

R
H



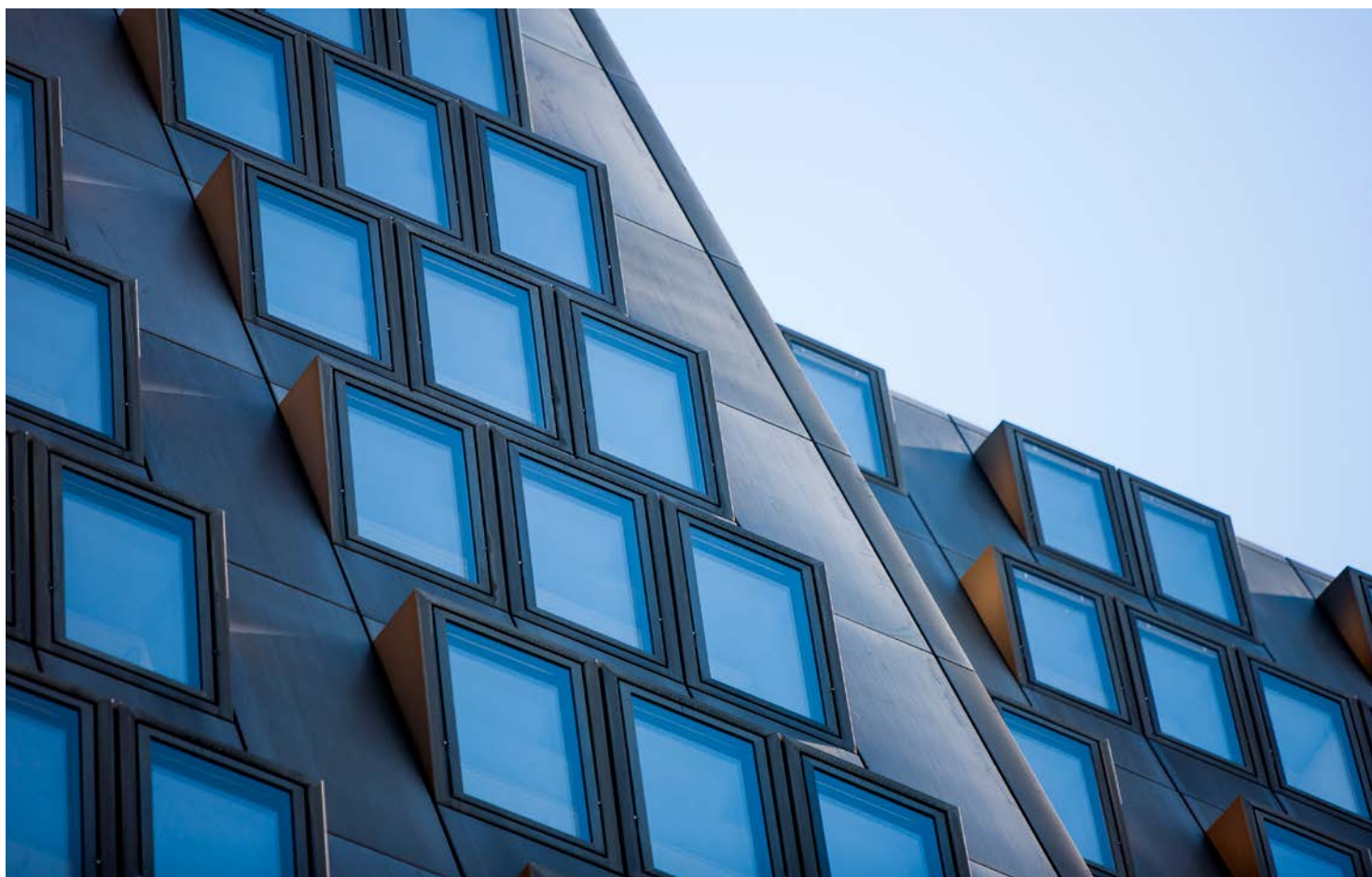
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Management ausgewählter IT-Projekte nach dem IT-Programm E-Finanz; Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2020/39

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Empfehlung	7
Zahlen und Fakten zur Prüfung	8
Prüfungsablauf und -gegenstand	9
Budget- und Personalplanung	12
Vertragsgestaltung, Abwicklung und Abrechnung	19
Verbesserung von E-Finanz	23
Schlussempfehlung	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgewählte Projekte _____	10
Tabelle 2:	Planung Gesamtprojektbudget, interne Personalressourcen und Genehmigung _____	13
Tabelle 3:	Zeitliche Zuordnung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters zum IT-Projekt _____	15
Tabelle 4:	Aufgaben und Kompetenzen der Projektleiterin bzw. des Projektleiters _____	17
Tabelle 5:	Ordentliche Kündigung und Verwertungsmöglichkeit _____	20
Tabelle 6:	Beauftragungen und Abrechnung _____	22

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bundesministerium für Finanzen und Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung: Struktur der Vertragsbeziehungen _____	11
--------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRZ GmbH bzw.	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH GRUIS	Gesellschaft mit beschränkter Haftung Grundbesitzinformationssystem
i.d.(g.)F. IT	in der (geltenden) Fassung Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
PMHB	Projektmanagement-Handbuch
rd. RH	rund Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a. UZK	unter anderem Zollkodex der Union
WIEREG WiReG	Register der wirtschaftlichen Eigentümer Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Management ausgewählter IT-Projekte nach dem IT-Programm E-Finanz; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von November 2019 bis Februar 2020 das Bundesministerium für Finanzen, um den Stand der Umsetzung ausgewählter Empfehlungen aus seinem Vorbericht „IT-Programm E-Finanz“ (Reihe Bund 2016/9) zu beurteilen.

Kurzfassung

Das 2003 in die Wege geleitete IT-Programm E-Finanz hatte eine völlige Neugestaltung für die Steuer- und Zollverwaltung zum Ziel. Es wurde 2014 – nachdem Kosten von rd. 97,43 Mio. EUR aufgelaufen, jedoch nur Teile der ursprünglich geplanten Projektinhalte umgesetzt waren – beendet. Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) führte kein direktes Nachfolgeprojekt durch, entwickelte seit 2016 jedoch elf neue IT-Verfahren und Anwendungen (inklusive Verbundkomponenten) auf der Basis der im IT-Programm E-Finanz entwickelten Technologie. Darüber hinaus trieb es die Digitalisierung der Steuer- und Zollverwaltung voran. Seit 2016 initiierte es insgesamt 28 Softwareentwicklungs-Großprojekte mit einem Budget von insgesamt 63,15 Mio. EUR. (TZ 1)

Im Vorbericht hatte der RH Probleme mit dem Programmcode sowie die mangelnde Nutzerzufriedenheit mit dem Antwortzeitverhalten und mit dem Störungsmanagement kritisch aufgezeigt. Als Reaktion darauf stellte das Ministerium verbindliche Vorgaben zur Qualitätssicherung des Programmcodes auf, die automatisierte Testverfahren im Entwicklungsstadium beinhalteten, und unterzog einzelne Verbundkomponenten und IT-Anwendungen risikoabhängig einer externen Überprüfung. (TZ 8)

Zudem setzte das Ministerium eine Taskforce ein, die eine Steigerung der Nutzerzufriedenheit zum Ziel hatte. Damit konnten die Antwortzeiten verbessert werden, also die Zeitspanne zwischen Absenden einer Nachricht und Erhalt einer Antwort. Die Häufigkeit von Antwortzeiten unter einer Sekunde erhöhte sich etwa beim IT-Verfahren Jahresveranlagung privat von rd. 50 % Ende 2016 auf rd. 74 % Ende 2019. (TZ 9)

Auch das Störungsmanagement und die Problembhebung konnte das Ministerium gemeinsam mit der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**BRZ GmbH**) verbessern. Mit Stand April 2015 waren hinsichtlich E-Finanz 145 Fehler und 78 Aufgaben bzw. Störungen gemeldet. Im Verlauf des Jahres 2019 lagen bei allen IT-Verfahren zwischen rd. 50 und 100 Fehler vor, deren Abarbeitung laufend erfolgte. Ein wesentlicher Beitrag zu dieser Entwicklung war eine Dienstgütevereinbarung für E-Finanz, die das Ministerium entsprechend einer Empfehlung des RH mit der BRZ GmbH abgeschlossen hatte. (TZ 10, TZ 11)

Weitere sechs Empfehlungen, deren Umsetzung der RH überprüfte, waren von besonderer Relevanz für die Durchführung zukünftiger IT-Projekte. Diese bezogen sich auf wesentliche Aspekte des Projektmanagements – nämlich die Budget- und Personalplanung, die Vertragsgestaltung, die Abwicklung sowie die Abrechnung. Daher überprüfte der RH die Umsetzung dieser Empfehlungen anhand von sechs Einzelprojekten, die das Ministerium ab 2016 begonnen hatte, und bei denen bis Februar 2020 Auszahlungen von 11,19 Mio. EUR getätigt wurden. Dies diente primär der Überprüfung und Beurteilung der im Ministerium implementierten Projektmanagementstrukturen. (TZ 1)

Das Ministerium führte bei den sechs Einzelprojekten die Budgetplanung auf Grundlage eines festgelegten Verfahrens sowie die Planung der internen Personalressourcen für jeweils den gesamten Projektzeitraum nach Personen und Arbeitsleistungen detailliert und nachvollziehbar durch. Die erforderlichen Genehmigungen durch den zuständigen Steuerungsausschuss in Form von Beschlussprotokollen samt den zugrunde liegenden Unterlagen gab es nur für das Gesamtprojektbudget. Die Planungsdokumente für die internen Personalressourcen legte das Ministerium hingegen in keinem der sechs Genehmigungsprozesse dem Steuerungsausschuss vor. (TZ 2)

Für die Projektleiterinnen und -leiter nahm das Ministerium eine zeitliche Zuordnung in Personentagen oder Stunden für die gesamte Laufzeit des Projekts vor. Auch gab das Ministerium ein IT-Projektmanagement-Handbuch heraus, in dem die Aufgaben für die Projektleitung festgelegt waren. (TZ 3, TZ 4)

Die Verträge mit den Auftragnehmern bei diesen sechs Einzelprojekten – BRZ GmbH und Bundesanstalt Statistik Österreich – sahen die vom RH empfohlenen Kündigungsmöglichkeiten vor. Außerdem sicherte sich das Ministerium vertraglich die uneingeschränkten Nutzungs- und Verwertungsrechte. Weiters waren die Projekte in Abschnitten mit Meilensteinen beauftragt, nach denen die Abrechnungen erfolgten. Das Ministerium vereinbarte mit den Auftragnehmern auch verbindliche Vorgaben zur Qualitätssicherung. (TZ 5, TZ 6, TZ 7, TZ 8)

Zusammenfassend setzte somit das Ministerium von den insgesamt zehn überprüften Empfehlungen neun um, eine Empfehlung setzte es teilweise um. (TZ 1, TZ 12)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlung an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

EMPFEHLUNG

- Im Zuge des Genehmigungsprozesses der Projektportfolios wären auch die entsprechenden Planungsdokumente aus der internen Personalressourcenplanung dem Steuerungsausschuss zur Genehmigung vorzulegen. (TZ 2)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Management ausgewählter IT-Projekte nach dem IT-Programm E-Finanz; Follow-up-Überprüfung	
	Anzahl
BMF-Anwender ¹	ca. 12.000
angebundene Stellen ¹	40 Finanzämter, 9 Zollämter, Finanzpolizei, Großbetriebsprüfung, Steuerfahndung, Bundesfinanzgericht
betreute IT-Verfahren und Anwendungen ¹	58
<i>davon</i>	
<i>Neuentwicklungen nach 2015 auf Basis E-Finanz</i>	9
Verbundkomponenten ¹	12
<i>davon</i>	
<i>Neuentwicklungen nach 2015 auf Basis E-Finanz</i>	2
seit 2016 begonnene Großprojekte ² (Softwareentwicklung):	28
	in Mio. EUR
Budget	63,15
Auszahlungen ³	43,37

BMF = Bundesministerium für Finanzen
IT = Informationstechnologie

Quelle: BMF

¹ per Ende 2019

² Projekte mit einem Budget über 500.000 EUR

³ bis Februar 2020

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von November 2019 bis Februar 2020 im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Ministerium**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „IT-Programm E-Finanz“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2016/9 veröffentlichte Bericht (Vorbericht) enthielt 37 Empfehlungen, von denen 35 (auch) an das Ministerium gerichtet waren. Der Vorbericht war im Oktober 2015 an das Ministerium übermittelt worden.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand beim Ministerium nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

(2) Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up-Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus der Nachfrage zum Umsetzungsstand der Empfehlungen zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“ und „nicht umgesetzt“ zu begründen.

(3) Zu dem im Juni 2020 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im August 2020 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Oktober 2020.

(4) Das IT-Programm E-Finanz sollte die gesamte IT der Steuer- und Zollverwaltung neu gestalten. Die Vorarbeiten wurden 2003 eingeleitet, nach öffentlicher Ausschreibung erfolgte 2007 der Zuschlag an einen (externen) Generalunternehmer mit einem Auftragsvolumen von rd. 64,79 Mio. EUR. Aufgrund wesentlicher Verzögerungen in der Leistungserbringung wurde das IT-Programm E-Finanz zwischen 2010 und 2014 neu ausgerichtet und die BRZ GmbH mit der weiteren Umsetzung beauftragt. 2014 waren die vorgesehenen finanziellen Mittel aufgebraucht und das IT-Programm E-Finanz wurde beendet. Bis dahin waren Kosten von rd. 97,43 Mio. EUR aufgelaufen, jedoch nur Teile der ursprünglich geplanten Projekthalte umgesetzt. Das Ministerium initiierte kein direktes Nachfolgeprojekt zum IT-Programm E-Finanz. Es entwickelte seit 2016 jedoch elf neue IT-Verfahren und Anwendungen (inklusive Verbundkomponenten) auf der Basis der im IT-Programm E-Finanz entwickelten Technologie. Darüber hinaus trieb es die Digitalisierung der Steuer- und Zollverwaltung voran. Seit 2016 initiierte es insgesamt 28 Softwareentwicklungs-Großprojekte mit einem Budget von insgesamt 63,15 Mio. EUR.

Von den zehn Empfehlungen, deren Umsetzung der RH im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung überprüfte, bezogen sich sechs nicht nur ausschließlich auf das damalige IT-Programm E-Finanz, sondern waren allgemeiner Natur und daher von besonderer Relevanz für die Durchführung zukünftiger IT-Projekte. Diese sechs Empfehlungen betrafen wesentliche Aspekte des Projektmanagements: die Budget- und Personalplanung, die Vertragsgestaltung, die Abwicklung sowie die Abrechnung (zukünftiger IT-Projekte). Daher wählte der RH aus den 28 seit 2016 begonnenen Großprojekten zur Softwareentwicklung die folgenden sechs Einzelprojekte aus, bei denen bis Februar 2020 Auszahlungen von 11,19 Mio. EUR getätigt wurden, und überprüfte anhand dieser die Umsetzung dieser Empfehlungen:

Tabelle 1: Ausgewählte Projekte

Name des Projekts	Beginn	Abschluss	Budget	Auszahlungen ¹	Nutzung von E-Finanz	Auftragnehmer
			in Mio. EUR			
Einhebung/Einbringung Zoll (Technologiewechsel)	3. Oktober 2016	30. Juni 2018	0,86	0,86	ja	BRZ GmbH
Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WIEREG)	1. Dezember 2016	31. Oktober 2018	0,91	0,91	nein	Bundesanstalt Statistik Österreich
Fallbearbeitung Release 1 ²	1. März 2017	31. März 2018	1,26	1,26	nein	BRZ GmbH
Unionszollkodex – Nationale Entscheidungsarten ²	20. November 2017	28. Mai 2020	6,08	5,9	ja	BRZ GmbH
Zoll Europa Technologie Upgrade (Plattformwechsel)	2. März 2018	31. Dezember 2019	1,26	1,26	nein	BRZ GmbH
Grundbesitz-informationssystem (GRUIS) Ausbaustufe 4	14. August 2019	5. August 2020	1,29	1,00	ja	BRZ GmbH

BRZ GmbH = Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Quelle: BMF

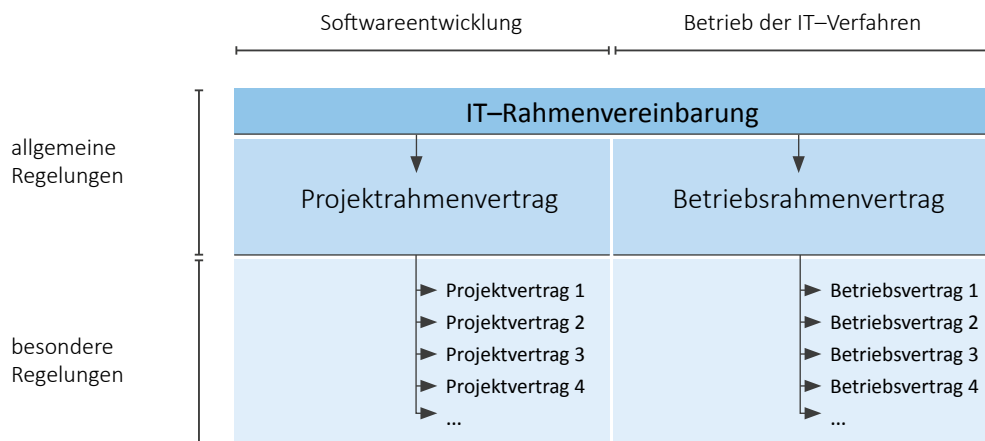
¹ bis Februar 2020

² Einzelprojekte im Rahmen der IT-Programme „Fallbearbeitung“ und „Zollkodex der Union“

Der RH wies das Ministerium in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass die Auswahl dieser sechs Projekte lediglich zum Zwecke der Überprüfung des Umsetzungsgrads ausgewählter Empfehlungen des Vorberichts erfolgte. Dies diente primär der Überprüfung und Beurteilung der im Ministerium implementierten Projektmanagementstrukturen. Sie stellte keine generelle inhaltliche Überprüfung oder Beurteilung der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit oder Wirtschaftlichkeit der genannten Projekte dar. Auch erfolgte keine Beurteilung der tatsächlichen Servicequalität der vom Ministerium betreuten IT-Anwendungen und Verbundkomponenten. Es lassen sich deshalb auch keine allgemein gültigen Aussagen über die Aktualität, Funktionalität und Zuverlässigkeit der für die Arbeit der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten IT ableiten.

(5) Zur Umsetzung von Softwareentwicklungsprojekten zog das Ministerium in der Regel die BRZ GmbH heran, nur in begründeten Ausnahmefällen griff es auch auf andere Auftragnehmer zurück¹. Die Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH war gesetzlich und vertraglich strukturiert und stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Bundesministerium für Finanzen und Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung: Struktur der Vertragsbeziehungen



Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die projektbezogene Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH war in einer IT-Rahmenvereinbarung², einem Projektrahmenvertrag und den einzelnen Projektverträgen geregelt, die aus dem Angebot der BRZ GmbH und der Beauftragung durch das Ministerium bestanden. Für den Betrieb der IT-Verfahren bestanden mit der BRZ GmbH außerdem ein (ebenfalls auf der IT-Rahmenvereinbarung beruhender) Betriebsrahmenvertrag und einzelne Betriebsverträge. Die IT-Rahmenvereinbarung sowie der Projekt- und der Betriebsrahmenvertrag wurden nach der Überprüfung des RH vor Ort zum Vorbericht (Oktober 2014 bis März 2015) im Mai 2016 abgeschlossen.

¹ z.B. die Bundesanstalt Statistik Österreich zur Umsetzung des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer gemäß § 8 Bundesgesetz über die Einrichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, anderen juristischen Personen und Trusts (Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz – WiEReG), BGBl. I 136/2017 i.d.g.F.

Die Zusammenarbeit zur Umsetzung der sich aus diesem Bundesgesetz ergebenden Anforderungen war in gesonderten Verträgen (WiEReG-Kooperationsrahmenvertrag und WiEReG-Ergänzungsrahmenvertrag) geregelt.

² gemäß § 6 Bundesgesetz über die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH), BGBl. 757/1996

Budget- und Personalplanung

2.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium im Vorbericht (TZ 4) empfohlen, bei IT-Projekten grundsätzlich eine detaillierte und nachvollziehbare Planung des Gesamtprojektbudgets und der erforderlichen bereitzustellenden internen Personalressourcen durchzuführen und dafür die Genehmigung der jeweils entscheidungsbefugten Stellen einzuholen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH umgesetzt worden sei. Es hatte am Beispiel des 2016 in Angriff genommenen Programms „Implementierung des Zollkodex der Union (**UZK**)“ ausgeführt, dass eine grundsätzliche Budgetplanung für die folgenden fünf Jahre vorgenommen werde, die jährlich im Rahmen der institutionalisierten Jahresmittelfristplanung aktualisiert werde. In dieser würden sämtliche IT-Programme und Projekte im Ministerium im Detail geplant und dem verfügbaren Budget gemäß sektionsübergreifend priorisiert und genehmigt. Dies gelte auch für das Budget des Programms UZK. Der für das Programm absehbare Personalbedarf sei in die Personaleinsatzplanung eingebracht worden.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium für die Planung von IT-Projekten einen schriftlich festgelegten Prozess vorsah. Das für diesen Planungsprozess zentrale Element war die Jahresmittelfristplanung, in der sämtliche IT-Projekte und die dafür benötigten Personal-, Sach- und technischen Ressourcen geplant wurden.

Die Budgetplanung erfolgte gesondert durch die Abteilung GS/PM (Multiprojektmanagement und IT-Koordination) in Abstimmung mit der Abteilung GS/CR (Controlling und Ressort-Budget) und dem „Vorstand“³ als zentrales Gremium im IT-Multiprojektmanagement des Ministeriums. Die Ergebnisse der Budgetplanung waren einerseits Vorgabe für die Jahresmittelfristplanung und wurden andererseits nach erfolgter Jahresmittelfristplanung den dort aufgrund der geplanten Portfolios ermittelten Kosten gegenübergestellt, woraus sich noch ein allfälliger Priorisierungsbedarf ergeben konnte. Die Portfoliovorschläge wurden dem jeweiligen Steuerungsausschuss zur Genehmigung vorgelegt. Änderungen (Erhöhungen oder Verringerungen) des Budgets, die sich aus Umplanungen aufgrund der jährlich erneut stattfindenden Jahresmittelfristplanungen oder aufgrund von Änderungen in den einzelnen Projekten ergeben konnten, waren in den quartalsweise stattfindenden Sitzungen der Steuerungsausschüsse (neu) zu genehmigen.

(b) Zur Planung der internen Personalressourcen stellte der RH fest, dass aus den dem RH vorgelegten Dokumenten nachvollziehbar hervorging, dass in allen sechs

³ Mitglieder des Vorstands sind der Bundesminister, der Generalsekretär sowie alle Sektionsleiter (siehe „Konzept: IT-Multiprojektmanagement“, 2019, S. 17).

Projekten die internen Personalressourcen über den gesamten Projektzeitraum nach Personen und Ausmaß der zu erbringenden Leistung entweder in Personentagen oder in Stunden festgelegt waren. Für die Planung der internen Personalressourcen stand nunmehr ein elektronisches Planungstool zur Verfügung, dessen Einsatz fakultativ war.

(c) Zur Beurteilung der Umsetzung der Empfehlung überprüfte der RH die Genehmigung der Budgets und der geplanten internen Personalressourcen für die sechs vom RH für die gegenständliche Follow-up-Überprüfung ausgewählten Projekte (TZ 1):

Tabelle 2: Planung Gesamtbudget, interne Personalressourcen und Genehmigung

Name des Projekts	Gesamtprojektbudget in Mio. EUR	interne Personalressourcen	Genehmigung	
			Budget	Personal
Einhebung/Einbringung Zoll (Technologiewechsel)	0,86	3 Personen, 200 Personentage	ja	nein
Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WIEREG) (mit Bundesanstalt Statistik Österreich)	0,91	1 Person, 80 Personentage	ja	nein
Fallbearbeitung Release 1	1,26	3 Personen, 275 Personentage	ja	nein
Unionszollkodex – Nationale Entscheidungsarten	6,08	43 Personen, 3.623,25 Personentage	ja	nein
Zoll Europa Technologie Upgrade (Plattformwechsel)	1,26	8 Personen, 335 Personentage	ja	nein
Grundbesitzinformationssystem (GRUIS) Ausbaustufe 4	1,29	4 Personen, 192 Personentage	ja	nein

Quelle: BMF

Die auf der Grundlage des unter a) beschriebenen Planungsprozesses veranschlagten Budgets wurden vom jeweils zuständigen Steuerausschuss⁴ genehmigt. Die Planungsdokumente über die internen Personalressourcen wurden hingegen dem Steuerausschuss in keinem der sechs Genehmigungsprozesse als Beilage vorgelegt und waren demnach nicht Gegenstand der Genehmigung.

2.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um, indem es bei den sechs ausgewählten Projekten die Budgetplanung auf der Grundlage eines festgelegten Verfahrens sowie die Planung der internen Personalressourcen für jeweils den gesamten Projektzeitraum nach Personen und zu erbringendem Ausmaß der Arbeitsleistung detailliert und nachvollziehbar durchführte. Die erforderlichen Genehmigungen durch den zuständigen Steuerausschuss in Form von Beschlussprotokollen samt den

⁴ Die Steuerausschüsse waren nach Fachbereichen (denen die Portfolios zuzuordnen sind) strukturiert und tagten vierteljährlich (siehe „Konzept: IT-Multiprojektmanagement“, 2019, S. 16 f.).

zugrunde liegenden Unterlagen lagen nur für das Gesamtprojektbudget vor. Die Planungsdokumente für die internen Personalressourcen waren hingegen in keinem der sechs Genehmigungsprozesse dem Steuerungsausschuss vorgelegt worden und damit nicht Gegenstand dieser Genehmigungen.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, im Zuge des Genehmigungsprozesses der Projektportfolios auch die entsprechenden Planungsdokumente aus der internen Personalressourcenplanung dem Steuerungsausschuss zur Genehmigung vorzulegen.

- 2.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die Empfehlung des RH im Vorbericht aus seiner Sicht in erster Linie auf Großprojekte oder Projekte von besonderer Wichtigkeit und außergewöhnlichem Umfang bezogen habe, nicht aber auf jedes Einzelprojekt. Eine Personalplanung und Genehmigung im Steuerungsausschuss auf Ebene der Einzel-, Detail- und Kleinprojekte erscheine auch im Hinblick auf den dafür erforderlichen Änderungsprozess unzweckmäßig.

Bei den sechs vom RH ausgewählten Projekten habe es keine sichtbare, durchgängige, detaillierte Planung der internen Personalressourcen gegeben, da diese in Größe, Umfang und Wichtigkeit unterschiedlich gewesen seien. Eine interne Personalplanung sei technisch möglich, derzeit jedoch nicht verpflichtend; die Entscheidung darüber liege bei den verantwortlichen Organisationseinheiten. Bei Großprojekten wie z.B. dem Programm UZK gebe es interne Ressourcenplanungen und Genehmigungen. Die Einholung der Genehmigung des Bundesministers zur Weiterführung dieses Projekts bis 2026 sei bereits in die Wege geleitet worden. Das Ministerium werde die Thematik erneut aufgreifen und eine ressourcenschonende Umsetzung der Empfehlung prüfen.

- 2.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass eine Personalplanung und die damit verbundene Genehmigung interner Personalressourcen nicht nur für Großprojekte, sondern für sämtliche IT-Projekte eine wesentliche Voraussetzung für deren erfolgreiche Abwicklung ist. Dies trägt maßgeblich zur Vermeidung von Ressourcenkonflikten zwischen der Projekt- und der Linienorganisation bei.

Gleichzeitig betonte der RH, dass der Detaillierungsgrad von Personalplanungen unterschiedlich gewählt werden kann, solange dies aus nachvollziehbaren Gründen erfolgt. In den sechs von ihm ausgewählten Projekten waren die internen Personalressourcen geplant und festgelegt. Es fehlte lediglich der Schritt der Genehmigung durch den Steuerungsausschuss.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, im Zuge des Genehmigungsprozesses der Projektportfolios die Planungsdokumente dem Steuerungsausschuss zur Genehmigung vorzulegen.

3.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium im Vorbericht empfohlen, Projektleiterinnen und –leiter bzw. geschäftsführende Programm-Managerinnen und –Manager in Bezug auf die Größe eines IT-Programms zeitlich bis zu 100 % dem Programm zuzuordnen (TZ 15) sowie (Teil-)Projektleiterinnen und –leiter im erforderlichen Zeitausmaß bzw. in Abhängigkeit vom Projektumfang zeitlich bis zu 100 % dem (Teil-)Projekt zuzuordnen (TZ 17).

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Empfehlungen des RH umgesetzt worden seien. Beim 2016 in Angriff genommenen Programm „Implementierung des Zollkodex der Union (**UZK**)“ seien sowohl auf Seite der fachlich zuständigen Sektion als auch auf Seite der IT-Sektion Programm-Manager-Ressourcen zur Verfügung gestellt worden, die zu 100 % dem Programm zugeordnet seien. Weiters seien Projektleiter-Ressourcen in höchstmöglichem Ausmaß zur Verfügung gestellt worden. Die Herausforderung, dies im Rahmen einer Matrixorganisation bewerkstelligen zu müssen, bleibe unverändert bestehen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium in den sechs ausgewählten Projekten eine zeitliche Zuordnung der (vom Ministerium als „Projektmanager“ bezeichneten und üblicherweise mit „PM-IT“ abgekürzten) Projektleiterinnen bzw. –leiter⁵ zum jeweiligen Projekt vorgenommen hatte.

Tabelle 3: Zeitliche Zuordnung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters zum IT-Projekt

Name des Projekts	zeitliche Zuordnung
Einhebung/Einbringung Zoll (Technologiewechsel)	1 Person, 100 Personentage (rd. 30 %)
Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WIereg) (mit Bundesanstalt Statistik Österreich)	1 Person, 80 Personentage (rd. 22 %)
Fallbearbeitung Release 1	1 Person, 25 Personentage (rd. 12 %)
Unionszollkodex – Nationale Entscheidungsarten	1 Person, 347,5 Personentage (rd. 82 %)
Zoll Europa Technologie Upgrade (Plattformwechsel)	1 Person, 160 Personentage (rd. 46 %)
Grundbesitzinformationssystem (GRUIS) Ausbaustufe 4	1 Person, 84 Personentage (rd. 82 %)

IT = Informationstechnologie

Quelle: BMF

Die Projektleiterinnen bzw. –leiter waren jeweils in den Planungsdokumenten namentlich angeführt. Ihnen waren entweder für die gesamte Projektlaufzeit oder für jedes Jahr der Projektlaufzeit Personentage oder Stunden zugeordnet.

⁵ Die konkreten Aufgaben dieser Personen umfassten neben der Projektleitung auch weitere organisatorische und fachliche Tätigkeiten im jeweiligen Projekt.

3.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um, indem es bei den sechs ausgewählten Projekten eine zeitliche Zuordnung der in den Planungsdokumenten namentlich angeführten Projektleiterinnen bzw. -leiter in Personentagen oder Stunden für die gesamte Projektlaufzeit vorgenommen hatte.

4.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium im Vorbericht (TZ 17) empfohlen, die Aufgaben und Kompetenzen (einschließlich der Personalressourcenverantwortung) der (Teil-)Projektleiterinnen bzw. des (Teil-)Projektleiters festzulegen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium zu dieser Empfehlung keine Mitteilung erstattet.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium ein IT-Projektmanagement-Handbuch (**IT-PMHB**)⁶ herausgegeben hatte, in dem Richtlinien für die Durchführung von IT-Projekten und IT-Programmen beschrieben waren und das für das Ministerium und die BRZ GmbH galt. In diesem waren auch Aufgaben der Projektleitung (im Handbuch als „Projektmanager-IT“ bezeichnet) festgelegt. Demnach war diese für das Management, d.h. für die Planung, die Organisation, die Führung und die Projektfortschrittskontrolle der Neu- und Weiterentwicklung von IT-Verfahren des Ministeriums verantwortlich.

Zur Planung gehörte u.a. auch die Verantwortlichkeit für die Gesamtplanung (Grob- und Detailplanung) eines IT-Projekts.

Die Organisation umfasste u.a. die Festlegung und Einhaltung der eingesetzten Methoden und erforderlichen Sicherheitsrichtlinien, die Projektaufbau- und die Projektablauforganisation sowie die Sicherstellung der Dokumentation der Projektabwicklung.

Die Führung beinhaltete u.a. die Wahrnehmung der Aufgaben des Projektmanagementteams und des Projektkernteams, die operative Vertragsabwicklung auf Seiten des Ministeriums, die Steuerung allfälliger Teilprojektleiterinnen bzw. -leiter, Projektkoordinatorinnen bzw. -koordinatoren und Subteamleiterinnen bzw. -leiter sowie die Koordination der Prozesse mit der Projektrahmenorganisation (z.B. dem Multiprojektmanagement) des Ministeriums.

Die Kontrollverantwortung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters schließlich bezog sich u.a. auf die Qualitätssicherung und Abstimmung von Angeboten sowie Pflichtenheften, die Erstellung projektspezifischer Berichterstattungen, die Abnahme und die Freigabe qualitätsgesicherter Ergebnisse.

⁶ Stand 1. Mai 2017

(b) Der RH überprüfte weiters, inwieweit in den sechs ausgewählten Projekten die Rolle der Projektleiterin bzw. des Projektleiters im Vergleich zum IT-Projektmanagement-Handbuch definiert bzw. erweitert wurde:

Tabelle 4: Aufgaben und Kompetenzen der Projektleiterin bzw. des Projektleiters

Name des Projekts	eigenes Handbuch	Aufgaben der Projektleitung	IT-Projektmanagement-Handbuch (2017)
Einhebung/Einbringung Zoll (Technologiewechsel)	ja	Verweis auf IT-Projektmanagement-Handbuch	Festlegungen zu <ul style="list-style-type: none"> • Planung • Organisation • Führung • Kontrolle
Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WIEREG) (mit Bundesanstalt Statistik Österreich)	nein	gemäß IT-Projektmanagement-Handbuch	
Fallbearbeitung Release 1	nein	gemäß IT-Projektmanagement-Handbuch	
Unionszollkodex – Nationale Entscheidungsarten	ja	Festlegung weiterer projektbezogener Aufgaben	
Zoll Europa Technologie Upgrade (Plattformwechsel)	ja	Verweis auf IT-Projektmanagement-Handbuch	
Grundbesitzinformationssystem (GRUIS) Ausbaustufe 4	ja	gemäß IT-Projektmanagement-Handbuch ¹	

IT = Informationstechnologie

Quelle: BMF

¹ Handbuch aus 2009; Aufgaben der Projektmanagerin bzw. des Projektmanagers waren eine Teilmenge der Festlegungen im IT-Projektmanagement-Handbuch

In vier der sechs ausgewählten Projekte wurden spezifische Projekthandbücher erstellt, welche die Rolle der Projektleiterin bzw. des Projektleiters entweder ergänzten oder diesbezüglich auf das IT-Projektmanagement-Handbuch verwiesen bzw. dieses wiedergaben.

Eine ausdrückliche Festlegung der Verantwortung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters für die Personalressourcen fand sich in keinem der Handbücher.

Hinsichtlich der Personalressourcenverantwortung war festzuhalten, dass der Personaleinsatz nach wie vor innerhalb einer Matrixorganisation erfolgte. Demnach arbeiteten die einem Projekt zugeteilten Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter zwar in der Projektorganisation, verblieben (dienstrechtlich) aber gleichzeitig in der Linienorganisation. Eine Verfügung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters über diese Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter war daher nur im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten im Spannungsfeld zwischen Linienorganisation und Projektorganisation gegeben. Nach Auskunft des Ministeriums erfolge die Personalplanung für das interne Personal gemäß diesen Rahmenbedingungen in enger Absprache zwischen Projektleiterin bzw. Projektleiter und Linienvorgesetzten, die meist nur aus jeweils einer Sektion des Ministeriums kamen, zumal die meisten IT-Projekte sektionsweise geplant und abgewickelt wurden. Ein Großteil des zur Umsetzung von IT-Projekten

eingesetzten Personals würde überdies vom Dienstleister BRZ GmbH auf vertraglicher Basis, also extern, zur Verfügung gestellt.

- 4.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um, indem es zentral für alle von ihm durchgeführten IT-Projekte und IT-Programme die Aufgaben und Kompetenzen der Projektleiterin bzw. des Projektleiters auf den für die Durchführung von Projekten wesentlichen Gebieten der Planung, der Organisation, der Führung und der Kontrolle in einem Projektmanagement-Handbuch festlegte. Die vom RH im Vorbericht empfohlene Festlegung der Personalressourcenverantwortung der Projektmanagerin bzw. des Projektmanagers war zwar im Handbuch nicht ausdrücklich erfolgt, ergab sich allerdings aus der Verantwortung der Projektmanagerin bzw. des Projektmanagers für die Gesamtplanung des Projekts. Diese Gesamtplanung musste eine Planung der Personalressourcen für ein Projekt oder Programm sinnvollerweise mitumfassen und wurde in der Praxis entsprechend der angewendeten Matrixorganisation in Abstimmung mit den Linienvorgesetzten der internen Projektmitarbeiterinnen bzw. -mitarbeiter vorgenommen.

Vertragsgestaltung, Abwicklung und Abrechnung

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) festgestellt, dass vertraglich vereinbarte Verwertungsbeschränkungen von bereits vorliegenden Ergebnissen im Falle einer ordentlichen Kündigung die weitere Umsetzung von (Software-)Entwicklungsprojekten wesentlich erschweren. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, in längerfristigen Verträgen zur Umsetzung von IT-Projekten die Möglichkeit der ordentlichen Kündigung vorzusehen und sich darüber hinaus die uneingeschränkte Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden und dem Auftragnehmer abgolgtenen Ergebnisse vorzubehalten.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Prüfungsergebnis verwiesen, wonach vertragliche Bestimmungen, wie sie der RH empfohlen hatte, Standardbestimmungen in seinen Verträgen seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die IT-Rahmenvereinbarung mit der BRZ GmbH die Möglichkeit der ordentlichen Kündigung von Projektverträgen vorsah. Diese konnte seitens des Ministeriums durch eine E-Mail erfolgen und war nicht an Fristen und Termine gebunden. Die IT-Rahmenvereinbarung räumte dem Ministerium außerdem hinsichtlich der im Rahmen von einzelnen Projekten vorliegenden Ergebnisse umfassende Nutzungsrechte ein, welche auch die weitere Bearbeitung durch das Ministerium selbst oder einen anderen Auftragnehmer umfassten.

Da die Projektverträge in diesem Bereich auch weitere Regelungen treffen konnten bzw. ein Projekt nicht mit der BRZ GmbH, sondern mit der Bundesanstalt Statistik Österreich umgesetzt wurde, überprüfte der RH anhand der sechs ausgewählten Projekte, ob eine ordentliche Kündigungsmöglichkeit sowie die Möglichkeit der uneingeschränkten Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden Ergebnisse bestanden.

Tabelle 5: Ordentliche Kündigung und Verwertungsmöglichkeit

Name des Projekts	ordentliche Kündigung möglich?	gemäß	Verwertung möglich?	gemäß
Einhebung/Einbringung Zoll (Technologiewechsel)	ja	IT-Rahmenvereinbarung	ja	Projektvertrag (Verweis auf IT-Rahmenvereinbarung)
Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WIEREG) (mit Bundesanstalt Statistik Österreich)	ja ¹	WiEReG-Kooperationsrahmenvertrag und WiEReG-Ergänzungsrahmenvertrag	ja	WiEReG-Ergänzungsrahmenvertrag
Fallbearbeitung Release 1	ja	IT-Rahmenvereinbarung	ja	Projektvertrag (Verweis auf IT-Rahmenvereinbarung)
Unionszollkodex – Nationale Entscheidungsarten	ja	IT-Rahmenvereinbarung	ja	IT-Rahmenvereinbarung
Zoll Europa Technologie Upgrade (Plattformwechsel)	ja	IT-Rahmenvereinbarung	ja	Projektvertrag (Verweis auf IT-Rahmenvereinbarung)
Grundbesitzinformationssystem (GRUIS) Ausbaustufe 4	ja	IT-Rahmenvereinbarung	ja	Projektvertrag (Verweis auf IT-Rahmenvereinbarung)

IT = Informationstechnologie

WiEReG = Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz

Quelle: BMF

¹ nur für den Fall einer gesetzlichen Ermöglichung eines anderen Auftragnehmers (Änderung des § 8 WiEReG)

In allen sechs analysierten Projekten war eine ordentliche Kündigung möglich und die uneingeschränkte Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden Ergebnisse vereinbart.

5.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um, indem es in den mit seinen Auftragnehmern abgeschlossenen Verträgen die Möglichkeit der ordentlichen Kündigung vorsah und sich darüber hinaus die uneingeschränkte Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden und dem Auftragnehmer abgeholzten Ergebnisse vorbehielt. Der RH wies jedoch darauf hin, dass es sich bei den Auftragnehmern BRZ GmbH und Bundesanstalt Statistik Österreich um eine zu 100 % im Eigentum des Bundes stehende Kapitalgesellschaft und eine Anstalt öffentlichen Rechts des Bundes handelte. Er wies daher das Ministerium darauf hin, dass die Empfehlung zukünftig jedenfalls bei allen Verträgen – und damit auch bei solchen mit externen Auftragnehmern, die nicht in der Einflussphäre des Bundes stehen – zu beachten wäre.

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 22) kritisiert, dass das Ministerium im Generalunternehmervertrag zur Umsetzung von E-Finanz die für das Nichterreichen bestimmter Meilensteine vorgesehenen Vertragsstrafen entfallen hatte lassen und die für das Erreichen eines Meilensteins vorgesehene Teilzahlung ausgezahlt hatte, obwohl die dafür vorgesehene Leistung nicht erbracht worden und auch nicht nach dem vorgesehenen Verfahren abgenommen war. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, die Abnahme von Meilensteinen gegenüber Auftragnehmern nur nach

dem vertraglich bedungenen Verfahren vorzunehmen, diese bei Nichterreichen zu verweigern sowie die vereinbarten Vertragsstrafen geltend zu machen.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass seit der Empfehlung des RH in keinem IT-Projekt Anlass zur Verweigerung einer Abnahme und zur Geltendmachung von Vertragsstrafen bestanden habe.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die IT-Rahmenvereinbarung und der Projektrahmenvertrag Regelungen zu Nachweis und Anerkennung der durch die BRZ GmbH zu erbringenden Leistungen enthielten. Diese ließen auch bedingte Abnahmen oder die einvernehmliche Verschiebung von Meilensteinen bzw. Abnahmeterminen zu. Für jene fünf ausgewählten Projekte, die mit der BRZ GmbH umgesetzt wurden, war daher ein Abnahmeverfahren festgelegt. Dieses Verfahren wurde in diesen fünf Projekten auch eingehalten, lediglich in einem Fall wurde die letzte Zwischenabnahme einvernehmlich auf die Endabnahme verschoben und gemeinsam mit dieser vorgenommen.

(b) Für jenes Projekt, welches das Ministerium mit der Bundesanstalt Statistik Österreich umsetzte, galten eigene Rahmenverträge⁷ sowie ein spezifischer Projektvertrag. Die Rahmenverträge legten – im Gegensatz zu jenen mit der BRZ GmbH – kein Abnahmeverfahren bezüglich der von der Bundesanstalt Statistik Österreich zu erbringenden Leistungen fest. Der Projektvertrag legte jedoch für die Auszahlung von Teilbeträgen die Abnahme bestimmter Meilensteine fest. Zur Abnahme nutzte das Ministerium außerdem sein standardisiertes Abnahmeprotokoll.

6.2 Der RH stellte fest, dass die IT-Rahmenvereinbarung und der Projektrahmenvertrag Regelungen zu Nachweis und Anerkennung der durch die BRZ GmbH zu erbringenden Leistungen enthielten und diese auch eingehalten wurden.

Er wies darauf hin, dass im Projekt, das mit der Bundesanstalt Statistik Österreich umgesetzt wurde, kein förmliches Abnahmeverfahren vertraglich vereinbart war. Aufgrund der Festlegung im Projektvertrag, dass die Auszahlung von Teilbeträgen an bestimmte Meilensteine gebunden war und die Abnahme unter Nutzung des standardisierten Abnahmeprotokolls des Ministeriums erfolgte, bewertete der RH die Empfehlung auch bezüglich dieses Projekts als umgesetzt. Der RH wies das Ministerium ergänzend darauf hin, dass zukünftig jedenfalls alle Verträge Regelungen zu Nachweis und Anerkennung der zu erbringenden Leistungen zu beinhalten hätten.

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 35) kritisiert, dass das Ministerium ab Mai 2011 in der Beauftragung der BRZ GmbH und allen nachfolgenden Änderungsaufträgen (zur Umsetzung der noch offenen Teile von E-Finanz) eine Abrechnung

⁷ WiEReG-Kooperationsrahmenvertrag und WiEReG-Ergänzungsrahmenvertrag

nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten vereinbarte, da diese Vorgangsweise u.a. das gesamte Risiko der Entwicklung der Individualsoftware dem Auftraggeber überträgt. Er hatte daher dem Ministerium empfohlen, IT-Programme (bzw. Projekte) in Abschnitten mit nach Meilensteinen zu erbringenden Leistungen zu beauftragen und nach erbrachten Leistungen abzurechnen.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sowohl in den im Jahr 2016 abgeschlossenen grundlegenden Rahmenverträgen als auch in den darauf basierenden Muster-Projektverträgen mit der BRZ GmbH für die Leistungsanerkennung (Abnahme) und Verrechnung eindeutige Regelungen getroffen (Meilensteine, Zahlungsplan) worden seien. Entsprechende Rahmenbedingungen würden auch in Verträgen mit anderen externen Dienstleistern angewendet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die IT-Rahmenvereinbarung und der Projektrahmenvertrag Regelungen betreffend die Beauftragung und Abrechnung von Leistungen enthielten. Da diese jedoch durch einzelne Projektverträge abänderbar waren, überprüfte der RH die Vorgangsweise des Ministeriums bei der Beauftragung und Abrechnung in den ausgewählten sechs Projekten.

Tabelle 6: Beauftragungen und Abrechnung

Name des Projekts	Art der Abrechnung	Anzahl der Beauftragungen	davon Änderungs-aufträge	Meilensteine ¹	Abrechnung nach Abnahme
Einhebung/Einbringung Zoll (Technologiewechsel)	nach Aufwand mit Meilensteinen	1	0	3	ja
Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WIEREG) (mit Bundesanstalt Statistik Österreich)	Festpreise mit Meilensteinen	2	1	4	ja
Fallbearbeitung Release 1	nach Aufwand mit Meilensteinen	2	0	6	ja
Unionszollkodex – Nationale Entscheidungsarten	Festpreise mit Meilensteinen	4	3	9	ja
Zoll Europa Technologie Upgrade (Plattformwechsel)	nach Aufwand mit Meilensteinen	2	1	3	ja
Grundbesitzinformationssystem (GRUIS) Ausbaustufe 4	nach Aufwand mit Meilensteinen	2	0	3	ja

¹ nur solche, die eine Auszahlung auslösen sollten

Quelle: BMF

In vier von fünf mit der BRZ GmbH umgesetzten Projekten erfolgte die Abrechnung nach konkretem Aufwand in Kombination mit Meilensteinen. Die Auszahlung von Teilbeträgen war auch in diesen Projekten an das Erreichen bestimmter (zahlungsrelevanter) Meilensteine geknüpft. Diese Meilensteine waren zugleich auch als Höchstgrenze für den zu erwartenden Aufwand zu sehen, wobei die Projektverträge eine Warnpflicht der BRZ GmbH für den Fall der Absehbarkeit einer Überschreitung

festlegten. In einem mit der BRZ GmbH und in dem mit der Bundesanstalt Statistik Österreich umgesetzten Projekt erfolgte die Abrechnung nach Festpreisen, deren Auszahlung an das Erreichen bestimmter inhaltlicher Meilensteine geknüpft war. In allen sechs Projekten erfolgten die Auszahlungen in der vertraglich vereinbarten Höhe und jeweils nach der förmlichen Abnahme des jeweiligen Meilensteins.

- 7.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um, indem es in der IT-Rahmenvereinbarung und im Projektrahmenvertrag Regelungen betreffend die Beauftragung und Abrechnung von Leistungen der BRZ GmbH zur Verteilung des Risikos der Entwicklung der Individualsoftware festlegte und auch in der Umsetzung der sechs ausgewählten Projekte eine auf Meilensteine bezogene Abrechnung durchführte.

Verbesserung von E-Finanz

- 8.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 40) im Hinblick auf die externe Überprüfung des Programmcodes (Code Review) einzelner Verbundkomponenten und IT-Verfahren von E-Finanz empfohlen, aufbauend auf deren Ergebnissen eine Strategie zur Lösung der aufgezeigten Probleme des Programmcodes bzw. der sonstig aufgezeigten Schwachstellen in der Programmierung auszuarbeiten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass einerseits im Standard-Deployment-Prozess Regelüberprüfungen durchgeführt und andererseits periodisch Code Reviews erfolgen würden. Im Rahmen dieser Überprüfungen identifizierte Findings würden im Anschluss konsequent behoben.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass gemäß dem mit der BRZ GmbH abgeschlossenen Projektrahmenvertrag die BRZ GmbH bei allen vom Ministerium beauftragten IT-Projekten die „BRZ Secure Coding Standards“ einzuhalten hat. Weiters konnte das Ministerium die BRZ GmbH in den einzelnen Projektverträgen beauftragen, automatisierte Analysen des Programmcodes zur Kontrolle der Einhaltung dieser Standards durchzuführen. Auch im IT-Projektmanagement-Handbuch des Ministeriums von April 2017 waren zur Qualitätssicherung in IT-Projekten statische Testverfahren, wie z.B. Source Code Analysen genannt. Das Informationssicherheits- und Datenschutz-Managementhandbuch des Ministeriums von April 2018 sah vor, dass die bzw. der Informationssicherheits- bzw. Datenschutzbeauftragte des Ministeriums ein jährliches Auditprogramm festzulegen hatte, das auch Source Code Analysen und Sicherheitstests (Penetrationstests) beinhaltete.

Weiters stellte der RH fest, dass in vier von den im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung ausgewählten IT-Projekten (TZ 1) die BRZ GmbH beauftragt war, automatisierte Testverfahren zur Qualitätsprüfung des entwickelten Programmcodes einzusetzen. Zusätzlich ließ das Ministerium in einigen Projekten Source Code Analysen durch externe Experten durchführen.

(b) Bei einzelnen Verbundkomponenten und IT-Verfahren waren der BRZ GmbH nach den Betriebsverträgen Sicherheitstests im laufenden Betrieb übertragen. Sonst waren solche Tests (z.B. Penetrationstests) vom Ministerium gesondert in Auftrag zu geben. Dies geschah anhand des Auditplans auf Basis der je IT-Anwendung zu erstellenden Risikoanalyseberichte. Festgestellte Sicherheitsrisiken bzw. Fehler im Programmcode wurden im Projekt vor Abnahme oder im Betrieb durch betriebsnahe Weiterentwicklungen behoben.

8.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um, indem es verbindliche Vorgaben zur Qualitätssicherung des Programmcodes aufstellte, die automatisierte Testverfahren im Entwicklungsstadium beinhalteten, und je nach festgestelltem Risiko einzelne Verbundkomponenten und IT-Anwendungen einer externen Überprüfung unterzog.

9.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 41) im Hinblick auf die mangelnde Nutzerzufriedenheit mit dem Antwortzeitverhalten der Verbundkomponente Listensteuerung empfohlen, in Zusammenhang mit der auszuarbeitenden Lösung (TZ 40) der aufgezeigten Probleme des Programmcodes und der sonstig aufgezeigten Schwachstellen der Programmierung auch das Antwortzeitverhalten im Betrieb von E-Finanz zu verbessern.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, mittlerweile weitere Schritte unternommen zu haben, um die Useability zu erhöhen. Neben der Geschwindigkeitsverbesserung seien auch neue Funktionalitäten (wie z.B. direkter Austausch der Daten aus dem Zentralen Melderegister) zur Prozessoptimierung umgesetzt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium von Juli bis September 2015 eine Taskforce einsetzte, welche die Steigerung der Zufriedenheit der Endanwender der IT-Verfahren (insbesondere Verbundkomponente Listensteuerung und Grunddatenverwaltung) zum Ziel hatte. Im Abschlussbericht zu dieser Taskforce von Oktober 2015 ist festgehalten, dass 62 Aufgaben zur Performancesteigerung bearbeitet wurden und davon 51 erledigt waren. Die restlichen Aufgaben gingen in den laufenden Betrieb über. Insbesondere konnten kontinuierliche Messungen etabliert und damit eine Objektivierung der Antwortzeiten erreicht sowie eine rasche Reaktion auf negative Entwicklungen ermöglicht werden.

Die Ergebnisse der nunmehr monatlich ausgewerteten Messungen von 2016 bis 2019 zeigten insgesamt eine Verbesserung der Antwortzeiten (Zeitspanne zwischen Absenden einer Nachricht und Erhalt der Antwort) auf. Ende 2016 betrug die Häufigkeit der Antwortzeiten unter einer Sekunde z.B. bei der Verbundkomponente Listensteuerung rd. 63 %, beim IT-Verfahren Grunddatenverwaltung rd. 75 % und beim IT-Verfahren Jahresveranlagung privat rd. 50 %. Ende 2019 erhöhten sich diese Prozentsätze bei der Verbundkomponente Listensteuerung auf rd. 86 %, beim IT-Verfahren Grunddatenverwaltung auf rd. 92 % und beim IT-Verfahren Jahresveranlagung privat auf rd. 74 %. Damit konnten die Anfragen mit Antwortzeiten unter einer Sekunde gesteigert werden; im Gegenzug reduzierten sich die Anfragen mit Antwortzeiten über einer Sekunde.

9.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um, das Antwortzeitverhalten im Betrieb von E-Finanz zu verbessern, indem es gemeinsam mit dem IT-Dienstleister BRZ GmbH eine Taskforce zur Behebung der im Juli 2015 aufgetretenen Probleme einsetzte und aufbauend auf deren Ergebnissen ein Mess- und Überwachungssystem einrichtete.

10.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 42) im Hinblick auf die Behebung von Fehlern und Störungen sowie die Bearbeitung neuer Anforderungen (Störungsmanagement) empfohlen, die priorisierte Mehrzahl der offenen Fehler rasch abzarbeiten, um so eine effiziente Leistungserbringung in den Finanz- und Zollämtern mit den bereits bestehenden IT-Verfahren von E-Finanz zu gewährleisten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, alle offenen Fehler behoben zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium 2016 einen Betriebsrahmenvertrag sowie Betriebsverträge für jede Verbundkomponente und jedes IT-Verfahren mit der BRZ GmbH abschloss. Darin waren das Störungsmanagement sowie die Problembehebung, d.h. die Vorgangsweise bei Auftreten von Störungen und Fehlern geregelt.

Das Ministerium teilte mit, dass von den mit Stichtag 6. April 2015 ursprünglich vorliegenden 145 Fehlern und 78 Aufgaben bzw. Störungen von E-Finanz Anfang 2020 nur mehr ein Fehler offen sei. Eine aktuelle Auswertung der im dafür vorgesehenen Ticketsystem dokumentierten Fehler aller Betriebe (sämtliche IT-Anwendungen und Verbundkomponenten) zeigte, dass im Verlauf des Jahres 2019 zwischen rd. 50 und 100 Fehler vorlagen, deren Abarbeitung laufend erfolgte, indem die entsprechenden Änderungen produktiv gesetzt wurden.

- 10.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um, indem es die im April 2015 vorliegenden Fehler und Störungen bis auf einen Fall behob.
- 11.1 (1) Der RH hatte dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 43) empfohlen, eine Dienstgütevereinbarung für E-Finanz mit den wesentlichen Dienstgüteparametern als Grundlage für die Einforderung einer entsprechenden Servicequalität mit der BRZ GmbH abzuschließen.
- (2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass es seit 2016 für sämtliche in Betrieb genommene IT-Systeme von E-Finanz Dienstgütevereinbarungen in Form von Betriebsrahmenverträgen (Service Level Agreements/SLA) gebe.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass nach dem seit 2016 geltenden Betriebsrahmenvertrag mit der BRZ GmbH Betriebsverträge für die einzelnen IT-Anwendungen abzuschließen waren. Die für E-Finanz abgeschlossenen Betriebsverträge legten den Leistungsumfang und die geschuldete Qualität („Dienstgüte“) anhand von Service Level Indikatoren (z.B. Verfügbarkeit, Antwortzeitverhalten) fest, regelten die Vermessung der Indikatoren, allfällige Pönalen bei Nichteinhaltung der geschuldeten Qualität sowie die Abstimmung von Wartungsfenstern und das monatliche Berichtswesen.
- Im Jahr 2019 fielen in drei Monaten Pönalezahlungen in geringem Ausmaß an.
- 11.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um, indem es im Betriebsrahmenvertrag und den einzelnen Betriebsverträgen die wesentlichen Bestandteile einer Dienstgütevereinbarung (insbesondere Leistungsumfang, Verfügbarkeit, Antwortzeiten, Pönalen, Wartungsfenster) vereinbarte.

Schlussempfehlung

- 12 Der RH stellte fest, dass das Bundesministerium für Finanzen von zehn überprüften Empfehlungen des Vorberichts neun umsetzte und eine teilweise umsetzte. Er verwies in diesem Zusammenhang nochmals auf seine Ausführungen in **TZ 1**, wonach sich daraus keine allgemein gültigen Aussagen über die Aktualität, Funktionalität und Zuverlässigkeit der für die Arbeit der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten IT ableiten lassen.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts			Reihe Bund 2016/9	
Vorbericht		Nachfrageverfahren	Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad
4	Durchführung und Genehmigung einer detaillierten und nachvollziehbaren Planung des Gesamtprojektbudgets und der erforderlichen bereitzustellenden internen Personalressourcen	umgesetzt	2	teilweise umgesetzt
15	zeitliche Zuordnung der Projektleiterin bzw. des Projektleiters in Bezug auf die Größe eines vorliegenden IT-Programms (bzw. Projekts) bis zu 100 %	umgesetzt	3	umgesetzt
17	Festlegung der Aufgaben und Kompetenzen (einschließlich der Ressourcenverantwortung) der (Teil-)Projektleiterin bzw. des (Teil-)Projektleiters und zeitliche Zuordnung im erforderlichen Zeitausmaß bzw. in Abhängigkeit vom Projektumfang bis zu 100 % zum (Teil-)Projekt	umgesetzt	3, 4	umgesetzt
11	Vorsehen der Möglichkeit der ordentlichen Kündigung und des Vorbehaltens der uneingeschränkten Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden und dem Auftragnehmer abgoltene Ergebnisse in längerfristigen Verträgen zur Umsetzung von IT-Projekten	offen	5	umgesetzt
22	Abnahme von Meilensteinen gegenüber Auftragnehmern nur nach dem vertraglich bedungenen Verfahren; bei Nichterreichen bestimmter Meilensteine Verweigerung der Abnahme sowie Geltendmachung der vereinbarten Vertragsstrafen	offen	6	umgesetzt
35	Beauftragung von IT-Programmen (bzw. Projekten) in Abschnitten nach Meilensteinen und Abrechnen nach erbrachten Leistungen	umgesetzt	7	umgesetzt
40	Ausarbeiten einer Strategie zur Lösung der aufgezeigten Probleme des Programmcodes bzw. der sonstig aufgezeigten Schwachstellen aufbauend auf den Ergebnissen der externen Überprüfung (des Programmcodes der IT-Verfahren und Verbundkomponenten von E-Finanz)	umgesetzt	8	umgesetzt
41	Verbessern des Antwortzeitverhaltens im Betrieb von E-Finanz	umgesetzt	9	umgesetzt
42	rasches Abarbeiten der priorisierten Mehrzahl der offenen Fehler von E-Finanz, um effiziente Leistungserbringung in den Finanz- und Zollämtern mit den bereits bestehenden IT-Verfahren von E-Finanz zu gewährleisten	umgesetzt	10	umgesetzt
43	Abschluss einer verbindlichen Dienstgütevereinbarung für E-Finanz mit den wesentlichen Dienstgüteparametern	umgesetzt	11	umgesetzt

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlung an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

Im Zuge des Genehmigungsprozesses der Projektportfolios wären auch die entsprechenden Planungsdokumente aus der internen Personalressourcenplanung dem Steuerungsausschuss zur Genehmigung vorzulegen. (TZ 2)

Wien, im Oktober 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

