



# Prüfung des IKT-Projektes zur Digitalisierung bei der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe

Eidgenössische Steuerverwaltung

---

EFK-25515

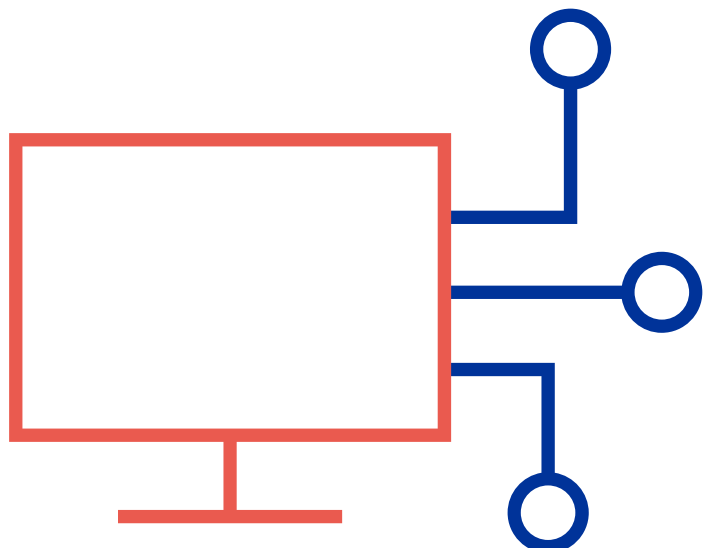
---

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

---

10.06.2025

---



# DOKUMENTINFORMATION

---

---

## BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE  
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE  
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)  
Monbijoustrasse 45  
3003 Bern  
Schweiz

---

## BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE  
NUMERO DI ORDINAZIONE  
ORDERING NUMBER

605.25515

---

## ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS  
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI  
ADDITIONAL INFORMATION

[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)  
[info@efk.admin.ch](mailto:info@efk.admin.ch)  
+ 41 58 463 11 11

---

## ABDRUCK

REPRODUCTION  
RIPRODUZIONE  
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)  
Autorisée (merci de mentionner la source)  
Autorizzata (indicare la fonte)  
Authorized (please mention source)

---

## PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.  
Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
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
<b>2 Ablauf des Projektes und aktueller Stand</b> .....	<b>15</b>
2.1 Erst mit verlängerter Laufzeit, verdoppeltem Budget und reduziertem Umfang wird ein Erfolg absehbar.....	15
2.2 Die vollständige Auslieferung auf Ende 2025 bleibt fraglich.....	16
<b>3 Projektführungs- und Steuerungs-Mechanismen</b> .....	<b>18</b>
3.1 Die Governance wurde gestärkt, das Projekt wird aber noch nicht konsequent geführt.....	18
3.2 Das Projekt-Risikomanagement führt wesentliche Risiken nicht.....	19
3.3 Technische Schulden der Core IT-Plattform belasten das Projekt.....	20
<b>4 Der Projektnutzen im Kontext der Digitalisierungsziele</b> .....	<b>22</b>
4.1 Der versprochene Nutzen kann nur verzögert realisiert werden.....	22
<b>5 Prüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen</b> .....	<b>24</b>
5.1 Das EAB hat wichtige Steuerungsmöglichkeiten erhalten.....	24
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	25
Anhang 2 – Abkürzungen.....	26
Anhang 3 – Glossar.....	27
Anhang 4 – Zusammenstellung der Empfehlungen und Stellungnahmen aus Bericht EFK-22524.....	28

# Prüfung des IKT-Projektes zur Digitalisierung bei der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe

Eidgenössische Steuerverwaltung

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) führt zur Digitalisierung von Formularen in den Bereichen Deklaration und Rückerstattung von Verrechnungssteuer, Stempelabgabe, Kapitaleinlagereserven und Steuer-Ruling (V-St-K-R) das Projekt VSTKR I durch. Es wurde Ende 2021 initialisiert. Im Jahr 2022 hat die ESTV vom phasenorientierten Vorgehen nach dem Wasserfall-Modell zur agilen Entwicklung gewechselt. Im Jahr 2023 und im Folgejahr wurden Korrekturen der Projektplanung notwendig. Zunächst musste das initiale Budget von 4,986 Millionen Franken auf 9,9 Millionen verdoppelt sowie die Laufzeit um mehr als ein Jahr verlängert werden. 2024 musste die ESTV die Laufzeit ein weiteres Mal bis Ende 2025 verlängern und den Projektumfang verkleinern.

Die Prüfung der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) zeigt, dass das Projekt inhaltlich voranschreitet und das Ende in erreichbare Nähe gelangt. Dennoch bezweifelt die EFK, dass ein termingerechter Abschluss auf Ende 2025 gelingen wird. Die zur Stabilisierung und Abnahme geplante Zeit muss möglicherweise noch für letzte Entwicklungsarbeiten genutzt werden. Die EFK ist auch der Auffassung, dass Projektleitung und Aufsicht den Risiken zu wenig Rechnung tragen.

## Das Projekt VSTKR I ist von der übergeordneten technischen Plattform abhängig

Die ESTV hat zusammen mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) im Rahmen des Programms «Fiscal IT» die IT-Kernsystem-Plattform «Core IT» geschaffen. Die Core IT-Plattform hat in den Jahren seit ihrer Produktivsetzung Ende 2018 eine beträchtliche Menge an technischem Nachholbedarf («Schulden», z. B. Aktualisierung verwendeter Programmbibliotheken) angesammelt. Diese Schulden stellen für Projekte wie VSTKR I zum Einen technische Risiken und Hürden dar, zum Anderen binden sie für ihre Behebung auch erhebliche zeitliche und finanzielle Ressourcen. Diese Ressourcenbindung geht zulasten der Projekt-Entwicklung.

Die ESTV hat der Behebung eines ersten Paketes dieser technischen Schulden Priorität eingeräumt. Für VSTKR I muss der noch ausstehende fachliche Umfang zu Ende entwickelt werden und es bleibt fraglich, ob eine erfolgreiche Abnahme und produktive Einführung des Projektes innerhalb der für 2025 geplanten drei Core IT-Releases gelingen kann. Für den Fall, dass die Einführung nicht termingerecht gelingt, hat die Projektleitung keine Massnahmen definiert.

## Projekt-Risikomanagement und Governance sind nicht ausreichend wirksam

Die ESTV hat ihre Governance für IT-Vorhaben parallel zur Umsetzung des Projektes VSTKR I entwickelt und verstärkt. So entstand zum Beispiel in 2022 das Epic Advisory Board (EAB) als zentrales Gremium im Amt zur Steuerung laufender Projekte und zur Priorisierung geplanter Vorhaben.

Die Dokumentation des Risikomanagements von VSTKR I beschränkt sich auf vier Risiken, von denen zwei in der Vergangenheit mindestens teilweise bereits eingetreten sind. Themen wie z. B. eine weitere Verzögerung des Projektendes oder die verspätete Erreichung von Projektzielen werden nicht erfasst. Entsprechend erfolgt auch die Meldung von Risiken an das EAB beschränkt.

Für eine kritische Auseinandersetzung des EAB über den rapportierten Umfang hinaus, z. B. mit dem Risiko einer allfälligen weiteren Projektverzögerung, finden sich keine Belege. Die Minimalanforderungen an das Projekt-Risikomanagement sind nicht ausreichend formalisiert. Die ESTV sollte die Intensität der Aufsicht im EAB erhöhen und Risiken systematisch diskutieren und dokumentieren. Das Projekt hat bereits eine wesentliche

Verlängerung der Laufzeit, eine Verdoppelung der Kosten und eine Reduktion des Lieferumfanges erfahren. Die Governance der ESTV soll daher dahingehend verstärkt werden, dass sie dem Projekt mit einer ausreichend kritischen Grundhaltung begegnet.

### **Bei der Realisierung des Projektnutzens bestehen weitere Verzögerungen**

Die ESTV hat sich einer umfassenden Digitalisierungsstrategie verschrieben, deren Umsetzung ein Amtsziel in der Strategieperiode 2024-2027 ist. Der Bundesrat hat zur Finanzierung der Digitalisierungsvorhaben den Ausgabenplafond der ESTV von 2023 bis 2027 um insgesamt 17 Millionen Franken erhöht. Gleichzeitig hat der Bundesrat der ESTV im Rahmen der allgemeinen Zuteilung beantragte Mittel für die Umsetzung von Gesetzesvorhaben nicht vollständig gewährt. Die ESTV hat hierfür die für die Digitalisierung vorgesehenen Mittel umgeschichtet. In der Folge ist die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie verzögert.

Die Verzögerungen im Projekt VSTKR I führen dazu, dass die im Projektauftrag versprochenen Einsparungen erst später realisiert werden können. Darüber hinaus muss die ESTV neben dem mit VSTKR I neu entstehenden digitalen Prozess auch den Papierweg aufrechterhalten. Dies bindet Ressourcen wie bisher. Die ESTV soll die Einstellung des Papierprozesses einleiten, sobald das Projekt vollständig umgesetzt ist und digitalisierte Prozesse für das Massengeschäft der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben erfolgreich eingeführt sind.

## AUDIT

# Audit du projet informatique portant sur la numérisation dans les domaines de l'impôt anticipé et des droits de timbre

Administration fédérale des contributions

---

## L'ESSENTIEL EN BREF

Le projet VSTKR I de l'Administration fédérale des contributions (AFC) a pour objectif la numérisation des formulaires dans les domaines de la déclaration et du remboursement de l'impôt anticipé, des droits de timbre, des réserves issues d'apports de capital et des *ruling* fiscaux. Ce projet a été lancé fin 2021. En 2022, l'AFC est passée d'une approche par phases conformément au modèle en cascade à un développement agile. En 2023 et l'année suivante, des corrections ont dû être apportées à la planification du projet. Il a tout d'abord fallu doubler le budget initial, le faisant passer de 4,986 millions à 9,9 millions de francs, et prolonger la durée du projet de plus d'un an. Puis, en 2024, l'AFC a dû repousser une nouvelle fois le délai jusqu'à fin 2025 et réduire l'étendue du projet.

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) montre que le projet progresse bien au niveau de son contenu et qu'il devrait bientôt aboutir. Toutefois, le CDF doute qu'il soit possible d'achever les travaux dans les délais prévus, à savoir fin 2025. Il est probable que le temps prévu pour la stabilisation et la réception du projet doive encore être utilisé pour les derniers travaux de développement. Le CDF est également d'avis que la direction du projet et l'instance responsable de la surveillance ne tiennent pas suffisamment compte des risques.

## Le projet VSTKR I dépend de la plateforme technique de niveau supérieur

Dans le cadre du programme « Fiscal IT », l'AFC a créé la plateforme informatique centrale « Core IT » en collaboration avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Depuis sa mise en production fin 2018, cette plateforme a accumulé un grand nombre de lacunes techniques qui doivent être corrigées (p. ex. mise à jour des bibliothèques de programmes utilisées). D'une part, ces lacunes constituent des risques et des obstacles techniques pour des projets tels que VSTKR I. D'autre part, leur résolution mobilise des ressources financières et temporelles considérables. L'affectation de ces ressources se fait au détriment du développement du projet.

L'AFC a donné la priorité à la résolution d'un premier lot de ces carences techniques. En ce qui concerne le projet VSTKR I, certains éléments techniques n'ont pas encore été entièrement développés et on peut douter que la réception ainsi que le déploiement productif puissent avoir lieu lors des trois mises à jour de « Core IT » prévues pour 2025. La direction du projet n'a pas défini de mesures pour le cas où le déploiement ne se ferait pas dans les délais.

## La gestion des risques et la gouvernance liées au projet ne sont pas assez efficaces

Parallèlement à la mise en œuvre du projet VSTKR I, l'AFC a développé et renforcé sa gouvernance pour les projets informatiques. L'Épic Advisory Board (EAB), notamment, a été fondé en 2022 comme organe central au sein de l'office pour gérer les projets en cours et établir l'ordre de priorité des projets prévus.

La documentation relative à la gestion des risques du projet VSTKR I ne cite que sur quatre risques, dont deux se sont déjà produits au moins partiellement par le passé. Des sujets tels que la possibilité d'un nouveau retard dans l'achèvement du projet ou une atteinte tardive des objectifs n'y sont pas abordés. Par conséquent, la notification des risques à l'EAB est également limitée.

Il n'existe aucune indication que l'EAB ait envisagé des risques au-delà de ceux consignés dans les rapports, par exemple en ce qui concerne un éventuel retard supplémentaire du projet. Les exigences minimales en matière de gestion des risques liés aux projets ne sont pas assez formalisées. L'AFC devrait augmenter l'intensité de la surveillance exercée par l'EAB ainsi que discuter et documenter systématiquement les risques. Le projet a déjà été prolongé de manière significative, ses coûts ont été doublés et le volume de livraison a été réduit. Par conséquent, la gouvernance de l'AFC doit être renforcée afin que son attitude à l'égard du projet soit suffisamment critique.

### **D'autres retards ont été enregistrés dans la matérialisation des avantages du projet**

L'AFC a adopté une stratégie globale de numérisation, dont la mise en œuvre fait partie des objectifs de l'office pour la période stratégique 2024-2027. Pour financer les projets de numérisation, le Conseil fédéral a augmenté le plafond des dépenses de l'AFC de 17 millions de francs au total, de 2023 à 2027. Parallèlement, dans le cadre de l'allocation générale des moyens financiers, le Conseil fédéral n'a pas accordé à l'AFC la totalité des fonds demandés pour la mise en œuvre de projets législatifs. Pour compenser ce manque, l'AFC a réaffecté les fonds prévus pour la numérisation, entraînant ainsi des retards dans la mise en œuvre de la stratégie de numérisation de l'office.

En raison des retards enregistrés dans le cadre du projet VSTKR I, les économies promises dans le mandat du projet ne pourront pas être réalisées selon le calendrier prévu. En outre, l'AFC doit conserver les procédures sur papier en plus du processus numérique mis en place grâce au projet VSTKR I, ce qui mobilise les mêmes ressources que par le passé. Il lui est recommandé d'initier l'abandon de la procédure sur papier dès que le projet aura été entièrement mis en œuvre et que des processus numériques auront été introduits avec succès pour les opérations de masse de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé et des droits de timbre.

## VERIFICA

# Verifica del progetto TIC volto alla digitalizzazione di operazioni concernenti l'imposta preventiva e le tasse di bollo

Amministrazione federale delle contribuzioni

---

## L'ESSENZIALE IN BREVE

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) sta realizzando il progetto VSTKR I volto alla digitalizzazione di moduli concernenti la dichiarazione e il rimborso dell'imposta preventiva, le tasse di bollo, le riserve da apporti di capitale e il ruling fiscale. Il progetto è stato avviato nel 2021. Nel 2022 l'AFC è passata da una procedura orientata alle fasi secondo il modello a cascata a uno sviluppo agile. Nel 2023 e nel 2024 si sono dovute apportare correzioni alla pianificazione del progetto. È stato innanzitutto necessario raddoppiare il budget iniziale, che da 4,986 milioni di franchi è passato a 9,9 milioni, nonché prolungare di oltre un anno la durata del progetto. Nel 2024 l'AFC ha dovuto posticiparne una seconda volta la conclusione, fissandola per la fine del 2025, e ridurre la portata del progetto.

La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) mostra che, a livello contenutistico, il progetto procede e che la sua conclusione è ormai vicina. Tuttavia, il CDF dubita che esso possa essere concluso entro il termine prefissato, ovvero entro la fine del 2025. I tempi previsti per la stabilizzazione e il collaudo dovranno probabilmente essere impiegati per operare gli ultimi sviluppi. Il CDF ritiene inoltre che la direzione del progetto e i responsabili della vigilanza non tengano sufficientemente conto dei rischi.

## Il progetto VSTKR I dipende dalla piattaforma tecnica sovraordinata

Unitamente all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, l'AFC ha realizzato nel quadro del programma FISCAL-IT la piattaforma informatica del sistema centrale, denominata Core-IT. Sin dalla sua messa in produzione alla fine del 2018, la piattaforma Core-IT ha accumulato un'importante quantità di lacune, i cosiddetti «debiti tecnici», che dovranno essere colmate (ad es. l'aggiornamento delle biblioteche usate dai programmi). Da un lato, per i progetti come VSTKR I questi «debiti» rappresentano rischi e ostacoli tecnici, mentre dall'altro vincolano ingenti risorse in termini di tempo e finanze per la loro rimozione. L'esistenza di queste risorse vincolate influisce negativamente sullo sviluppo del progetto.

L'AFC ha assegnato la priorità alla risoluzione di un primo pacchetto di questi debiti tecnici. Ai fini del progetto VSTKR I è necessario completare lo sviluppo del contenuto tecnico ancora in sospeso. Non è chiaro se sarà possibile collaudare con successo il progetto e avviarne la fase produttiva in occasione delle tre release di Core IT previste nel 2025. Nel caso in cui non sarà possibile effettuare l'introduzione nei termini prestabiliti, la direzione del progetto non ha definito alcuna misura.

## La gestione dei rischi relativi al progetto e la governance non sono sufficientemente efficaci

L'AFC ha sviluppato e rafforzato la propria governance in materia di progetti informatici parallelamente all'attuazione del progetto VSTKR I. Per questo motivo, nel 2022 è stato per esempio istituito in seno all'Ufficio l'Epic Advisory Board (EAB) quale organismo centrale incaricato di gestire i progetti in corso e di definire le priorità di quelli previsti.

La documentazione relativa alla gestione dei rischi del progetto VSTKR I si limita a indicare quattro rischi, due dei quali si sono già almeno parzialmente concretizzati in passato. Non vi sono trattati argomenti quali un ulteriore ritardo della fine del progetto o del raggiungimento dei suoi obiettivi. Di conseguenza, anche le notifiche di rischi all'EAB avvengono in modo limitato.

Non vi sono inoltre prove di un'esame critico da parte dell'EAB che consideri altri elementi oltre al contenuto dei rapporti, per esempio i rischi legati a un eventuale ulteriore ritardo del progetto. I requisiti minimi della gestione dei rischi relativi al progetto non sono stati definiti in modo sufficiente. L'AFC dovrebbe intensificare la vigilanza in seno all'EAB nonché discutere e documentare sistematicamente i rischi. La durata del progetto è già stata prolungata in modo significativo, i suoi costi sono raddoppiati e la sua portata è stata ridotta. La governance dell'AFC dovrebbe quindi essere rafforzata in modo tale da affrontare il progetto con un atteggiamento sufficientemente critico.

### **Sussistono ulteriori ritardi nella realizzazione dei vantaggi derivanti dal progetto**

L'AFC si è prefissa di seguire un'ampia strategia digitale, la cui attuazione è uno degli obiettivi dell'Ufficio per il periodo strategico 2024–2027. Per il finanziamento dei progetti di digitalizzazione, il Consiglio federale ha aumentato di circa 17 milioni di franchi il limite di spesa dell'AFC per il periodo 2023–2027. Nel quadro dell'attribuzione generale dei fondi, il Governo non ha tuttavia garantito all'AFC tutti i mezzi finanziari richiesti per l'attuazione di progetti di legge. A tale scopo, l'AFC ha dunque ridistribuito i fondi previsti per la digitalizzazione. Di conseguenza, l'attuazione della strategia digitale ha subito ritardi.

A causa dei ritardi nel progetto VSTKR I, sarà possibile realizzare solo in un secondo momento i risparmi promessi nel quadro del mandato di progetto. Oltre al nuovo processo digitale avviato con VSTKR I, l'AFC deve garantire la possibilità di continuare ad utilizzare i moduli in formato cartaceo. Come avvenuto finora, questo vincola risorse. L'AFC deve iniziare ad abbandonare la procedura in formato cartaceo non appena il progetto sarà completamente stato attuato e i processi digitalizzati destinati alle operazioni su larga scala della divisione principale Imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo saranno stati introdotti con successo.

## AUDIT

# Audit of the ICT project on the digitalisation of withholding tax and stamp duty

Federal Tax Administration

---

## KEY FACTS

The Federal Tax Administration (FTA) is conducting the VSTKR I project to digitalise forms relating to withholding tax declarations and refunds, stamp duty, capital contribution reserves and tax rulings (in German: V-St-K-R). The project was launched at the end of 2021. In 2022, the FTA switched from a phase-based procedure according to the waterfall model to agile development. In 2023 and 2024, it became necessary to correct the project plan. First, the initial budget had to be doubled, from CHF 4,986 million to CHF 9.9 million, and the timetable had to be extended by over a year. In 2024, the FTA had to extend the timetable once again, to the end of 2025, and reduce the project scope.

The audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) revealed that the project is progressing in terms of content, and the end is in sight. Nonetheless, the SFAO doubts whether the project will be successfully completed by the end of 2025. The time set aside for stabilisation and acceptance testing may have to be used for final development activities. The SFAO also takes the view that those responsible for project management and oversight are taking too little account of the risks.

### The VSTKR I project is dependent on the higher-level technical platform

Together with the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), the FTA has set up the Core IT system platform as part of the Fiscal IT programme. Since it went live at the end of 2018, the Core IT platform has accumulated a considerable technology deficit (e.g. updates to the program libraries used). This deficit presents technical risks and obstacles for projects such as VSTKR I, while also tying up significant time and financial resources for remediation. This allocation of resources comes at the cost of project development.

The FTA has prioritised the remediation of a first package of this technical deficit. For VSTKR I, the development of the outstanding technical scope needs to be finalised, and it is questionable whether successful project acceptance testing and live operation will still be achievable in 2025 for the three planned Core IT releases. The project management has not defined any measures for the eventuality that introduction does not go ahead on schedule.

### Project risk management and governance are not sufficiently effective

In parallel with the implementation of the VSTKR I project, the FTA has developed and strengthened its IT project governance. For example, in 2022 the Epic Advisory Board (EAB) was set up as a central committee to steer current projects and set priorities for planned projects.

The risk management documentation for VSTKR I is limited to four risks, two of which have at least occasionally occurred in the past. Topics such as a further extension of the project completion date or the delayed achievement of project objectives are not covered. Accordingly, there is limited reporting of risks to the EAB.

There is no evidence of a critical analysis by the EAB beyond the reported scope (e.g. to address the risk of potential further delays to the project). The minimum requirements for the project's risk management have not been sufficiently formalised. The FTA should intensify the EAB's oversight, and systematically discuss and document risks. The project has already experienced significant delays to the timetable, a doubling of costs and a reduction of the project scope. The FTA's governance should thus be strengthened so that it addresses the project with a sufficiently critical eye.

## Further delays in achieving the project benefits

The FTA has established a detailed digitalisation strategy whose implementation is an official objective for the 2024-2027 strategy period. To finance the digitalisation objectives, the Federal Council increased the FTA's expenditure ceiling by a total of CHF 17 million between 2023 and 2027. At the same time, the Federal Council did not grant the FTA the full amount of the funds it requested for the implementation of legislative projects under the general allocation. For this purpose, the FTA has redistributed the funds intended for digitalisation. As a result, implementation of the digitalisation strategy has been delayed.

The delays to the VSTKR I project mean that the savings promised in the project mandate cannot be achieved until later. Moreover, in addition to the new digital process created with VSTKR I, the FTA has to retain paper documentation. This continues to take up resources. The FTA should start moving away from paper-based processes as soon as the project has been fully implemented and digital processes for the bulk of the business of the Main Division for Federal Direct Tax, Anticipatory Tax and Stamp Duty have been successfully introduced.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DER EIDGENÖSSISCHEN STEUERVERWALTUNG**

---

Die ESTV dankt der EFK für die Prüfung und nimmt den Inhalt des Berichts zur Kenntnis.

Wie die EFK in ihrem Bericht ausführt, hat die ESTV bereits Massnahmen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung des IT-Projektmanagements ergriffen. Dazu zählen auf organisatorischer Ebene namentlich die Schaffung des EAB (Epic Advisory Board) als zentrales Entscheidungsgremium für IT-Projekte sowie die Einführung eines Lean-Portfolio-Managements zwecks vorgängiger, strategischer Priorisierung der verschiedenen IT-Projekte durch die Geschäftsleitung. Auf inhaltlicher Ebene hat die ESTV insbesondere das Statusreporting der verschiedenen IT-Projekte sowie die Kostenkontrolle optimiert und ausserdem beschlossen, künftig jeweils kleinere Projekte umzusetzen. Zudem wurde ein professionelles Schnittstellenmanagement der Core-IT beschlossen, welches derzeit aufgesetzt wird, mit dem Ziel, die Anzahl Schnittstellen zu reduzieren und so künftige Entwicklungen zu vereinfachen. Derselben Zielsetzung dient auch der von der EFK erwähnte Abbau technischer Schulden im 2025. Die ESTV weist darauf hin, dass sie beim Betrieb und der Weiterentwicklung der Core-IT sowie auch bei der Entwicklung neuer Applikationen mit dem BIT zusammenarbeitet und demzufolge nicht völlig unabhängig ist. Mit Bezug auf VSTKR I haben ESTV und BIT im Sommer 2024 gemeinsam eine Qualitätsoffensive gestartet, um die Entwicklerleistung in diesem Projekt zu verbessern.

Übergeordnetes Ziel der ESTV ist es, Risiken punkto Qualität, Termine und Kosten zu mitigieren. Die ESTV diskutiert allgemeine Risiken sowie projektspezifische Risiken jeweils am EAB, insbesondere anhand der Statusreportings der laufenden IT-Projekte. Ausfluss dieser Auseinandersetzung mit den Risiken sind unter anderen die oben genannten Massnahmen. Die ESTV wird zusätzlich die Empfehlungen der EFK berücksichtigen und ihr Risikoreporting ausbauen.

## **GENERELLE STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR INFORMATIK UND TELEKOMMUNIKATION**

---

Das BIT dankt der EFK für die Prüfung und nimmt den Bericht zur Kenntnis.

# 1 AUFTRAG UND VORGEHEN

---

## 1.1 Ausgangslage

Im Oktober 2020 stellte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) ihre Roadmap «eDVS» zur Digitalisierung der Hauptabteilung für Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben (DVS) vor. Das geprüfte Projekt «VSTKR I» (Digitalisierung von Verrechnungssteuer, Stempelabgabe, Kapitaleinlagereserven und Steuer-Ruling) ist im 4. Quartal 2020 als drittes Projekt zur Umsetzung dieser Roadmap gestartet und seit Mai 2022 zur Umsetzung freigegeben.

Ziel des Projektes ist es, die prioritären Formulare (Massengeschäft) der ESTV in den Bereichen Verrechnungssteuer-Deklaration und-Rückerstattung, Stempelabgabe, Kapitaleinlagereserven sowie Steuer-Ruling zu digitalisieren. Diese Formulare sollen den Steuerpflichtigen neu als digitale Dienste angeboten werden. Für das Projekt waren ursprünglich Gesamtkosten in Höhe von 4,986 Millionen Franken geschätzt. Das Projekt hätte bis September 2023 umgesetzt sein sollen.

Mittels zwei aufeinanderfolgender Änderungsanträge in den Jahren 2023 und 2024 musste die Laufzeit des Projektes um insgesamt zwei Jahre bis Oktober 2025 verlängert werden. Die geschätzten Gesamtkosten haben sich auf 9,9 Millionen Franken verdoppelt und der Lieferumfang auf Formulare in den Bereichen Verrechnungssteuer und Stempelabgabe (ohne Kapitaleinlagereserven und Steuer-Ruling) reduziert. Der fehlende fachliche Funktionsumfang soll im Rahmen eines zukünftigen Vorhabens «VSTKR II» umgesetzt werden. Die zeitlichen Verzögerungen und die Verdoppelung der Projektkosten bei Reduktion des Projektumfangs waren die Hauptauslöser für die EFK-Prüfung.

Die Entwicklung der digitalen Dienste durch VSTKR I erfolgt in agiler Vorgehensweise durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) gemäss fachlichen Spezifikationen der ESTV. Das Projekt befindet sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Realisierung. Die EFK prüft das Vorhaben VSTKR I zum ersten Mal.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war zu beurteilen, ob das Projektmanagement eine zügige, sparsame und qualitativ zufriedenstellende Projektumsetzung wirksam fördert. Die folgenden Fragen werden beantwortet:

1. Ist das Projektmanagement zielführend aufgesetzt und wirksam?
2. Sind zielführende Mechanismen implementiert, damit die gewünschten Ergebnisse inhaltlich, kosten- und terminmässig erbracht werden?
3. Ist der Projektscope in der aktuellen Form sinnvoll im Hinblick auf die Digitalisierungsziele?

Im Rahmen dieser Prüfung erhob die EFK auch den Stand der Umsetzung einer Empfehlung aus dem Prüfauftrag 22524<sup>1</sup>.

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Scheid (Revisionsleiter) und Daniel Wyniger vom 20. Januar bis 25. Februar 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

---

<sup>1</sup> Der Prüfbericht (PA 22524) ist auf der Website der EFK verfügbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Geprüften umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Mai 2025 statt. Teilgenommen haben von Seiten ESTV die Direktorin, der Hauptabteilungsleiter DVS, die Hauptabteilungsleiterin RSS, der Projektleiter, der Leiter Informatik und der Leiter Interne Revision; von Seiten BIT der Leiter Business Services, der Business Owner Core-IT und der Leiter Interne Revision sowie von Seiten der EFK die Mandatsleiterin, der Federführende sowie der Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 ABLAUF DES PROJEKTES UND AKTUELLER STAND

---

### 2.1 Erst mit verlängerter Laufzeit, verdoppeltem Budget und reduziertem Umfang wird ein Erfolg absehbar

Zwischen der Freigabe zur Umsetzung in 2022 und dem Zeitpunkt der Prüfung haben sich die Grundannahmen und Rahmenbedingungen für das Projekt massiv verändert.

Die Konzeptphase des Projektes erfolgte nach dem Wasserfall-Prinzip. Ab der Realisierungsphase wechselte die ESTV auf agiles Projektvorgehen nach dem BizDevOps Modell. Die agile Projekt-Governance der ESTV entstand jedoch erst mit dem Fortschreiten des Projektes.

Die Konzepte für VSTKR I und insbesondere die Aufwandsschätzungen basieren unter anderem auf Erfahrungswerten aus dem Projekt VOE 2.0<sup>2</sup>. In diesem erfolgte die digitale Umsetzung drei erster Formulare der ESTV im Bereich Verrechnungssteuer und Stempelabgaben in der Programmiersprache Google Go. Das Google Go-Entwickler-Team, welches die ESTV aufgebaut hatte, ist seit 2021 in das BIT in den agilen ESTV «Core IT» Release Train integriert, um die Entwicklung von VSTKR I vorzunehmen.

Aufgrund der fehlenden Verfügbarkeit von Google Go-Entwicklern am schweizerischen Markt für ein Vorhaben von der Grösse von VSTKR I hat die Geschäftsleitung der ESTV in 2022 entschieden, dass neu Java als Programmiersprache zum Einsatz kommen soll. Das Team erhielt mit Java-Entwicklern eine personelle Neuausrichtung. Diese mussten sich zuerst neu in die Fachlichkeit von VSTKR I und die Systemlandschaft von Core IT einarbeiten. Es stellte sich heraus, dass die ursprünglich geplanten Aufwandsschätzungen viel zu optimistisch waren, nicht zuletzt da bereits in Google Go entstandene Arbeiten in Java erneut durchzuführen waren.

Im Mai 2023 kam es daher zu einem ersten Änderungsantrag für VSTKR I. Dieser wurde dem neuen, zur Aufsicht über agile Projekte ins Leben gerufenen Epic Advisory Board (EAB) der ESTV vorgelegt. Der Antrag sah vor, dass sich die ursprünglich geplante Laufzeit des Projektes von Ende 2023 bis Ende 2024 verlängern sowie die Projektkosten von 4,986 Millionen Franken auf 9,9 Millionen Franken verdoppeln würden. Erklärt wurde dies durch in der initialen Schätzung fehlende Aufgaben und Restanzen aus VOE 2.0 im Umfang von 1,8 Millionen Franken, Kosten des Personal- und Technologiewechsels in Höhe von 1,3 Millionen, sowie einer Erhöhung der Stundensätze beim BIT in Höhe von insgesamt 1,8 Millionen.

Ende 2023 zeigte sich, dass die erforderliche Geschwindigkeit bei der Entwicklung weiterhin nicht erreicht werden konnte. Zum damaligen Zeitpunkt war eine Vielzahl von technischen Fehlern und fehlenden fachlichen Funktionen in den Releases von VSTKR I entstanden, deren Behebung die Weiterentwicklung verzögerte. Darüber hinaus stand 2024 eine Migration der Core IT-Plattform der ESTV von der BIT Atlantica Private Cloud auf die neue Red Hat OpenShift (RHOS) Umgebung bevor. Unter diesen Voraussetzungen war ein weiterer Änderungsantrag notwendig.

Die zweite Projektänderung sah eine weitere Verlängerung der Laufzeit des Projektes bis Oktober 2025 bei unverändertem Budget vor. Darüber hinaus musste der Projektumfang im Bereich Verrechnungsteuer um 13 Formulare verringert werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung befindet sich das Projekt VSTKR I nach wie vor in der Realisierung, die nach Einschätzung der ESTV planmässig auf Ende 2025 zum Abschluss kommen soll.

---

<sup>2</sup> Projekt zur Integration der Dienste zur Verrechnungssteuer-Online-Einreichung (VOE) in die Portallösung ePortal

## Q BEURTEILUNG

---

Es ist nachvollziehbar, dass sich Veränderungen an den Rahmenbedingungen eines Projektes negativ auf dessen Laufzeit auswirken. Wenn sich darüber hinaus die technischen Grundlagen im Rahmen des Projektfortschritts ändern und Projektarbeiten doppelt anfallen, ist auch eine gewisse Kostensteigerung verständlich. Erst mit verringertem Lieferumfang wird jedoch nun ein Projektabschluss zu doppelten Kosten absehbar. Sowohl die initialen Schätzungen als auch diejenigen des ersten Änderungsantrages waren daher offenbar noch zu optimistisch.

### 2.2 Die vollständige Auslieferung auf Ende 2025 bleibt fraglich

Die Auslieferung der entwickelten digitalen Dienste von VSTKR I erfolgt im Rahmen von ESTV Core IT-Releases durch das BIT. In 2025 sind drei Releases vorgesehen: Das agile Project Increment (PI) 37 mit Release im März, PI 38 mit Release im Juni sowie PI 39 im November 2025.

Abschliessende Penetration Tests sollen gegen die finale Version der Anwendung durchgeführt werden. Das Vorgehen zur Produktivsetzung sieht ebenfalls vor, dass die fachlichen Abnahmen und Freigaben auf Basis der endgültigen, stabilen Auslieferungsversion der entwickelten Dienste stattfinden sollen. Dies setzt voraus, dass letzte Neuentwicklungen von Features für VSTKR I in PI 38 auf das Juni-Release hin erfolgen müssen. Nur damit ist es möglich, in PI 39 allfällige letzte Fehler zu beheben und die produktiven Abnahmen durchzuführen.

Die Arbeiten, die im Rahmen eines PI abgearbeitet werden können, ergeben sich aus der verfügbaren Arbeitszeit der Entwickler. Auf diese wird das Backlog des Projektes der fertig spezifizierten und vom Aufwand her abgeschätzten Features gemäss den von der ESTV vorgegebenen Prioritäten aufgeteilt. Diese Planungen sind zum Zeitpunkt der Prüfung noch offen. Erst nach erfolgter Planung für PI 38 wird Ende März 2025 feststehen, ob alle noch hängigen Features für VSTKR I tatsächlich im Rahmen dieses PI bis Juni fertig entwickelt werden können.

VSTKR I wird auf der für PI 38 vorgeschlagenen Prioritätenliste zwar geführt, steht dort jedoch an letzter Stelle. Im Backlog des Projektes sind zum Prüfungszeitpunkt 37 Features aufgelistet, die noch zu entwickeln sind. 26 davon sind bereits zur Entwicklung in PI 39 gekennzeichnet, also nach dem geplanten Abschluss der Neuentwicklungen mit PI 38.

## Q BEURTEILUNG

---

Ein Projektende von VSTKR I per Oktober 2025 ist mit den Core IT-Release-Terminen für 2025 nicht zu erreichen. Es ist darüber hinaus auch nicht sicher, ob die Auslieferung bzw. Freischaltung zur allgemeinen Verwendung im November 2025 erfolgen kann. Ein übergreifender kritischer Pfad für das Projekt könnte in dieser Frage für mehr Klarheit sorgen, dieser besteht jedoch nicht.

Sollten in PI 39 noch neue Features für VSTKR I entwickelt werden müssen, können der finale Penetration Test und die fachlichen Abnahmen erst in PI 40 mit Release im 1. Quartal 2026 erfolgen. Ansonsten bestehen Risiken, dass allfällige Fehler und Sicherheitsschwachstellen aufgrund späterer Änderungen nicht erkannt werden. Auch die finalen Abnahmen des Projektes könnten dann nicht auf Basis des letzten Entwicklungsstands erfolgen.

Die Projektleitung plant, mindestens ein PI zur endgültigen Stabilisierung sowie für die finalen Abnahmen der digitalen Dienste von VSTKR I vorzusehen. Dies ist positiv. An diesem Vorgehen ist zwingend auch dann festzuhalten, falls in PI 39 bis November 2025 noch Neuentwicklungen stattfinden.



## EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der ESTV, nicht zu Gunsten der Termineinhaltung auf ein Project Increment für die Stabilisierung zu verzichten. In der Planung für VSTKR I soll eine Option vorgesehen werden, um das Projekt in 2026 zu stabilisieren. Die Auswirkungen sind im Hinblick auf das Budget und Wechselwirkungen mit weiteren Projekten im Core IT-Umfeld zu analysieren. Die Planung ist Auftraggeberschaft und Epic Advisory Board (EAB) vorzulegen und von diesen genehmigen zu lassen.



## STELLUNGNAHME DER ESTV

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die Empfehlung wird bereits umgesetzt. Das EAB diskutiert verschiedene Varianten zur Produktivsetzung von VSTKR I. Auch für die ESTV steht dabei die Stabilität und Sicherheit der Applikationen im Vordergrund.

## 3 PROJEKTFÜHRUNGS- UND STEUERUNGS-MECHANISMEN

---

### 3.1 Die Governance wurde gestärkt, das Projekt wird aber noch nicht konsequent geführt

Die Governance über agile Projekte in der ESTV entstand parallel zur Projektdurchführung von VSTKR I. Eines der zentralen Gremien für die Projektsteuerung ist das Epic Advisory Board (EAB), in welchem neben der Geschäftsleitung eine Reihe von Fachspezialisten sowie das BIT Einsitz nehmen. Zum Prüfungszeitpunkt sind die für das EAB notwendigen Governance-Prozesse definiert und die Teilnehmer nehmen ihre Rollen wahr.

Das EAB hat sich Ende 2022 zum ersten Mal detailliert mit VSTKR I befasst. Dies erfolgte als etwa ein halbes Jahr nach Beginn der Realisierung erstmalig absehbar wurde, dass das Projekt länger dauern könnte als erwartet. Anlässlich der EAB-Sitzungen wird das Projekt VSTKR I seither auf Basis des jeweils aktuellen Projektstatusberichtes besprochen. Dieser Bericht weist zum Prüfungszeitpunkt den Ampelstatus Grün aus, obschon im Abschnitt Qualität mehrere einschränkende Faktoren aufgeführt werden.

#### **Exkurs: Die notwendigen Massnahmen wurden mehrmals aufgezeigt**

Die ESTV hat in den Jahren 2022 und 2023 zwei getrennte Überprüfungen des Projektes VSTKR I in Auftrag gegeben. Die erste wurde durch eine externe Wirtschaftsberatungsgesellschaft durchgeführt, die zweite durch den Direktionsbereich Qualitätssteuerung der ESTV selbst.

Beide Berichte kommen zu ähnlichen Resultaten und Empfehlungen, wie auf die im Projekt VSTKR I entstandene Situation reagiert werden kann. Es ist nicht ersichtlich, dass der Projektauftraggeber, das EAB oder die Geschäftsleitung der ESTV auf diese grundlegenden und für den Projekterfolg wichtigen Empfehlungen eingetreten wären oder deren Erledigung systematisch nachverfolgt hätten.

Für eine kritische Auseinandersetzung oder Rückfragen zum Status und den Risiken im Projekt VSTKR I finden sich im EAB keine Belege. Die EAB Teilnehmer betonen, laufend über den Projektstatus und die Risiken informiert zu sein und das Projekt eng zu begleiten.

Nebst der Implementierung des EAB hat die ESTV auf Basis der im Projekt VSTKR I gemachten Erfahrungen weitere Schritte in die Wege geleitet, um ihr Projektvorgehen zu optimieren. Diese umfassen die Einführung eines Lean Portfolio Managements ab 2025, eine engere Kostenkontrolle von Projekten sowie die Reduktion der Komplexität von Vorhaben. Die Massnahmen sollen zu kleineren, überschaubareren Projekten führen.

## BEURTEILUNG

---

Positiv zu werten ist, dass die ESTV aufgrund der Erfahrungen aus dem Projekt VSTKR I ihr Projektvorgehen mit mehreren Massnahmen gestärkt hat.

Mit dem Gefäss des EAB und den dort verwendeten Hilfsmitteln geht die Governance bei VSTKR I in die richtige Richtung. Es ist zielführend, dass im EAB neben der Auftraggeberschaft die ganze Geschäftsleitung vertreten ist, so dass z. B. Diskussionen, die eine finanzielle Freigabe oder Priorisierung im Portfolio erfordern, direkt in diesem Gremium geführt werden können. Zentral ist jedoch zu verstehen, dass die Verantwortung für den Projekterfolg stets bei der Auftraggeberschaft verbleibt. Es ist jedoch unverständlich, dass das EAB die konsequente Umsetzung der Empfehlungen der beiden Prüfungen von VSTKR I nicht angeordnet hat oder diese nachverfolgt.

Bezogen auf VSTKR I (und auch für darauffolgende Projekte) sollte das EAB zukünftig eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Projektstatus sowie Risiken zur Laufzeit und dem Projektende anstreben. Insbesondere bei Projekten, die bereits mehrfach um Verlängerung ersuchen mussten oder die deutlich teurer werden, ist ein angemessenes Mass an kritischer Grundhaltung aufrecht zu erhalten. Dies sollte

sich auch in entsprechenden Protokollen zeigen. Beispielsweise sollte der Ampelstatus kritisch diskutiert werden, wenn dieser trotz Einschränkungen auf Grün steht.



## EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der ESTV, im Epic Advisory Board (EAB) die Intensität der Kontrolle über ein Vorhaben nicht allein abhängig vom gemeldeten Status, sondern auch ausgehend von der Risikoeinstufung eines Projektes zu steuern. Hierzu ist in den Hilfsmitteln für das EAB die Sicht auf die Gesamtrisiken eines Vorhabens über den derzeitigen Stand hinaus zu ermöglichen und diese sind detailliert in den Sitzungen zu behandeln.



## STELLUNGNAHME DER ESTV

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die ESTV ist mit der Empfehlung einverstanden und wird ihr Risikoreporting entsprechend ausbauen.

### 3.2 Das Projekt-Risikomanagement führt wesentliche Risiken nicht

In der ESTV bestehen Vorgaben, wie das Risikomanagement in Projekten ausgestaltet sein muss. Diese sind jedoch auf mehrere Dokumente verteilt und nicht einfach nachvollziehbar.

Die Rolle des Risikomanagers im Projekt VSTKR I wird in Personalunion von der Projektleitung übernommen. Risiken und Massnahmen werden in den Projektmanagement-Tools geführt, Anpassungen daran sind einseh- und nachvollziehbar. Die Risikoliste umfasst zum Prüfungszeitpunkt lediglich vier Risiken. Risikoeinschätzungen zur Termineinhaltung (siehe Kapitel 2.2) oder der verzögerten Realisierung von Projektzielen fehlen.

Die Projektleitung ist in allen Fällen der Risikoeigner und für allfällige Massnahmen verantwortlich. Planung, Terminierung und Durchführung von Risikominderungsmassnahmen sind nur teilweise nachvollziehbar. Gemäss Ausführungen der Projektleitung besteht die Massnahme häufig in einem regelmässigen Austausch zum Thema anlässlich der EAB-Sitzungen. In den Sitzungsprotokollen finden sich jedoch keine Hinweise auf derartige Diskussionen. Ebenso ist keine Neubewertung von Risiken nach der Umsetzung von Massnahmen dokumentiert.

Das Risikomanagement auf Stufe Amt wird im Direktionsstab durch den Bereich Qualitätssteuerung geführt. Aufgrund der Probleme der Vergangenheit im Projekt VSTKR I wird dort ein allgemeines Risiko zur Softwarequalität geführt. Dieses Amtsrisiko und die zugehörige Massnahme, die sog. Qualitätsinitiative der ESTV, wird seit 2024 vom für Informatik zuständigen GL-Mitglied verantwortet.

## **BEURTEILUNG**

Die Projektleitung ist optimistisch, was die Zielerreichung des Vorhabens auf Ende 2025 angeht. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Bei einem Projekt, welches bereits zwei Mal durch tiefgreifende Änderungen gerettet werden musste, ist jedoch ein starkes Risikomanagement wesentlich. Ein solches ist heute nicht ausreichend erkennbar.

Darüber hinaus ist für Projekte in der ESTV nicht ausreichend niederschwellig beschrieben, welche Mindest-Anforderungen sie in Bezug auf das Projekt-Risikomanagement einhalten müssen. Eine Beschreibung und verbindliche Festlegung der Minimal-Anforderungen an das Projekt-Risikomanagement und dessen Kontrollorgane ist sinnvoll, um einen einheitlichen Standard herzustellen und das Projekt-Risikomanagement grundsätzlich zu stärken.

## **EMPFEHLUNG 3**

## **PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt der ESTV, im Amt verbindlich einzuhaltende Mindest-Standards für das Projekt-Risikomanagement zu beschreiben. Die Beschreibung muss insbesondere die Rollen und Aufgaben der Projektleitenden bzw. des Projekt-Risikomanagements sowie der Projektaufsichtsorgane (Auftraggebende, Epic Advisory Board) berücksichtigen.

## **STELLUNGNAHME DER ESTV**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die ESTV ist mit der Empfehlung einverstanden und wird ihr Risikoreporting entsprechend ausbauen.

### **3.3 Technische Schulden der Core IT-Plattform belasten das Projekt**

VSTKR I ist sowohl technisch als auch organisatorisch in die Core IT-Plattform der ESTV eingebettet. Damit muss es von einem agilen Team des Core IT-Release Train im BIT entwickelt werden und die Auslieferung als Teil der Core IT-Releases erfolgen.

Core IT ist die im Rahmen des Programms «Fiscal IT» in Zusammenarbeit mit dem BIT entstandene Kernsystem-Plattform der ESTV. Die Plattform befindet sich seit Ende 2018 beim BIT im produktiven Betrieb. Anforderungen und Spezifikationen kommen hierbei von den ESTV Fachbereichen und folgen der agilen Taktung der Entwickler beim BIT. Trotz des agilen Betriebsmodells lag der Schwerpunkt für Core IT in der Vergangenheit auf der Weiter- oder Neuentwicklung fachlicher Anforderungen. Dies hat über die Jahre dazu geführt, dass sich auf Ebene der Plattform-Entwicklung eine beträchtliche Menge von technischem Nachholbedarf (technischen Altlasten oder «Schulden», z. B. die Erledigung übergreifender Feststellungen aus Penetration Tests) aufgebaut hat.

Eine erste Verbesserung der Situation ergab sich ab 2024 mit der Migration von Core IT auf die neue BIT Red Hat OpenShift Plattform. Diese ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vollständig abgeschlossen und bindet weiterhin für Projekte benötigte Entwicklerressourcen. Die ESTV hat 2024 zusammen mit dem BIT ein Inventar der aufgelaufenen technischen Schulden erstellt und der Abarbeitung eines ersten Paketes im Rahmen der Planungen für das Jahr 2025 Priorität eingeräumt.

## **BEURTEILUNG**

---

Zur Steigerung der Effizienz bei Entwicklung und Betrieb ist es notwendig, eine Plattform wie Core IT mit ihren Werkzeugen kontinuierlich fortzuentwickeln und aktuell zu halten. Anderenfalls resultieren Ineffizienzen, welche zu Verzögerungen der Entwicklung und Verteuerungen des Betriebs führen können. Dies gilt nicht nur für VSTKR I, sondern für die Core IT-Plattform insgesamt. Positiv zu werten ist daher, dass die ESTV das Abarbeiten erster technischer Schulden für 2025 priorisiert hat.

Es ist angesichts des produktiven Einsatzes der Plattform seit Ende 2018 jedoch nicht verständlich, dass diese Tätigkeiten nicht bereits früher als Teil der ordentlichen Wartung und Systempflege in Angriff genommen und erledigt wurden. Auf diese Weise hätten die aufwändigen Nachholarbeiten in 2025 und den kommenden Jahren vermieden werden können.

## **EMPFEHLUNG 4**

**PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt der ESTV sicherzustellen, dass die technischen Schulden systematisch auch über die Folgejahre abgearbeitet werden. Neue notwendige Wartungsarbeiten sind in diese Systematik zu inkludieren und möglichst zeitnah zu erledigen, so dass sie nicht zu neuen Schulden werden.

## **STELLUNGNAHME DER ESTV**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die ESTV hat bereits die notwendigen Massnahmen im Rahmen ihrer Kompetenzen zur Beseitigung der technischen Schulden ergriffen. Diese Massnahmen müssen nun in Zusammenarbeit mit dem BIT laufend umgesetzt werden.

## 4 DER PROJEKTNUTZEN IM KONTEXT DER DIGITALISIERUNGSZIELE

---

### 4.1 Der versprochene Nutzen kann nur verzögert realisiert werden

Die ESTV hat für die Digitalisierung in der Hauptabteilung DVS eine «Digitalisierungsstrategie DVS» entworfen und in Kraft gesetzt. Auf einer Roadmap enthält sie diejenigen Vorhaben (u. a. VSTKR I), welche notwendig sind, um eine Digitalisierung des Geschäfts zu erreichen. Die ESTV hat über einen Bundesratsantrag zur Finanzierung ihrer Digitalisierungsvorhaben Mittel in Höhe von 17 Millionen Franken erhalten. Die Erfüllung der Digitalisierungsstrategie ist in den Amtszielen sowie in den individuellen Zielvereinbarungen der Projektführung (Auftraggeberschaft, Projektleitung) enthalten. Messungen der Zielerreichung finden auf Basis der Jahresziel-Beurteilung bei den Mitarbeitenden sowie auf Stufe Amt statt.

Bei VSTKR I wurde, anstatt die bestehenden Formulare 1:1 nachzuempfinden, auf die Erstellung von modernen Web-Oberflächen gesetzt. Die Steuerpflichtigen erfassen dort dynamisch je nach Geschäftsfall die notwendigen Informationen selbst. Es findet nicht nur die digitale Abbildung eines Papierformulars statt, sondern die Geschäftsfälle sind End-To-End digital neu gedacht. Ebenso sind die Geschäftsprozesse der HA DVS im Workflow-Tool neugestaltet und parallel zu den weiter bestehenden Papierprozessen der ESTV abgebildet. Dieser Ansatz findet im Fachbereich und in der Geschäftsleitung der ESTV Unterstützung und Zustimmung.

Die Verzögerungen bei der Auslieferung von VSTKR I führen dazu, dass der erwartete Nutzen der Digitalisierung nur verspätet realisiert werden kann. Im Fall von VSTKR I ist dies die Einsparung von fünf Vollzeitstellen. Auch kann die HA DVS den Papierprozess nicht nach eigenem Ermessen einstellen und somit den Nutzen der vollständigen Digitalisierung nicht voll realisieren. Erst wenn der digitale Prozess in 90 % der Vorgänge von den Steuerpflichtigen genutzt wird, will die ESTV beim Bundesrat die Abschaffung des Papierprozesses beantragen. Dann können nach und nach die Einsparungen realisiert werden.

Die aktuellen Sparsbemühungen des Bundes verknappen die für die Digitalisierung verfügbaren Mittel. Die ESTV hat einen Grossteil der Mittel aus dem bewilligten Digitalisierungsbudget für Vorhaben zur Umsetzung von Gesetzesvorhaben eingesetzt, da diese Priorität haben. Die ESTV ist gefordert, die weitere Finanzierung der Digitalisierungsvorhaben sicherzustellen, um weiter zur Steigerung der Prozesseffizienz beizutragen.

### BEURTEILUNG

---

Positiv zu werten ist, dass die ESTV für die HA DVS eine konkrete Digitalisierungsstrategie entwickelt hat und dieser in den Amtszielen hohe Priorität einräumt.

Nicht verständlich ist, weshalb der Papierprozess über eine längere Zeit weiter bestehen soll. Dies führt zu einer Verzögerung des Projektnutzens. Einsparungen können nur realisiert werden, wenn die parallelen Aktivitäten eingestellt werden. Die ESTV könnte die mit dem Verzicht auf den Papierprozess eingesparten Gelder nutzen, um ihre Digitalisierungsziele zu finanzieren.

### EMPFEHLUNG 5

### PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der ESTV, die Einstellung des Papierprozesses in die Wege zu leiten, sobald VSTKR I vollständig umgesetzt ist und der Hauptabteilung DVS digitalisierte Prozesse zur Abwicklung ihres Massengeschäftes zur Verfügung stehen.



## STELLUNGNAHME DER ESTV

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die ESTV hat sich stets die schnellstmögliche Abschaffung des Papierprozesses zum Ziel gesetzt. Voraussetzung dazu bilden gut funktionierende, stabile und sichere IT-Systeme, welche von den Steuerpflichtigen sowie ihren Vertretern genutzt werden. Zudem soll nach Ansicht der ESTV die Einstellung des Papierprozesses erst dann erfolgen, sobald ein in sich zusammenhängendes Bündel von Services vollständig digitalisiert sein wird. Ausserdem wird es zur Einstellung des Papierprozesses Anpassungen auf Verordnungsebene brauchen.

## 5 PRÜFUNG DER UMSETZUNG WESENTLICHER EMPFEHLUNGEN

---

### 5.1 Das EAB hat wichtige Steuerungsmöglichkeiten erhalten

---

*Empfehlung 22524.001 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt der ESTV, die Prozesse zur Steuerung der digitalen Transformation so anzupassen, dass vorausschauend auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagiert werden kann.*

---

#### Feststellungen zur Empfehlungsumsetzung

Die ESTV hat ein Dashboard entwickelt, auf dem der Stand aller Projekte hinsichtlich Gesamtstatus, Zeit, Kosten, Umfang, Ressourcen und Qualität jeweils mit Ampelfarben nachverfolgt werden kann. Dieses Dashboard ist seit Einführung ein wesentliches Controlling-Instrument im EAB und soll diesem ermöglichen, allfällige Verzögerungen und Mehrkosten frühzeitig zu erkennen. Bedingung für eine proaktive Überwachung ist allerdings, dass eine intensive und kritische Auseinandersetzung mit den Berichten der Projekte im EAB erfolgt (siehe Empfehlung 2 in Kapitel 3.1).

Der Prozess mit dem BIT sieht vor, dass jährlich eine Dienstleistungsvereinbarung (DLV) über die wesentlichen Vorhaben des Folgejahres abgeschlossen wird. In dieser DLV werden Preise und das Gesamtbudget für das kommende Jahr festgelegt. Das BIT bietet darüber hinaus Zugriff auf sein Markt-Leistungs-Reporting (MLR), über welches monatlich rapportiert wird, welcher Anteil des vereinbarten Budgets in welchem agilen Team bereits verbraucht ist.

#### BEURTEILUNG EMPFEHLUNGSUMSETZUNG

---

Die Empfehlung 22524.001 ist umgesetzt.

# ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

---

## RECHTSTEXTE

---

Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich vom 18. Juni 2021, AS 2021 673

---

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

---

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

---

## WEISUNGEN

---

BBl 2010 6549 Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010

---

## ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

---

BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
DLV	Dienstleistungsvereinbarung
DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgaben der ESTV
EAB	Epic Advisory Board der ESTV
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
MLR	Markt-Leistungs-Reporting des BIT
PI	Project Increment
RHOS	Red Hat OpenShift, siehe Glossar
VSTKR I	Projekt der ESTV zur Digitalisierung bei der Verrechnungssteuer, Stempelabgabe, Kapitaleinlagereserven und Steuer-Ruling

## ANHANG 3 – GLOSSAR

---

BizDevOps	<p>BizDevOps, auch bekannt als DevOps 2.0, ist eine Methodik, die den Softwareentwicklungszyklus durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Geschäfts-, Entwicklungs- und Betriebsteams optimiert.</p> <p>Dieser Ansatz hat zum Ziel, dass Unternehmen Software schneller entwickeln und besser auf die Nachfrage der Benutzer reagieren können. Die Methodik fördert eine direkte Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Geschäftsbereichen (Biz), Entwicklung (Dev) und Betriebsteams (Ops).</p>
Container-Virtualisierung	<p>Methode, um mehrere Instanzen («Gäste») isoliert voneinander den Kernel eines Systems nutzen zu lassen</p> <p>Container gewährleisten die Trennung und Verwaltung der auf einem System genutzten Ressourcen. Im Gegensatz zur Virtualisierung mittels eines Hypervisors hat Container-Virtualisierung zwar einige Einschränkungen in der Art ihrer Gäste, gilt aber als besonders ressourcenschonend. Produkte, die das Prinzip der Container-Virtualisierung implementieren, umfassen z. B. Docker, Kubernetes, OpenShift.</p>
DevOps	<p>DevOps ist eine Sammlung von technischen Methoden und einer Kultur der Zusammenarbeit zwischen Softwareentwicklung (Dev) und IT-Betrieb (Ops).</p> <p>Durch gemeinsame Prozesse und Software-Werkzeuge soll eine effektivere und effizientere Zusammenarbeit der Bereiche Softwareentwicklung, Systemadministration, aber auch Qualitätssicherung und den Nutzenden ermöglicht werden.</p>
OpenShift	<p>Produktreihe zur Container-Virtualisierung von Red Hat</p> <p>OpenShift baut auf Kubernetes auf und erweitert dieses um einige Funktionen, vor allem Features zur Erhöhung der Usability und Sicherheit.</p>
Red Hat	<p>US-amerikanischer Softwarehersteller mit Sitz in Raleigh, North Carolina</p> <p>Das Unternehmen Red Hat vertreibt unter anderem die Linux-Distribution «Red Hat Enterprise Linux» (RHEL). Darüber hinaus bietet Red Hat Lösungen aus den Bereichen Middleware, Virtualisierung, Cloud Computing, Storage, Mobile, Container (OpenShift), Management sowie Support, Schulungen und Beratung. Red Hat gehört seit 2019 der Firma IBM, die beiden Unternehmen operieren jedoch vollständig voneinander getrennt.</p>

## ANHANG 4 – ZUSAMMENSTELLUNG DER EMPFEHLUNGEN UND STELLUNGNAHMEN AUS BERICHT EFK-22524

---

E-Nr.	Thema	Beschreibung
22524.001	Empfehlung	Die EFK empfiehlt der ESTV, die Prozesse zur Steuerung der digitalen Transformation so anzupassen, dass vorausschauend auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagiert werden kann.
	Stellungnahme	Die ESTV hat zur Steuerung des gesamten Epic-Portfolios ein Kosten-Controlling inkl. Features-Controlling aufgebaut, um Verzögerungen und Mehrkosten frühzeitig zu erkennen. Gemeinsam mit dem BIT wird jeweils im Vorjahr eine gemeinsame SLA und DLV geplant, die die Epics des Folgejahrs berücksichtigt. Die ESTV ist bereit mit dem BIT ein Markt/Leistungs-Reporting mit festgelegten Preisreleases aufzusetzen.
	Priorität	1
	Umsetzungsstand	Die Empfehlung ist umgesetzt.