

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.