfassung, liest der Bereich MWST seit April 2017 nun alle Abrechnungen über SDDE ein. Die Qualität der Datenerfassung entspricht dem Niveau des Vorjahres mit den Vorgängersystemen. Die Bearbeitungsgeschwindigkeit der Geschäftsfälle ist hingegen deutlich gesunken. Dies verursachte bereits einen Arbeitsrückstand von 15 000 Abrechnungen, in einer Zeitperiode mit einer erfahrungsgemäss tiefen Anzahl MWST-Geschäftsfällen.

Beurteilung

Die Anwendungen MOE, VOE und SDDE müssen die Daten der Steuerpflichtigen den ESTV-Fachsystemen in der notwendigen Menge und Qualität bereitstellen. Damit beeinflussen sie stark die Anzahl der Geschäftsfälle, welche die ESTV verarbeiten kann (siehe Kapitel 4.1). Für einen reibungslosen Betrieb müssen sämtliche neuen Anwendungen im Kontext von FISCAL-IT durchgängig funktionieren. Für die niedrigere Produktivität in der Datenerfassung von MWST-Abrechnungen sind Massnahmen zu ergreifen.

Die ESTV sollte weitere Anreize und Funktionalitäten schaffen, damit deutlich mehr Steuerpflichtige die Plattformen für die Online-Einreichung nutzen. Um den Nutzen der direkten Erfassung zu erhöhen, sollte die ESTV analog zu MOE auch für VOE eine entsprechende Vorgehensstrategie erarbeiten. Dafür muss sie auch die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an Berechtigte im Ausland regeln.

4.4 Bessere Voraussetzungen für die Datenmigration zur Ablösung von STOLIS

Ein separates Projekt im Programm FISCAL-IT verantwortet die Migration der buchhaltungsrelevanten Daten und der Stammdaten des Altsystems STOLIS. Dieses plant die Migrationen und führt sie durch. Die neuen FISCAL-IT-Anwendungen (z. B. DIFAS, DAP, MEFAS, KUBU oder PAM) arbeiten nach der Migration auf dieser Datenbasis weiter. Die Datenqualität ist zentral für die korrekte Funktion der neuen Anwendungen und damit kritisch für die Ablösung von STOLIS.

Die ESTV hat das Migrationskonzept für die neuen FISCAL-IT-Anwendungen erstellt. Es enthält einen Migrationsplan und Massnahmen für eine detaillierte Validierung der Daten vor dem Produktionsstart der neuen Anwendungen. Nicht enthalten sind Regelungen hinsichtlich der Aufbewahrung der Dokumentation des Verfahrens. Dies betrifft insbesondere die Nachweise für die korrekte Überführung der Geschäftsbücher von STOLIS nach KUBU bzw. die Konsolidierung dieser Bücher. Diese Nachweise muss die ESTV gemäss dem schweizerischen Obligationenrecht (Art. 958f OR) zehn Jahre aufbewahren, was sie nicht bestreitet.

Die Datenmigration aus STOLIS in die Basisanwendungen Kundenbuch und Stammdaten hat die ESTV bereits erfolgreich getestet. Die Datenmigration der Fachanwendungen DIFAS und DAP kann sie erst nach Abschluss deren Entwicklung testen. Die Tests plant die ESTV zusammen mit den Integrationstests in der Pilotphase bis September 2017. Mit diesen Integrationstests prüfen die ESTV und das BIT das Zusammenspiel aller Komponenten.

Beurteilung

Die ESTV hat die Ergebnisse des Projekts für die Datenmigration zur Ablösung von STOLIS deutlich verbessert. Die Verfahren hat sie soweit möglich getestet. Die ESTV sollte allerdings das Konzept hinsichtlich der Dokumentation der Migration vervollständigen. Dies insbesondere im Hinblick auf die Überführung und Konsolidierung der Geschäftsbücher.

4.5 Die Betriebsorganisationen sind noch nicht vollständig aufgebaut

Die ESTV wie auch das BIT bauen zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung unter anderem die Betriebsorganisationen für die Fachanwendungen und die IKT-Serviceplattform auf.

Ein wichtiger Schritt konnte das BIT mit der Einführung der neuen IKT-Infrastruktur im November-Release 2016 umsetzen. Es stellt seine technischen Infrastrukturen erstmals in einer durchgängigen IKT-Serviceplattform für die neuen FISCAL-IT-Anwendungen bereit. Im Rahmen der Integrationstests will das BIT seine Betriebsprozesse und die IKT-Serviceplattform nun auf ihre Durchgängigkeit prüfen und optimieren. Lasttests für die neuen Anwendungen wie auch die IKT-Serviceplattform sind ebenfalls geplant. Damit will das BIT die technischen und betrieblichen Risiken für die Ablösung von STOLIS im September 2017 reduzieren.

Offen ist zum EFK-Prüfungszeitpunkt das übergeordnete Betriebskonzept, welches den plattformübergreifenden Betrieb von den neuen Fachanwendungen bis zur IKT-Serviceplattform festlegt. Dadurch kann die EFK beispielsweise die Supportstrukturen oder die Aufgabenteilung zwischen ESTV und BIT nicht vollständig nachvollziehen.

Das übergeordnete Betriebskonzept bildet eine Grundlage für die künftige Leistungsvereinbarung. Die Leistungsvereinbarung für den Betrieb der durchgängigen IKT-Serviceplattform liegt zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung nicht vor, sodass z. B. die entsprechenden Betriebskosten oder die BIT-Leistungen zugunsten des IKS fehlen. Offen sind in diesem Zusammenhang auch die Verfügbarkeits-, Integritäts- und Vertraulichkeitsanforderungen oder die Anforderungen an die Verteilung (Deployment) von neuen Anwendungsmodulen.

Die Betriebsorganisation für die FISCAL-IT-Fachanwendung ist innerhalb der ESTV noch nicht aufgebaut. Diese Betriebsorganisation verantwortet unter anderem die Optimierung und Erweiterung der Fachanwendungen (siehe Kapitel 4.3), wofür sie die offenen Anforderungen aus dem Programm FISCAL-IT berücksichtigen muss. Die dafür vorgesehenen Betriebs-Releases, inklusive die notwendigen Budgets, hat die ESTV bis zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung noch nicht geplant.

Beurteilung

Die ESTV wie auch das BIT haben deutliche Fortschritte beim Aufbau des Betriebs gemacht. Die Arbeiten sind aber beiderseits noch nicht fertiggestellt. Aufgrund der engen Zeitverhältnisse ergibt sich nach wie vor das Risiko, dass die ESTV mit ihren Partnern die offenen Arbeiten nicht vollständig oder in der notwendigen Qualität abschliessen kann.

Bis zur Ablösung von STOLIS im September 2017 muss die ESTV als Auftraggeber sicherstellen, dass die Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen rechtzeitig erfolgt. Entscheidende Grundlagen dafür sind das übergeordnete Betriebskonzept und die Leistungsvereinbarung zwischen der ESTV und dem BIT. Dies erfordert eine ausreichend detaillierte Planung und ein enges Controlling.

5 Kosten- und Terminplanung

5.1 Die Planung bleibt insgesamt sehr ehrgeizig

Bis September 2017 will die ESTV die neuen Fachanwendungen für die Ablösung STOLIS bereitstellen. Dafür muss sie zusammen mit dem BIT noch verschiedene aufwendige Arbeiten durchführen. Dazu zählen unter anderem die Fertigstellung der Anwendungen, Fachtests, Fehlerbehebungen oder die Ausbildung der Fachbereiche (siehe Kapitel 4.1). Parallel müssen die ESTV und das BIT einen stabilen Betrieb aufbauen (siehe Kapitel 4.5) und die IKS-Massnahmen umsetzen (siehe Kapitel 4.2).

Die ESTV hat für das Programm FISCAL-IT im Jahr 2017 rund 29,7 Millionen Franken budgetiert, 2018 sind rund 14,7 Millionen geplant. Um diesen Kostenrahmen einhalten zu können, reduziert die ESTV bereits die Programmressourcen (z. B. Entwicklung). Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung liegen die Aufwände über der Planung. Die erhöhten Aufwände will die ESTV in der verbleibenden Zeit kompensieren, womit sich auch der Kostendruck erhöht.

Beurteilung

Die drei Monate für die Pilotphase bis zur Ablösung von STOLIS anfangs September 2017 sind sehr kurz bemessen. Trotz der erkennbaren Fortschritte im Programm müssen die ESTV und das BIT bis zur Ablösung STOLIS sehr viele Herausforderungen lösen.

Durch die Abhängigkeiten der einzelnen Aufgaben wirken sich Verzögerungen direkt auf die Gesamtplanung und die Kosten aus. So sind die ESTV und das BIT beispielsweise wegen aufwendiger Fehlerbehebungen Ende April 2017 bei der Entwicklung und den fachlichen Tests hinter dem Plan. Damit reduziert sich bereits der Zeitraum für die Pilotphase. Falls die ESTV die Ablösung von STOLIS verschieben muss, ist mit zusätzlichen Kosten zu rechnen.

Mit steigendem Kostendruck erhöht sich das Risiko, dass die ESTV und das BIT beispielsweise bei qualitätssichernden Massnahmen (Tests, Qualitäts- und Risikomanagement) auf notwendige Leistungen verzichten. Aus Sicht der EFK ist ein angemessenes Mass an qualitätssichernden Massnahmen unverzichtbar. Angesichts dessen müssen die ESTV und das BIT sicherstellen, dass die dafür notwendigen Ressourcen verfügbar bleiben.

Die nächste Bewährungsprobe wird für das Programm FISCAL-IT das Mai-Release 2017. Hier wird sich abzeichnen, ob die ESTV und das BIT die Ablösung von STOLIS bis September 2017 planmässig durchführen können. Es wird sich zu diesem Zeitpunkt insbesondere weisen, ob die bisherigen Verspätungen aufgeholt und die versprochenen Ergebnisse von allen Parteien zeitgerecht geliefert werden können.

5.2 Das Controlling benötigt eine mittel- und langfristige Sicht

Die Planung und Überwachung der Aufwände in den Projekten erfolgt auf der Basis der HERMES-Lieferobjekte und -aufgaben. Auf dieser Stufe überwacht die ESTV die Stunden der Projektmitarbeiter. Dieses Controlling bildet auch die Basis für die Leistungswertanalyse. Letztere spielt für das operative Fortschrittscontrolling im Programm aber keine zentrale Rolle. Die ESTV erstellt diese Analyse nur für den halbjährlichen Statusbericht an den Bundesrat und an das Parlament.

Nachdem die ESTV das Mai-Release 2016 absagen musste, hat sie das Vorgehen grundsätzlich überarbeitet. Sie hat zusammen mit dem BIT neu die agile Methode SAFe für die Anwendungsentwicklung eingeführt. Zusätzlich haben sie zentrale Entwicklungsteams aufgebaut. Als Grundlage für die agile Methode spezifiziert die ESTV ihre Anforderungen tailliert in sogenannten Use-Cases. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung vervollständigt sie diese Beschreibungen schrittweise. Die Use-Cases ordnet die ESTV den geplanten Releases zu. Die Release-Planung bildet damit auch den kritischen Pfad auf Stufe des Programms ab.

Das mittel- und langfristige Controlling führt das BIT über eine Methode der Firma [REDACTED]. Die aktuelle Entwicklungsleistung (Kosten, Ressourcen, Ergebnisse) rechnet das BIT über sämtliche Use-Cases und Releases bis zum Programmabschluss hoch. Durch den Vergleich mit Referenzprojekten kann das BIT mit dieser Methode die Entwicklungsleistung bis zum Programabschluss plausibilisieren. Die Grundlagen (Use-Cases, Releases) für dieses Controlling basieren zum EFK-Prüfungszeitpunkt nicht auf dem aktuellen Vorgehen im Programm. Dadurch verliert es deutlich an Aussagekraft hinsichtlich der Gesamtkosten und der Termine. Das BIT will diese Parameter nun überarbeiten und mit der aktuellen Use-Cases- und Release-Planung abgleichen.

Beurteilung

Die ESTV und das BIT planen und überwachen den Fortschritt im Programm mit verschiedenen Methoden (Leistungswertanalyse, SAFe, [REDACTED]). Diese sind zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung dezentral geführt und nicht ausreichend abgestimmt, um durchgängige Aussagen machen zu können. Deshalb sollte die ESTV das Controlling zentral im Programm führen um auch allenfalls unterschiedlichen Aussagen plausibilisieren zu können.

Die EFK erachtet es als sinnvoll, dass das BIT die Ansätze SAFe und [REDACTED] über die Use-Cases- und Release-Planung abgleicht, da es mit der geplanten Abstimmung das Controlling verbessert. Zudem ermöglicht dies auch eine Plausibilisierung und Steuerung der externen Entwicklungsaufwände.

6 Erkenntnisse aus dem Empfehlungscontrolling

Sechs Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen konnte die ESTV aus Sicht der EFK umsetzen. 15 bleiben – da die Umsetzung im Gang ist oder noch ansteht – offen. Diese Empfehlungen richten sich mehrheitlich an die ESTV, vereinzelt aber auch an das BIT.

Acht offene Empfehlungen haben im Prüfungszeitpunkt das Fälligkeitsdatum noch nicht erreicht. Für sieben Empfehlungen konnten die ESTV bzw. das BIT die ursprünglich vorgesehenen Fristen nicht einhalten. Der Ursprung liegt hierbei mehrheitlich bei der Tatsache, dass das Projekt FISCAL-IT zeitlich Verspätungen erfahren hat, welche sich auf die Umsetzungstermine für die Empfehlungen negativ ausgewirkt haben. Für diese Empfehlungen wurden situativ neue Umsetzungstermine festgelegt.

Die Übersicht der Empfehlungen und deren Beurteilung sind in Anhang 4 enthalten.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. April 2017), SR 220

Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV) vom 9. Dezember 2011 (Stand am 1. November 2016), SR 172.010.58

Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung vom 1. Juli 2015

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015

Botschaften

17.007 – Botschaft vom 22. März 2017 über den Nachtrag I zum Voranschlag für 2017

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|------|--|
| BIT | Bundesamt für Informatik und Telekommunikation |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| ESTV | Eidgenössische Steuerverwaltung |
| ISB | Informatiksteuerungsorgan des Bundes |
| OR | Schweizerisches Obligationenrecht |
| PA | Prüfauftrag |

Anhang 3: Glossar

| | |
|-----------|--|
| AIA | Automatischer Informationsaustausch (Prozesse + IT System) |
| AFoS | Archivierungs- und Formularlese-System (AFoS). Altsystem für die Bearbeitung von Rückerstattungsformulare |
| DAP | Fachanwendung für DVS. Ergänzt DIFAS, wenn es über die Geschäftsprozesse und Dokumente hinausgeht. |
| DIAB | Digitales Informations- und Archivsystem Bundessteuern (DIAB). Altsystem für die Ablage und Bereitstellung von eingescannten Dokumenten (Deklarationen, Korrespondenz, SHAB-Publikationen, usw.). |
| DIFAS | Fachanwendung für DVS. Führt die Geschäftsprozesse und die zugehörigen Dokumente. |
| DVS | Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (Organisationsbereich der ESTV) |
| EFIM | Elektronisches Formularlese- und Informationssystem |
| FISCAL-IT | IKT-Schlüsselprojekt der ESTV |
| HERMES | eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung. |
| IKT | Informations- und Telekommunikationstechnologie |
| INSIEME | Erstes Projekt zur Ablösung von STOLIS und MOLIS |
| KUBU | Kundenbuch (Anwendung FISCAL-IT) |

| | |
|----------------------|---|
| Leistungswertanalyse | <p>Die Earned Value Analysis (auch als Earned-Value-Analyse, Leistungswertanalyse, bezeichnet) ist ein Werkzeug des Projektcontrollings. Sie dient zur Fortschrittsbewertung von Projekten. Dabei wird die aktuelle Termin- und Kostensituation durch Kennzahlen beschrieben. Die Schlüsselwerte sind dabei Planwert (engl. planned value), Istkosten (actual costs) und Fertigstellungswert (earned value). Durch die Verfolgung der Kennzahlen ist eine Trendanalyse möglich.</p> <p>Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Earned_Value_Analysis (Stand 15.05.2017)</p> |
| MEFAS | Mehrwertsteuer Fachsystem (Anwendung FISCAL-IT) |
| MEPE | Management Externe Prüfung ESTV (Anwendung FISCAL-IT) |
| MOE | Mehrwertsteuer Onlineeinreichung (Anwendung im Kontext FISCAL-IT) |
| MOLIS | Alte Anwendung für die Mehrwertsteuer |
| MWST | Mehrwertsteuer (Organisationsbericht der ESTV) |
| MWST-Rev | Projekt innerhalb der ESTV |
| PAM | Stammdaten / Partnermanagement (Anwendung FISCAL-IT) |
| REORG ESTV | Projekt innerhalb der ESTV |
| RIBU | Risikobeurteilung (Anwendung FISCAL-IT) |
| RTVG | Projekt innerhalb der ESTV |
| SAFe | Agile Entwicklungsmethode |
| SAP | Betriebswirtschaftliche Anwendung |
| SDDE | Scanning, Dokumenten- und Datenerfassung (Anwendung im Kontext FISCAL-IT) |
| STOLIS | Alte Anwendung für die direkte Bundessteuer |
| VOE | Online Einreichung von Verrechnungssteuerformulare (Anwendung im Kontext FISCAL-IT) |

Risikowert eines
Schlüsselprojekts

Die Kenngrösse ist als Summe der Risikowerte der drei grössten Risiken des Projektes definiert. Die Kenngrösse liegt jeweils zwischen 3 (sehr tief) und 108 (ausserordentlich hoch). Es werden folgende Abstufungen verwendet:

| Wert | Farbe |
|----------|--------------------------|
| 66 – 108 | rot (hoch bis sehr hoch) |
| 36 – 65 | orange (moderat) |
| 3 – 35 | grün (tief bis gering) |

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).

Anhang 4: Empfehlungscontrolling

| Empfehlung | Umsetzungsstand |
|---|--|
| <p>Nr. 16229.002 (Prio. 1)</p> <p>Le CDF recommande à la nouvelle organisation (cf recommandation 1) de s'assurer de la teneur du concept de migration (étapes clés, données migrées, nettoyage, tests prévus, collaborateurs prévus, planning, etc.), d'y apporter les modifications si nécessaire et de le valider de manière formelle par le mandant lorsque l'ensemble des parties prenantes l'auront relu et validé.</p> | <p>Die ESTV hat das Migrationskonzept für die Datenmigration STOLIS erarbeitet. Die Planung für die Migration von MOLIS liegt vor.</p> <p>Empfehlung wurde umgesetzt.</p> |
| <p>Nr. 16229.001 (Prio. 1)</p> <p>Le CDF recommande de nommer un mandant définitif, de nommer un comité de pilotage comprenant l'ensemble des responsables des parties prenantes (divisions), de nommer de manière formelle les collaborateurs métiers nécessaires à la réalisation du projet et de s'assurer que ces derniers bénéficient de suffisamment de temps à disposition pour assurer les tâches quotidiennes en sus des activités liées au projet.</p> | <p>Die ESTV hat die formalen Projektstrukturen definiert und umgesetzt.</p> <p>Empfehlung wurde umgesetzt.</p> |
| <p>Nr. 14539.003 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt dem QSRM, die Risiken und deren Einstufung laufend zu verifizieren. Das Management der Risikoauswirkungen muss über die Projektgrenzen hinweg erfolgen.</p> | <p>Der QSRM erstellt zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung monatlich einen Bericht zuhanden des Auftraggebers.</p> <p>Empfehlung wurde umgesetzt.</p> |
| <p>Nr. 16153.006 (Prio. 1, Empfehlung 10)</p> <p>Dans le but de se conformer aux bonnes pratiques de la gestion du changement, le CDF recommande à l'AFC de formaliser deux procédures distinctes pour la gestion du changement des rôles. La première pour les changements liés aux rôles d'entreprise et la seconde pour les modifications apportées aux rôles liés à l'applicatif. Ces procédures devraient indiquer le processus à suivre ainsi que les rôles et responsabilités de chacun des acteurs (AFC et OFIT).</p> | <p>Die Umsetzung ist in Arbeit.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |

| Empfehlung | Umsetzungsstand |
|--|--|
| <p>Nr. 16153.005 (Prio. 1, Empfehlung 8)</p> <p>Pour chaque application, le CDF recommande à l’AFC de définir à l’attention du département «Betrieb & Support» des matrices de séparation des fonctions, en y indiquant clairement les cumuls de rôle interdits par application et entre les diverses applications.</p> | <p>Siehe Empfehlung 16605.005.</p> <p>Empfehlung bleibt offen.</p> |
| <p>Nr. 16153.004 (Prio 1, Empfehlung 7)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, das Risiko der grossen Abhängigkeit von Schlüsselpersonen auf Programmstufe zu führen und weiter nach geeigneten Massnahmen zur Entschärfung dieser Situation zu suchen.</p> | <p>Das Programm ist nach wie vor von wenigen Schlüsselpersonen abhängig (z. B. fachliche und technische Programmleitung).</p> <p>Empfehlung bleibt offen.</p> |
| <p>Nr. 16153.003 (Prio. 1, Empfehlung 5)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, zusammen mit dem BIT, so schnell wie möglich die gemeinsamen Supportstrukturen zu definieren und aufzubauen.</p> | <p>Die Betriebsstrukturen sind noch nicht definiert, es fehlen insbesondere das übergeordnete Betriebskonzept und die Leistungsvereinbarungen ESTV – BIT.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.5).</p> |
| <p>Nr. 16153.002 (Prio. 1, Empfehlung 2)</p> <p>Dans la conception de toute nouvelle application traitant des données financières ou sensibles, les processus, les risques, les contrôles ainsi que les rapports nécessaires à la gestion doivent être analysés et décrits, afin que les collaborateurs puissent effectuer dans les nouveaux systèmes leurs tâches efficacement, de manière efficiente et dans un environnement contrôlé. L’AFC doit prendre les mesures nécessaires pour vérifier que cette exigence est remplie.</p> | <p>Die IT-gestützten Kontrollen sind nicht für sämtliche FISCAL-IT-Anwendungen im IKS über den gesamten Prozess abgebildet und das Zugriffsberechtigungskonzept wird erst noch erarbeitet.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |
| <p>Nr. 16153.001 (Prio. 1, Empfehlung 1)</p> <p>Afin d’assurer l’intégralité, la validité et l’exactitude des transactions au moment de la mise en production des nouveaux systèmes, le CDF recommande à l’AFC de s’assurer que le système de contrôle interne soit intégré sur l’ensemble des phases du projet, en particulier la migration des données.</p> | <p>Die Kontrollschritte, um die Integrität und Korrektheit der Daten bei der Migration sicherzustellen werden erst getestet.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |

| Empfehlung | Umsetzungsstand |
|---|---|
| <p>Nr. 16664.002 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt dem BIT, die Wartung von Fiscal-IT umfassend zu konzipieren und mit den Lieferanten sicherzustellen.</p> | <p>Die Betriebsstrukturen sind noch nicht definiert, es fehlen insbesondere das übergeordnete Betriebskonzept und die Leistungsvereinbarungen ESTV – BIT.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.5).</p> |
| <p>Nr. 16664.001 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt dem BIT, die Automatisierung des Deployments von Filenet und WSO2 mit hoher Priorität zu erhöhen und die Durchlaufzeiten wesentlich zu verkürzen. Globale Deploymentstrategien, ein übergeordnetes Integrationskonzept wie auch ein übergeordnetes Betriebskonzept sind unverzüglich zu erstellen.</p> | <p>Die Betriebsstrukturen sind noch nicht definiert, es fehlen insbesondere das übergeordnete Betriebs- und Integrationskonzept.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.5).</p> |
| <p>Nr. 14539.009 (Prio. 2)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV zusammen mit dem BIT zu klären, wie die Systemwartung nach 2018 erfolgt, sodass die Investitionen optimal geschützt sind.</p> | <p>Die Betriebsstrukturen sind noch nicht definiert, es fehlen insbesondere das übergeordnete Betriebskonzept und die Leistungsvereinbarungen ESTV – BIT.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.5).</p> |
| <p>Nr. 14539.005 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, die Planung zu verfeinern, die Lieferobjekte kleiner zu definieren und in geringeren Abständen zu planen sowie den kritischen Pfad projektübergreifend abzubilden.</p> | <p>Der kritische Pfad des Programms wird über die Release-Planung abgebildet.</p> <p>Empfehlung wurde umgesetzt.</p> |
| <p>Nr. 14539.002 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, die AKV für den QSRM im Programmhandbuch aufzunehmen. Sie müssen konkretisiert werden. Die unabhängige und direkte Rapportierung an den Auftraggeber muss gewährleistet werden. Das Risikomanagement muss aufgewertet werden. Für diese wichtige Aufgabe ist angemessene Zeit zur Verfügung zu stellen.</p> | <p>Die Rolle des QSRM ist durch eine unabhängige Person besetzt, welche direkt dem Auftraggeber unterstellt ist.</p> <p>Empfehlung wurde umgesetzt.</p> |

| Empfehlung | Umsetzungsstand |
|---|---|
| <p>Nr. 16106.005 (Prio. 1)</p> <p>Für FISCAL-IT soll ein Zugriffsberechtigungskonzept erstellt werden. Im Zugriffsberechtigungskonzept soll, neben der Funktionentrennungsmatrix, festgehalten werden, welche Benutzerkreise welche Rollen bekommen dürfen. Bei der Berechtigungsvergabe soll im Rahmen FISCAL-IT durch das Team Betrieb und Support sichergestellt werden, dass die Rollen im Einklang mit den Zugriffsberechtigungskonzepten vergeben werden. Das Konzept dient dann auch als Grundlage für die jährliche Berechtigungsüberprüfung.</p> | <p>Das Zugriffsberechtigungskonzept für die neuen FISCAL-IT-Anwendungen wird erst erstellt.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |
| <p>Nr. 16106.003 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, den Umfang des Projekts PASY zu erweitern, damit die Online-Einreichung der weiteren Formulare der Abteilungen Rückerstattung und Erhebung realisiert werden kann. Das Budget für das Projekt PASY soll entsprechend angepasst werden.</p> | <p>Es ist erst das Formular 25 für die Online-Einreichung der Verrechnungssteuer in VOE verfügbar.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.3).</p> |
| <p>Nr. 16106.002 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, den Zugang zur Steigerung der Verarbeitungseffizienz zu verbessern und damit die Attraktivität zur qualifizierten elektronischen Unterschrift zu evaluieren, damit künftig auf eine physische Unterschrift je Antrag verzichtet werden kann.</p> | <p>Die qualifizierten elektronischen Unterschriften sind nicht evaluiert.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.3).</p> |
| <p>Nr. 16106.001 (Prio. 2)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV für VOE einen IKS-Prozessverantwortlichen zu bestimmen. Dieser soll die Schlüsselkontrollen für den Gesamtprozess aufzeichnen und überwachen. Dabei sollten auch diejenigen Schlüsselkontrollen berücksichtigt werden, die im BIT angesiedelt sind.</p> | <p>Die elektronische Datenerfassung in der VOE ist, inklusive der Übermittlung an die FISCAL-IT-Anwendungen, nicht im IKS abgebildet.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |

| Empfehlung | Umsetzungsstand |
|--|--|
| <p>Nr. 13404.003 (Prio. 2)</p> <p>Die ESTV sollte im Rahmen von FISCAL-IT auf einen frühzeitigen Einbezug des Informatiksicherheitsbeauftragten in die einzelnen Teilprojekte achten, damit die sicherheitsrelevanten Analysen und Konzepte zeitgerecht erarbeitet werden können. Zusätzlich müssen die Bestimmungen des Daten- und Informationsschutzes angemessen berücksichtigt werden.</p> | <p>Der Informatiksicherheitsbeauftragte wurde in die Arbeiten mit einbezogen. Für die Projekte in FISCAL-IT wurden die SCHUBAN und die ISDS-Konzepte erstellt.</p> <p>Empfehlung wurde umgesetzt.</p> |
| <p>Nr. 15343.006 (Prio 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, einen IKS-Prozessverantwortlichen zu definieren und das Interne Kontrollsystem für SCANI zu vervollständigen. Dabei sollte der gesamte Prozess vom Posteingang bis zur Verarbeitung der Daten in STOLIS, inklusive der Schnittstellenkontrollen zwischen SCANI und den Umsystemen, abgebildet werden. Eine Kontrolle zur Sicherstellung der Vollständigkeit der im SCANI erfassten Formulare ist zu implementieren.</p> | <p>Das IKS für die neuen FISCAL-IT-Anwendungen zur Ablösung von STOLIS ist noch nicht über den gesamten Prozess abgebildet.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |
| <p>Nr. 15343.001 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, für MOE einen IKS-Prozessverantwortlichen zu bestimmen. Dabei sollen mögliche Synergien im Rahmen von ESTV SuisseTax berücksichtigt werden. Der IKS-Prozessverantwortliche sollte die Schlüsselkontrollen für den Gesamtprozess aufzeichnen und überwachen. Dabei sollten auch diejenigen Schlüsselkontrollen berücksichtigt werden, die im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) angesiedelt sind.</p> | <p>Die elektronische Datenerfassung in MOE inklusive der Übermittlung an die FISCAL-IT-Anwendungen ist im IKS nicht abgebildet.</p> <p>Empfehlung bleibt offen (siehe Kap. 4.2).</p> |