



**Der
Rechnungshof**



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2016/9

Bericht des Rechnungshofes

IT-Programm E-Finanz

**Verein „Zentrum für sichere
Informationstechnologie –
Austria“ (A-SIT)**

EKZ Tulln Errichtungs GmbH

Rechnungshof
GZ 860.194/002-1B1/16

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im August 2016



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

IT-Programm E-Finanz

**Verein „Zentrum für sichere Informationstechnologie –
Austria“ (A-SIT)**

EKZ Tulln Errichtungs GmbH



Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise 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 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Inhaltsverzeichnis

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

IT-Programm E-Finanz _____ 5

Verein „Zentrum für sichere Informationstechnologie –
Austria“ (A-SIT) _____ 137

EKZ Tulln Errichtungs GmbH _____ 173





Bericht des Rechnungshofes

IT-Programm E-Finanz



Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	12

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen

IT-Programm E-Finanz

KURZFASSUNG	15
Prüfungsablauf und -gegenstand	32
Chronologie IT-Programm E-Finanz	34
Ausgangslage und Programmziele	36
Budget und Personal des IT-Programms E-Finanz	39
Wirtschaftlichkeitsanalyse	41
Vergabe des Generalunternehmervertrags	45
Vergabeverfahren	45
Vergabevermerk	46
Leistungsumfang des Generalunternehmervertrags	47
Zeitliche Ablaufplanung und Preisgestaltung des General- unternehmervertrags	50
Leistungsabrechnung gemäß Generalunternehmervertrag	52
Leistungsstörungen und Vertragsbeendigung – Generalunter- nehmervertrag	53

Programmorganisation	55
Gremien der Programmdurchführung	55
Auftraggeber	55
Lenkungsausschuss	57
Programm-Management	58
Kernteam	61
(Teil-)Projektleiter	63
Programm-Büro	64
E-Finanz-Vertrag mit der BRZ GmbH	66
Programmdurchführung: Konkretisierungsphase	67
Vorschaltung einer „Konstituierungsphase“ (1. Änderungsvereinbarung)	67
Nachträgliche Leistungskonkretisierung (Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung)	69
Fehlende Abnahme des Meilensteins 2, Teilentfall der Vertragsstrafen (2. Änderungsvereinbarung)	70
Redimensionierung des Leistungsumfangs, Entfall aller Vertragsstrafen (1. Konkretisierungsvereinbarung)	73
Vertragsmanagement	78
Geschäftskomponentenmodell	82
Prozessmodell	84
Proof of Concept 2	85
Ergebnisse der Konkretisierungsphase	87
Weiteres Vorgehen im Programm	89
Programmdurchführung: Neuausrichtung des IT-Programms	
E-Finanz	91
Neuausrichtung (2. Konkretisierungsvereinbarung)	91
„Authorisation to proceed“	94
Abschnitt (Release) 1	96
Unterstützung durch Bedienstete der Fachsektionen	97
Einbindung der Anwender	99



Abschnitt (Release) 2	101
Ausblick	105
Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz	108
Beschreibung des aktuellen Systems	108
Sicherheit der IT-Komponenten	109
Externe Dienstleister für die BRZ GmbH	110
Abnahme der entwickelten Individualsoftware	111
Nutzerzufriedenheit	114
Störungsmanagement	116
Dienstgütevereinbarung	119
Kosten des IT-Programms E-Finanz	120
Ausgaben für das IT-Programm E-Finanz	120
Kosten der IT-Betriebsführung	123
Sonstige Feststellungen	125
Konzentration von Auftragsvergaben	125
Schlussempfehlungen	127
ANHANG	
Anhang 1 und 2	133

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gremien der Programmdurchführung _____ 55

Abbildung 2: Vergabe-Konzentration IT-Fremdleistungen 2012 ____ 126



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zeitliche Darstellung des IT-Programms E-Finanz ____	33
Tabelle 2:	Chronologie des IT-Programms E-Finanz _____	34
Tabelle 3:	Planung des IT-Programms E-Finanz in Meilen- steinen _____	50
Tabelle 4:	Vertragsänderungen und Zahlungen E-Finanz (Oktober 2007 – Dezember 2008) _____	79
Tabelle 5:	Umsetzung der (Teil-)Projekte der Konkretisierungs- phase nach der Neuausrichtung von E-Finanz _____	88
Tabelle 6:	Umsetzungsplanung der 2. Konkretisierungs- vereinbarung _____	92
Tabelle 7:	Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung: IT-Programm E-Finanz ____	106
Tabelle 8:	Ausgaben für externe Unternehmen von E-Finanz ____	121
Tabelle 9:	Kosten für Betriebsführung von E-Finanz und der bestehenden IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung _____	124

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum GmbH
BVergG 2002	Bundesvergabegesetz 2002
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
E-Finanz	IT-Programm E-Finanz
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
inkl.	inklusive
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

IT-Programm E-Finanz

Die Ausgaben für das IT-Programm E-Finanz beliefen sich im Zeitraum 2003 bis Juli 2014 in Summe auf rd. 97,43 Mio. EUR. Die vorgesehene Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung wurde mit dem IT-Programm E-Finanz jedoch nicht erreicht. Für die zahlreichen IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung, die nicht in E-Finanz umgesetzt waren, plante das BMF als Ersatzlösung, diese in der vorliegenden alten Programmierung bis Ende 2016 von der Großrechner-Plattform auf einen Betrieb auf Servern umzustellen.

Das IT-Programm E-Finanz sollte die völlige Neugestaltung der IT der Steuer- und Zollverwaltung beinhalten. Dabei sollten alle IT-Verfahren auf ein gemeinsames IT-Programm umgestellt und eine neue Softwaretechnologie, eine neue Softwarearchitektur und eine neue technische Rechnerplattform eingesetzt werden. Eine Planung bzw. aktenmäßige Genehmigung des vom BMF dafür bereitzustellenden Budgets und der erforderlichen Personalressourcen fehlte. Die Erstellung einer Vorstudie zur Machbarkeit unterließ das BMF, obwohl das geplante IT-Programm infolge seiner inhaltlichen und technischen Neuausrichtung wesentliche Risikofaktoren aufwies.

Das BMF legte im Vergabeverfahren zum IT-Programm E-Finanz die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen nicht mit ausreichendem Detaillierungsgrad fest: Detaillierte Prozessanalysen und Konzepte sollten erst nach Zuschlagserteilung erarbeitet werden. Ein Jahr nach Zuschlagserteilung stellte der Generalunternehmer fest, dass die in E-Finanz umzusetzenden IT-Verfahren nicht mit dem im zugeschlagenen Angebot enthaltenen Kostenrahmen von 64,79 Mio. EUR leistbar wären.

Nach dem Zuschlag an den Generalunternehmer nahmen das BMF und der Generalunternehmer von 2007 bis 2009 mehrmalige Änderungen des Generalunternehmervertrags vor. Diese entbanden den Generalunternehmer von der Gesamtverantwortung, führten zu einer Reduktion des Leistungsumfangs sowie zu einem Verzicht auf Vertragsstrafen bei fehlender Leistungserbringung und wirkten sich damit zum Nachteil für das BMF aus.

Die von 2007 bis 2010 ausgearbeiteten Prozessmodelle und Konzepte, für die Ausgaben von rd. 23,52 Mio. EUR aufgelaufen waren, konnten nach dem Programmneustart und der Neuausrichtung des IT-Programms ab 2010 in einem hohen Ausmaß nicht im weiteren IT-Programm E-Finanz verwertet werden.

Nach der Neuausrichtung von E-Finanz erfolgte eine Trennung der Umsetzung in die Abschnitte (Release) 1 und 2 mit neu definierten Inhalten. In der Folge beauftragte das BMF die BRZ GmbH mit der Umsetzung der Abschnitte (Release) 1 im Oktober 2010 und 2 im Mai 2011. Die Abrechnung erfolgte nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten, wodurch das Risiko der Entwicklung beim BMF verblieb und die Kontrolle der erbrachten Leistungen gegenüber den abgerechneten Kosten erschwert war.

Während des gesamten Programmverlaufs standen keine ausreichenden Ressourcen des BMF für die Begleitung des Generalunternehmers bzw. nachfolgend der BRZ GmbH zur Verfügung. Die Ausgaben für den Abschnitt (Release) 2 erhöhten sich in Folge der zahlreichen Änderungsaufträge und Ergänzungsaufträge von 31,16 Mio. EUR auf rd. 54,84 Mio. EUR.

Die Ausgaben für das externe Programm-Büro, welches vornehmlich administrative Unterstützungsleistungen und Sekretariatstätigkeiten erbrachte, betrugen rd. 6,60 Mio. EUR.

Mit der Inbetriebnahme des IT-Verfahrens Grunddatenverwaltung im Juli 2014 waren die vorgesehenen finanziellen Mittel aufgebraucht und das IT-Programm E-Finanz wurde beendet. Im November 2014 erfolgten seitens des BMF trotz zahlreicher Mängel unbedingte Abnahmen. Im April 2015 lagen 145 Fehler und 78 Aufgaben bzw. Störungen vor. Aus Sicht der Anwender genügten die IT-Verfahren von E-Finanz aufgrund der hohen Fehleranzahl sowie des schlechten Antwortzeitverhaltens nur teilweise den Anforderungen des Betriebs.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Das IT-Programm E-Finanz beinhaltete die funktionale und technische Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Darstellung und Beurteilung des bisherigen Programmverlaufs, der Vertragsgestaltung mit den externen Dienstleistern und der Entwicklung der zugehörigen Kosten. (TZ 1)

Der RH beschrieb das IT-Programm E-Finanz im nachfolgenden Bericht in folgenden Phasen:

- Die Phase 1 (Initialisierungsphase) setzte sich aus der Programm-initialisierung, der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und dem Vergabeverfahren (von 2003 bis 2007) zusammen.
- Die Phase 2 stellte die Konkretisierungsphase (von 2007 bis 2010) dar, in der die Facharchitektur, die technische Architektur, die Geschäftskomponenten und das Prozessmodell erarbeitet werden sollten.
- In der Phase 3 (von 2010 bis 2014) erfolgte eine Neuausrichtung von E-Finanz und darauf aufbauend die Beauftragung der Umsetzung durch die BRZ GmbH. Im Juli 2014 wurde das durch die Neuausrichtung neu aufgestellte IT-Programm E-Finanz beendet. (TZ 1)

**Ausgangslage und
Programmziele**

Im Jahr 2003 trafen die Leiter der Sektionen IV (Steuer- und Zollverwaltung) und V (IT) die Entscheidung zur Neugestaltung aller IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung. Dafür sollten die IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung in einem gemeinsamen IT-Programm auf Basis einer neuen Softwaretechnologie, einer neuen Softwarearchitektur (serviceorientierten Architektur) und einer neuen technischen Rechnerplattform von einem Generalunternehmer entwickelt werden. Die für ein IT-Programm dieser Größenordnung und Wichtigkeit gebotene Sicherung der Verantwortung durch eine schriftliche Genehmigung der Ressortleitung war nicht gegeben. (TZ 3)

Kurzfassung

Obwohl das Programm infolge seines inhaltlichen (alle Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung) und technologischen (eine neue Softwaretechnologie, eine neue Softwarearchitektur und eine neue technische Rechnerplattform) Umfelds wesentliche Risikofaktoren aufwies, unterließ das BMF die Erstellung einer umfassenden Vorstudie zur Machbarkeit des Programms und zur Festlegung der strategischen, fachlichen und budgetären Eckpunkte. (TZ 3)

**Budget und Personal
des IT-Programms
E-Finanz**

Für das IT-Programm E-Finanz war keine detaillierte und nachvollziehbare Gesamtbudgetplanung durchgeführt worden bzw. konnte vom BMF nicht vorgelegt werden. Auch die zugehörige aktenmäßige Genehmigung des Budgets von E-Finanz konnte das BMF nicht vorlegen. (TZ 4)

Eine Planung bzw. Genehmigung der vom BMF für den Generalunternehmer, der die völlige Neugestaltung der IT-Unterstützung der Steuer- und Zollverwaltung umsetzen sollte, bereitzustellenden Personalressourcen fehlte. Diese war erforderlich, weil die für das IT-Programm E-Finanz vorgesehene serviceorientierte Architektur eine vollständige und exakte Spezifikation aller Prozesse und deren Verknüpfungen voraussetzte. Dieses Wissen war in der Regel nur in der Organisation (im gegenständlichen Fall im BMF) selbst verfügbar und konnte daher nicht vom Generalunternehmer zugekauft werden. (TZ 4)

**Wirtschaftlichkeits-
analyse**

Die 2007 fertig gestellte Wirtschaftlichkeitsanalyse bezifferte das quantitative Nutzenpotenzial (Zeitersparnis bei der Bearbeitung von Fällen) von E-Finanz mit rd. 950 Vollbeschäftigungsäquivalenten bzw. einzusparenden jährlichen Personalkosten in Höhe von ca. 35 Mio. EUR. Im tatsächlichen Betrieb von E-Finanz seit 2014 (insbesondere im IT-Verfahren Grunddatenverwaltung) bewirkten allerdings die geringere Nutzerfreundlichkeit bei der Bedienung und die längeren Reaktionszeiten bei der Dateneingabe komplexere und damit längere Arbeitsabläufe. Auch die durch den parallelen Betrieb von E-Finanz und den bestehenden IT-Verfahren notwendige Synchronisierung führte in Verbindung mit dem teilweise schlechten Antwortzeitverhalten von E-Finanz zu einem deutlichen zeitlichen Mehraufwand gegenüber den bestehenden IT-Verfahren. (TZ 5)

**Vergabe des
Generalunter-
nehmervertrags****Vergabeverfahren**

Das Vergabeverfahren wurde mit der Bekanntmachung am 25. Mai 2005 eingeleitet und mit dem Zuschlag am 17. Oktober 2007 abgeschlossen. Ergebnis des Vergabeverfahrens war der Generalunternehmervertrag. Dieser beinhaltete u.a. den Leistungsumfang, die zeitliche Ablaufplanung und Preisgestaltung, sowie Regelungen zur Abrechnung, Leistungsstörungen und Vertragsbeendigung. (TZ 6)

Vergabevermerk

Den vom Auftraggeber bei Beendigung eines Vergabeverfahrens gesetzlich vorgeschriebenen Vergabevermerk nahm das BMF bei E-Finanz nicht vor. Dadurch wurde der Zweck dieser Regelung, Transparenz herzustellen und eine nachgängige Kontrolle zu ermöglichen, nicht gewährleistet. (TZ 7)

Leistungsumfang des Generalunternehmervertrags

Die vom Generalunternehmer zu erbringenden Entwicklungsleistungen waren nicht in ausreichendem Detaillierungsgrad festgelegt: Die Erarbeitung detaillierter Prozessanalysen und Konzepte, welche die Voraussetzungen für die Lasten- und Pflichtenhefte und damit für den vom Generalunternehmer zu verantwortenden Programm-erfolg bildeten, wurden bewusst auf die Planungs- und Konzeptphase des Programms verlegt. Hiedurch waren im Vergabeverfahren nicht nur die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen, sondern auch die Kalkulationsgrundlagen nicht vollständig beschrieben. (TZ 8)

Zeitliche Ablaufplanung und Preisgestaltung des Generalunternehmervertrags

Das zugeschlagene Angebot des Generalunternehmers für die Umsetzung des gesamten IT-Programms belief sich auf 64,79 Mio. EUR. Die zeitliche Ablaufplanung durch neun Meilensteine sowie die Gestaltung des Generalunternehmervertrags als Rahmenvertrag mit optionaler Beauftragung des Generalunternehmers ab Meilenstein 3 war grundsätzlich zweckmäßig. Der Generalunternehmervertrag enthielt jedoch, wie unter TZ 10 und TZ 11 dargestellt, für das BMF nachteilige Vertragsbestimmungen. (TZ 9)

Kurzfassung**Leistungsabrechnung gemäß Generalunternehmervertrag**

Die im Generalunternehmervertrag enthaltene Möglichkeit von Teilrechnungen für noch nicht abgenommene Leistungen schwächte die Position des Auftraggebers BMF gegenüber dem Generalunternehmer im Streitfall über eine ordnungsgemäße Leistungserbringung und führte im Ergebnis zu einer Verlagerung des Kosten- und Prozessrisikos auf den Auftraggeber BMF. (TZ 10)

Leistungsstörungen und Vertragsbeendigung – Generalunternehmervertrag

Der Generalunternehmervertrag sah für den Fall eines vom Generalunternehmer zu vertretenden Verzugs bei der Erreichung der einzelnen Meilensteine oder der Fehlerbehebung abgestufte Konventionalstrafen vor. Die im Generalunternehmervertrag vorgesehene Vereinbarung einer ordentlichen Kündigungsmöglichkeit war grundsätzlich zweckmäßig. Die hierbei eingegangene Verpflichtung, binnen drei Jahren nach Kündigung keine Umsetzung der vom Generalunternehmer erarbeiteten Konzepte durch einen Dritten zu beauftragen, stellte jedoch eine erhebliche Verwertungsbeschränkung bezahlter Leistungen dar. (TZ 11)

Programmorganisation**Gremien der Programmdurchführung, Auftraggeber**

Die wichtigsten Gremien der Programmdurchführung waren der Lenkungsausschuss, das Programm-Management, das Kernteam und die (Teil-)Projektleiter. (TZ 12)

Auftraggeber

Die im Jahr 2005 eingerichtete Programmhierarchie sah einen Auftraggeber (den damaligen Generalsekretär des BMF) und einen ihn unterstützenden Lenkungsausschuss vor. Nach dem krankheitsbedingten Ruhen der Funktion des Generalsekretärs im Juni 2008 wurde die Rolle des Auftraggebers nicht mehr personenbezogen vergeben; im Weiteren fungierte das BMF als Auftraggeber des Programms E-Finanz. Hiedurch war nicht festgelegt, wer Entscheidungen hinsichtlich der Priorisierung des Personaleinsatzes und der finanziellen Mittel zu treffen hat. Dadurch fehlte eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektdurchführung. (TZ 13)

Lenkungsausschuss

Der Lenkungsausschuss war die strategische Entscheidungs- und übergeordnete Steuerungsinstanz. Den Vorsitz hatte ursprünglich der Generalsekretär des BMF. Durch die umständebedingte Übernahme des Vorsitzes durch den Leiter der Sektion V (IT) wurde das IT-Programm E-Finanz von einem ressortweiten IT-Programm zu einem Projekt der Sektion V (IT). Die IT-Sektion führte das IT-Programm E-Finanz (unter Einbindung der Fachsektionen) nunmehr eigeninitiativ und federführend durch. Dies stand im Gegensatz zu einem BMF-weiten IT-Programm, bei dem die Fachsektionen die Anforderungen definierten und die IT-Sektion diese als Dienstleister umsetzte. Das Problem der nicht ausreichenden Ressourcen an qualifiziertem Fachpersonal konnte durch diese Struktur des Lenkungsausschusses nicht gelöst werden. Das Fehlen eines verantwortlichen Entscheidungsträgers mit sektionsübergreifender Zuständigkeit wirkte sich nachteilig auf den Projektverlauf und das Projektergebnis aus. (TZ 14)

Programm-Management, Kernteam, (Teil-)Projektleiter

Die dem Programm-Management zugewiesenen Aufgaben waren für eine effiziente Projektdurchführung geeignet; die Programm-Manager waren allerdings für das IT-Programm E-Finanz, das alle IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung neu aufsetzen sollte, nicht von ihren Linienaufgaben freigestellt. Weiters hatten sie keine Kompetenzen, die für die Durchführung des Projekts notwendigen Bediensteten des BMF in die Durchführung des Projekts verbindlich zu integrieren. (TZ 15)

Die im IT-Programm E-Finanz eingesetzten vier Programm-Manager waren für den damals neuen Ansatz – der Neugestaltung aller IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung – und der Vergabe an einen Generalunternehmer nicht zweckmäßig. Der zweimalige Wechsel der Projektleitung bzw. der geschäftsführenden Programm-Manager war der Kontinuität der Programmdurchführung nicht dienlich. (TZ 15)

Die angestrebte Vereinheitlichung der Architektur des IT-Programms E-Finanz erfolgte überwiegend über Anfragen von den (Teil-)Projekten an das 2008 eingerichtete Kernteam und deren Beantwortung. Dies gewährleistete keine aktive Herangehensweise an die Vereinheitlichung von Facharchitektur und technischer Architektur in den (Teil)Projekten von E-Finanz. Ab Juli 2009 wurde das

Kurzfassung

Kernteam nicht mehr einberufen. Zudem war die hierarchische Eingliederung des Kernteams zur Steuerung der (Teil-)Projekte nicht zweckmäßig. (TZ 16)

Die (Teil-)Projektleiter waren für die Durchführung des IT-Programms E-Finanz die wichtigste Organisationseinheit und hatten die einzelnen Teilprojekte der Konkretisierungsphase – das waren 2009 die Projekte Geschäftskomponentenmodell, Prozessmodell, Proof of Concept, Grunddatenverwaltung und Scanning – federführend durchzuführen. Die Aufgaben und Kompetenzen der (Teil-)Projektleiter waren im Programmhandbuch E-Finanz allerdings nicht definiert. Weiters hatten die (Teil)Projektleiter sowie die sonstigen mitwirkenden Bediensteten die Durchführung des Programms E-Finanz zusätzlich zu ihren sonstigen Linienaufgaben zu erbringen. Hiedurch standen keine ausreichenden personellen Ressourcen für die Durchführung des IT-Programms zur Verfügung. (TZ 17)

Programm-Büro

Das von einem externen Dienstleister geführte Programm-Büro von E-Finanz wirkte ab November 2007 und stellte die administrative Unterstützungsstelle für das gesamte IT-Programm dar. Das Programm-Büro war auch für das interne Controlling des IT-Programms E-Finanz zuständig, obwohl das interne Controlling eines Projekts von dessen Verwaltung unabhängig sein sollte. (TZ 18)

Die Gesamtausgaben des BMF für das externe Programm-Büro beliefen sich von November 2007 bis 2014 auf rd. 6,60 Mio. EUR; entsprechend den vorliegenden stundenweisen Abrechnungen waren sie in hohem Maße für administrative Tätigkeiten aufgelaufen. (TZ 18)

Die Leistungen des das Programm-Büro führenden externen Unternehmens wurden nach Zeitaufwand verrechnet. Gemäß den Stundensätzen standen dem BMF für die Dauer der betrachteten 6,75 Jahre durchschnittlich 4,1 Bedienstete des Unternehmens zur Verfügung. Im Vergleich dazu wären mit diesem Ausgabenvolumen nach dem Gehaltsschema des Bundes 2015 (einschließlich Dienstgeber Sozialabgaben) dem BMF durchschnittlich jährlich rd. 13,8 Akademiker oder 23,7 Sekretariatsarbeitskräfte zur Verfügung gestanden. Die beauftragten Leistungen hätten somit mit internem Personal des Bundes wesentlich preisgünstiger erledigt werden können. (TZ 18)

Die vom externen Programm-Büro erstellte Dokumentation des IT-Programms E-Finanz befand sich in der Dokumentenablage des BMF. Die Dokumentation zu E-Finanz war nach Schließung des Programm-Büros weiterhin im BMF verfügbar, jedoch, da die Dokumentenablage bis zu diesem Zeitpunkt extern organisiert war, für das BMF nur mit hohem zeitlichen Aufwand auswertbar. (TZ 18)

E-Finanz-Vertrag mit der BRZ GmbH

Die Einbindung der BRZ GmbH für Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung des IT-Programms E-Finanz war im Hinblick auf deren Übernahme von Betriebsführung, Wartung und Weiterentwicklung nach Abschluss des IT-Programms zweckmäßig. (TZ 19)

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

Vorschaltung einer „Konstituierungsphase“ (1. Änderungsvereinbarung)

Mit der 1. Änderungsvereinbarung kam es bereits rund zwei Monate nach Zuschlagserteilung zu Änderungen des Generalunternehmervertrags durch Vorschaltung einer Konstituierungsphase. Das BMF verabsäumte allerdings, die vom Generalunternehmer während dieser Konstituierungsphase zu erbringenden (und nicht durch die Ausschreibung abgedeckten) Leistungen zu definieren. Diese Festlegung wurde vielmehr auf eine Ergänzungsvereinbarung verschoben, deren Abschlusszeitpunkt nicht definiert war. Dadurch verwarf das BMF die im Rahmen des Vergabeverfahrens vorgenommene Programmplanung bereits vor dem eigentlichen Beginn des IT-Programms. (TZ 20)

Mit der Bezahlung einer Rechnung über 2,39 Mio. EUR an den Generalunternehmer für künftige Leistungen in der Konstituierungsphase trat das BMF in Vorleistung für noch nicht erbrachte und teilweise auch noch nicht konkretisierte Gegenleistungen. (TZ 20)

Nachträgliche Leistungskonkretisierung (Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung)

Die nach Beendigung der Konstituierungsphase geschlossene Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung hielt fest, dass die im Vergabeverfahren ausgeschriebene Vorgehensweise einer gleichzeitigen Detailkonzepterstellung für alle Steuer- und Zollprozesse nicht durchführbar war. Daher wurden die durch den Generalun-

Kurzfassung

ternehmervertrag nicht abgedeckten Leistungen für die zusätzliche viermonatige Konstituierungsphase allerdings nach deren Ende und somit nach ihrer tatsächlichen Erbringung vertraglich konkretisiert. (TZ 21)

Fehlende Abnahme des Meilensteins 2, Teilentfall der Vertragsstrafen (2. Änderungsvereinbarung)

In der 2. Änderungsvereinbarung wurde vereinbart, dass das Gesamtverfahren im Programm E-Finanz ab November 2008 geändert werden soll, wobei die Termine, Inhalte und Kosten für die Meilensteine 2 und 3 neu festgesetzt werden sollten. (TZ 22)

Eine für das Erreichen des Meilensteins 2 vorgesehene Teilzahlung in Höhe von 2,41 Mio. EUR gelangte zur Auszahlung, obwohl die dafür vorgesehene Leistung – der Nachweis der Umsetzbarkeit der Konzepte durch einen Prototypen – nicht erbracht worden war und auch eine Abnahme des Meilensteins 2 nach dem vorgesehenen formellen Verfahren nicht stattgefunden hatte. Darüber hinaus entfielen die für das Nichterreichen der Meilensteine 2 und 3 vorgesehenen Vertragsstrafen zu einem Zeitpunkt, an dem diese aufgrund der Untauglichkeit des als Meilenstein 2 zu erbringenden Proof of Concept möglicherweise zur Anwendung hätten kommen können. Darüber hinaus schwächte der Entfall der Vertragsstrafen die Position des BMF als Vertragspartner des Generalunternehmers im Hinblick auf die zukünftige weitere Vertragsabwicklung. (TZ 22)

Redimensionierung des Leistungsumfangs, Entfall aller Vertragsstrafen (1. Konkretisierungsvereinbarung)

In der 1. Konkretisierungsvereinbarung wurde vereinbart, von der im Generalunternehmervertrag festgelegten einheitlichen Inbetriebnahme und Abnahme des IT-Programms E-Finanz abzugehen und die Einzelprojekte schrittweise zu realisieren. Die 1. Konkretisierungsvereinbarung führte weiters zu einer Entbindung des Generalunternehmers von der Gesamtverantwortung für das Ergebnis des Programms E-Finanz und zum Entfall der Vertragsstrafen. Die damit einhergehende Umstellung der im Generalunternehmervertrag vorgesehenen Vorgehensweise, insbesondere der Aussetzung von Leistungen, der Änderung der Abrechnungsmodalitäten von Pauschalpreisen auf Abrechnung nach (gedeckeltem) Zeitaufwand und der Entfall der ursprünglich vorgesehenen Vertragsstrafen bewirkten ein wirtschaftliches Ungleichgewicht zu Lasten des BMF. Diese

Änderungen stellten in ihrer Gesamtheit daher wesentliche und wettbewerbsrelevante Änderungen im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dar. (TZ 23)

Das Vergabeverfahren zu E-Finanz hatte die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen nicht mit ausreichendem Detaillierungsgrad festgelegt. Ein Jahr nach Zuschlagserteilung stellte der Generalunternehmer fest, dass die in E-Finanz umzusetzenden IT-Verfahren der Steuer und Zollverwaltung nicht mit dem im zugeschlagenen Angebot enthaltenen Kostenrahmen von 64,79 Mio. EUR leistbar wären. (TZ 8, 23)

Vertragsmanagement

Trotz zweijähriger Vorbereitung des IT-Programms, annähernd dreijährigem Vergabeverfahren und einjähriger Programmdurchführung erfolgten mehrmalige Anpassungen des vertraglichen Leistungs- und Planungsumfelds; die Vertragspartner wichen damit wesentlich vom Generalunternehmervertrag ab. Die zum Nachteil des BMF vorgenommenen Vertragsänderungen führten u.a. zu einer Überschreitung des durch die Zuschlagserteilung vorgegebenen Kostenrahmens bei gleichzeitiger Reduzierung des Leistungsumfangs: Nach dem ursprünglich zugeschlagenen Leistungsumfang sollten alle Leistungen bis zum Meilenstein 3 mit 6,88 Mio. EUR pauschal abgegolten werden. Bis zum Meilenstein 2 entstanden jedoch – teilweise unter Außerachtlassung der vertraglich bedungenen Abnahmeverfahren – bereits Kosten von 9 Mio. EUR. (TZ 24)

Geschäftskomponentenmodell, Prozessmodell, Proof of Concept 2, Ergebnisse der Konkretisierungsphase

Im (Teil-)Projekt Geschäftskomponentenmodell wurden von Mai 2008 bis Jänner 2009 die theoretischen Grundlagen jeweils eigener Geschäftskomponentenmodelle für die Steuer- und Zollverwaltung erarbeitet. Nach der Neuausrichtung von E-Finanz 2010 konnten die in diesem (Teil-)Projekt aufgewendeten Leistungen nicht direkt umgesetzt werden. (TZ 25)

Im Rahmen des (Teil-)Projekts Prozessmodell sollten ab Mitte 2008 von den in der Ausschreibung definierten Masterprozessen fünf weitgehender analysiert und verfeinert dargestellt werden. Die dafür aufbereiteten fünf Prozesse waren nach der 2010 vorgenommenen

Kurzfassung

Neuausrichtung des IT-Programms nicht mehr Teil der Umsetzung von E-Finanz. (TZ 26)

Durch Entwicklung eines Prototypen sollte der Generalunternehmer die Anwendbarkeit des von ihm entwickelten Lösungsansatzes beweisen. Da der erste Prototyp nicht die für eine Umsetzung erforderliche Sicherheit ergab, wurde das neue (Teil-)Projekt „Proof of Concept 2“ gestartet. Auch bei diesem (Teil-)Projekt war die erste Teilrechnung in Höhe von 1,54 Mio. EUR vertraglich bereits mit Abschluss der 1. Konkretisierungsvereinbarung vereinbart. Die nachfolgend im Proof of Concept 2 teilweise realisierten Verfahren waren jedoch in der Neuausrichtung von E-Finanz nicht mehr enthalten. Aus diesem (Teil-)Projekt konnten lediglich die Erfahrungen über das Zusammenspiel der Software-Entwicklungswerkzeuge des Generalunternehmers weiterverwendet werden. (TZ 27)

Die in der Konkretisierungsphase ausgearbeiteten Papiere und Konzepte konnten nur in sehr geringem Maße nach der völligen Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz ab 2010 verwendet werden. Die bis dahin aufgelaufenen Ausgaben beliefen sich auf rd. 23,52 Mio. EUR. (TZ 28)

Weiteres Vorgehen im Programm

Im Rahmen einer Analyse, ob das IT-Programm E-Finanz mit dem Generalunternehmer fortgesetzt werden soll, empfahl das Programm-Management die Fortführung ohne Generalunternehmer unter Leitung des BMF mit Unterstützung der BRZ GmbH. Ein gesondertes Gremium, bestehend aus dem Generalsekretär und Vertretern der Sektionen IV und V, entschied sich jedoch für die Fortführung des IT-Programms E-Finanz mit dem bestehenden Generalunternehmer unter Steuerung des BMF und unter Mitwirkung der BRZ GmbH. Eine schriftliche Dokumentation der Entscheidungsgründe fehlte. (TZ 29)

Obwohl das IT-Programm E-Finanz bereits über zwei Jahre gelaufen und noch keine IT-Anwendung zur Umsetzung beauftragt war, erfolgte mit der 2. Konkretisierungsvereinbarung bereits die fünfte, den ursprünglich zugeschlagenen Generalunternehmervertrag ändernde, Vereinbarung. Dies führte zu einer weiteren Fragmentierung und einer hohen Unübersichtlichkeit der anzuwendenden Verträge. (TZ 29)

**Programm-
durchführung:
Neustrukturierung
des IT-Programms
E-Finanz**

Neuausrichtung (2. Konkretisierungsvereinbarung)

Da die ausgearbeiteten Geschäftskomponenten- und Prozessmodelle nicht unmittelbar umgesetzt werden konnten, erfolgte eine Neuausrichtung von E-Finanz und eine Reduzierung der umzusetzenden IT-Verfahren. Die Facharchitektur sah die Entwicklung von gemeinsam genutzten Verbundkomponenten¹, die keinen Fachbezug zu Steuer und Zoll hatten, und von übergeordneten einzelnen IT-Verfahren vor. (TZ 30)

Diese inhaltliche Neuausrichtung wurde mit der im Jänner 2010 zwischen BMF und Generalunternehmer abgeschlossenen 2. Konkretisierungsvereinbarung vorgenommen. Die Umsetzungsplanung der 2. Konkretisierungsvereinbarung enthielt für die einzelnen (Teil-) Projekte allerdings lediglich die Umsetzungszeiträume, die Personentage und die Gesamtkostenplanung. Die Konkretisierung der (Teil-)Projekte sollte wiederum erst im Rahmen des weiteren Programmverlaufs, gemeinsam durch das BMF und den Generalunternehmer, vorgenommen werden. (TZ 30)

Für die Umsetzung beauftragte das BMF die BRZ GmbH im Oktober 2010 mit Abschnitt (Release) 1 und im Mai 2011 mit Abschnitt (Release) 2. Die Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz 2010 war eine Notlösung, die erforderlich geworden war, weil das BMF bis zu diesem Zeitpunkt Mängel in Programmdurchführung und Vertragsmanagement zu vertreten hatte und sich anhand der bisherigen Ergebnisse gezeigt hatte, dass der alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung umfassende Ansatz für die tatsächliche Umsetzung nicht geeignet war. (TZ 30)

„Authorisation to proceed“

Der Generalunternehmer legte am 27. August 2010 ein Angebot zur Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 in Höhe von 3,1 Mio. EUR; das Angebot überstieg jedoch die geplanten Kosten um über 50 %. Da das BMF mit der Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 bereits ab dem 30. August 2010 beginnen wollte, erteilte es dem Generalunternehmer vor der Prüfung des Angebots eine Vorbeauftragung, auf deren Grundlage dieser nach geleisteten Stunden abrechnete. Bis

¹ Verbundkomponenten und Basiskomponenten sind verfahrensunabhängige IT-Services (ohne Fachbezug zu Steuer oder Zoll), die den IT-Verfahren der Steuer- bzw. Zollverwaltung einheitlich als Grundlage zur Verfügung stehen.

Kurzfassung

zur ersten Septemberhälfte 2010 rechnete der Generalunternehmer rd. 135.880 EUR für erbrachte Leistungen ab. Da das BMF letztlich nicht den Generalunternehmer, sondern die BRZ GmbH mit der Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 beauftragte, waren die Ausgaben von 135.880 EUR an den Generalunternehmer verlorener Aufwand. (TZ 31)

Abschnitt (Release) 1

Die Lastenhefte für den Abschnitt (Release) 1, das waren die Verbundkomponenten Produkt, Eingang und Subjekt und deren Anschluss an das Scanning, arbeitete die BRZ GmbH aus. Die Auftragserteilung an die BRZ GmbH in Höhe von 1,2 Mio. EUR erfolgte im Oktober 2010, die Produktivsetzung fand im April 2011 statt. Die Vollumsetzung der drei Verbundkomponenten erfolgte allerdings erst nach nochmaliger Beauftragung und Verrechnung von Leistungen im Abschnitt (Release) 2. Dies belegte, dass auch nach der Neuausrichtung von E-Finanz die Anforderungen (hier an Abschnitt (Release) 1) nicht vollständig beschrieben und im zugehörigen Angebot der BRZ GmbH zur Leistungserbringung nicht vollständig bepreist waren. (TZ 32)

Unterstützung durch Bedienstete der Fachsektionen

In einem BMF-Positionspapier vom Juli 2009 bezifferten die Sektionsleiter die notwendige Mitwirkungsleistung des BMF am IT-Programm E-Finanz mit 53.000 Personentagen. Im geplanten Zeitraum Juli 2009 bis Juli 2014 hätte dies jährlich 50,5 Bediensteten des BMF, die zu 100 % dem Programm E-Finanz zugeteilt wären, entsprochen. Faktisch war nur ein einziger Mitarbeiter, der geschäftsführende Programm-Manager, ab 2011 für E-Finanz von den sonstigen Aufgaben freigestellt. Die übrigen im IT-Programm E-Finanz eingebundenen Bediensteten konnten immer nur parallel zu ihren sonstigen Aufgaben mitwirken. Damit standen keine ausreichenden Ressourcen an qualifiziertem Personal der Fachsektionen für die Begleitung des Generalunternehmers bzw. nachfolgend der BRZ GmbH bei der Durchführung des IT-Programms E-Finanz zur Verfügung. (TZ 33)

Der interne zeitliche Personalaufwand des BMF für E-Finanz war – im Gegensatz zu den Vereinbarungen des E-Finanz SZ Handbuchs „Programmplanung und -controlling“ – nicht erfasst worden. (TZ 33)

Einbindung der Anwender

Im Rahmen der Umsetzung von E-Finanz Abschnitt (Release) 2 kam es gegenüber der ersten Auftragserteilung zu Kosten durch zahlreiche Änderungsaufträge (Change-Requests). Die BRZ GmbH begründete die Notwendigkeit der Änderungsaufträge damit, dass die Anforderungen der Anwender in den Lasten- und Pflichtenheften nur unzureichend berücksichtigt waren. (TZ 34)

Eine Ursache hierfür war auch der Umstand, dass das BMF bei der Auftragserteilung zur Programmierung der IT-Verfahren vorausgesetzt hatte, dass die Geschäftsregeln der bestehenden IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung bekannt und bei der Umsetzung zu berücksichtigen wären. (TZ 34)

Es wurde verabsäumt, die Anforderungen der Anwender nach der Neuausrichtung des IT-Programms systematisch zu erfassen und strukturieren. Die Ausarbeitung der Lastenhefte und Pflichtenhefte sowie die Umsetzung des IT-Programms erfolgte auch bei Abschnitt (Release) 2 ohne Einbindung der Anwender, des Produktmanagements und des Nutzerbeirats. Hiedurch kam es gegenüber der ersten Auftragserteilung einerseits zu hohen zusätzlichen Kosten durch zahlreiche Änderungsaufträge, andererseits wurden zahlreiche Fehler erst nach Produktivsetzung festgestellt. (TZ 34)

Abschnitt (Release) 2

Im Dezember 2010 beauftragte das BMF den Generalunternehmer mit der Erstellung der Lastenhefte für Abschnitt (Release) 2 und im Mai 2011 die BRZ GmbH mit der Umsetzung einschließlich der Erstellung der dazugehörigen Pflichtenhefte. Die Abrechnung der für Abschnitt (Release) 2 zu erbringenden Leistungen (Umsetzungsprojekte) sollte nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten, gedeckelt mit einem Betrag von 21,40 Mio. EUR, vorgenommen werden. Weiters waren 9,76 Mio. EUR für Begleitprojekte genehmigt. Die Ausgaben für den Abschnitt (Release) 2 erhöhten sich in Folge der zahlreichen Änderungsaufträge und Ergänzungsaufträge von 31,16 Mio. EUR bis zum offiziellen Programmende im Juli 2014 auf rd. 54,84 Mio. EUR. (TZ 35)

Dies belegte, dass auch die Anforderungen an Abschnitt (Release) 2 im Grundauftrag nicht vollständig beschrieben und folglich im zugehörigen Angebot der BRZ GmbH zur Leistungserbringung nicht vollständig bepreist waren. Gleichzeitig wurden die in Abschnitt

Kurzfassung

(Release) 2 umzusetzenden IT-Verfahren reduziert, weil das BMF das IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat und die Verbundkomponente Zentral aus dem IT-Programm herauslöste und auf Liniensprojekte zurückführte. (TZ 35)

Die Abrechnung der Abschnitte (Release) 1 und 2 erfolgte nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten, wodurch das Risiko der Entwicklung beim BMF verblieb und die Leistungskontrolle der erbrachten Leistungen gegenüber den abgerechneten Kosten erschwert war. (TZ 35)

Im Juli 2014 setzte das BMF das IT-Verfahren Grunddatenverwaltung für den Bereich der Steuerverwaltung produktiv. (TZ 35)

Ausblick

Im Juli 2014 waren die vorgesehenen finanziellen Mittel des Programms E-Finanz aufgebraucht und das IT-Programm E-Finanz wurde beendet. (TZ 36)

Die nach der Neuausrichtung von E-Finanz noch vorgesehenen IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat und die Verbundkomponente Zentral wurden danach aus dem IT-Programm herausgelöst und werden (gemeinsam mit dem IT-Verfahren Grundbesitzinformationssystem) in den zuständigen Abteilungen der Sektion V (IT) fortgeführt und finanziert. (TZ 36)

Für alle weiteren IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung sah das BMF 2015 kein Budget zur Neuprogrammierung auf Grundlage der Verbundkomponenten von E-Finanz vor. Die geplante Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung wurde mit dem IT-Programm E-Finanz daher nicht erreicht. Als Ersatzlösung ist geplant, diese IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung in der vorliegenden alten Programmierung bis Ende 2016 von der Großrechner-Plattform auf einen Betrieb auf Servern umzustellen. (TZ 36)



Kurzfassung

IT-Programm E-Finanz

Technische Umsetzung des IT- Programms E-Finanz

Beschreibung des aktuellen Systems, Sicherheit der IT-Komponenten, Externe Dienstleister für die BRZ GmbH

Die Aufteilung des Betriebs der zentralen IT-Komponenten für E-Finanz auf zwei voneinander unabhängige Standorte erfolgte aus Gründen der Ausfallsicherheit und war zweckmäßig. (TZ 37)

Die Zertifizierung der BRZ GmbH gemäß einer aktuellen Sicherheitsnorm ISO 27001 stellte eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Datensicherheit dar; für E-Finanz fehlte jedoch ein Notfallkonzept. (TZ 38)

In Abschnitt (Release) 2 konnte lediglich ein geringer Anteil (36 %) der erbrachten Leistungen direkt – ohne externe Dienstleister – von der BRZ GmbH erbracht werden. Dies erschwerte die künftige Weiterentwicklung, aber auch die Wartung und Fehlerbehebung der vorliegenden Programmierung. (TZ 39)

Abnahme der entwickelten Individualsoftware, Nutzerzufriedenheit, Störungsmanagement

Der Programmcode der IT-Verfahren und Verbundkomponenten von E-Finanz wurde im Auftrag des BMF mehrfach einer Überprüfung durch externe Spezialisten unterzogen; dies war zweckmäßig. Trotz Kenntnis der Mängel im Programmcode sowie trotz der aus der Sicht der Anwender großen Zahl an im Betrieb auftretenden Fehlern führte das BMF im November 2014 eine uneingeschränkte Abnahme von E-Finanz Abschnitt (Release) 1 und 2 durch. (TZ 40)

Der RH übermittelte im Februar 2015 ausgewählten Finanzämtern und einem Zollamt einen Fragebogen zum Betrieb von E-Finanz. Dieser umfasste u.a. Fragen über Vor- und Nachteile sowie die Arbeitsgeschwindigkeit der neuen IT-Verfahren für die Steuer- und Zollverwaltung, die Zufriedenheit der Anwender, die Qualität der Schulungen sowie den Help-Desk: Aus Sicht der Anwender genügten die IT-Verfahren von E-Finanz aufgrund der hohen Fehleranzahl sowie des schlechten Antwortzeitverhaltens nur teilweise den Anforderungen des Betriebs. (TZ 41)

Mit Stichtag 6. April 2015 lagen 145 Fehler und 78 Aufgaben bzw. Störungen in E-Finanz vor; diese Zahl war seit Beginn 2015 gestiegen. Laut Auskunft der Anwender in den Finanz- und Zollämtern erschwerten die zahlreichen Fehler der IT-Verfahren von E-Finanz die Arbeit wesentlich. (TZ 42)

Kurzfassung**Dienstgütevereinbarung**

Vertragliche Grundlage des Betriebs der IT-Verfahren von E-Finanz war eine Betriebsbeschreibung, die das BMF und die BRZ GmbH im Mai 2014 vereinbarten. Die Kriterien einer Dienstgütevereinbarung (zugesicherte Leistungseigenschaften wie etwa Leistungsumfang, Reaktionszeit, Verfügbarkeit der Systeme und Schnelligkeit der Bearbeitung, Erreichbarkeit des Help-Desk, Reaktionszeit der Systeme und Wartungsfenster) waren darin nicht enthalten. Aus dem Fehlen einer Dienstgütevereinbarung resultierte eine mangelnde Transparenz bzw. Klarheit bezüglich der von der BRZ GmbH zu erbringenden Leistungen. (TZ 43)

**Kosten des
IT-Programms
E-Finanz****Ausgaben für das IT-Programm E-Finanz**

Die Ausgaben für die Initialisierungsphase (für die Erstellung des Grobkonzepts, für die Ausarbeitung der Ausschreibung und die Durchführung des Vergabeverfahrens) in den Jahren 2003 bis 2007 beliefen sich auf rd. 3,73 Mio. EUR; sie waren in den im BMF dokumentierten Programmkosten von E-Finanz nicht berücksichtigt. (TZ 44)

Mit der Produktivsetzung des Abschnitts (Release) 2 mit dem IT-Verfahren Grunddatenverwaltung im Juli 2014 (Abnahme November 2014) galt das Programm E-Finanz als beendet. In Summe beliefen sich die Ausgaben des IT-Programms E-Finanz für externe Dienstleister im Zeitraum 2003 bis Juli 2014 auf rd. 97,43 Mio. EUR. (TZ 44)

Das IT-Programm E-Finanz sah ursprünglich die Erneuerung sämtlicher IT-Verfahren der Steuerverwaltung vor, weil diese bereits 2003 veraltet und erschwert wartbar waren. Obwohl bei Beendigung des IT-Programms E-Finanz neben den Verbund- und Basiskomponenten nur die IT-Verfahren Zollrechtliche Bewilligung, Grunddatenverwaltung und Jahresveranlagung Privat umgesetzt waren, fielen hierfür Ausgaben in Höhe von 97,43 Mio. EUR an. Da E-Finanz wesentliche IT-Verfahren der Steuerverwaltung – beispielsweise die Abgabeneinhebung, die Abgabenfestsetzung, die Jahresveranlagung Betrieblich, die Betriebsprüfung oder die Beihilfen – nicht umfasste, werden zusätzlich zu den bisherigen Ausgaben für E-Finanz künftig weitere Ausgaben für die Erneuerung der genannten IT-Verfahren auflaufen. (TZ 44)

Die externe Überprüfung des Programmcodes von E-Finanz stellte einen Wert der gegenständlichen Programmierung von rd. 15,40 Mio. EUR fest. Zwar stellte der angegebene (vom BMF nicht anerkannte) Wert von 15,40 Mio. EUR nur den Wert der Entwicklung ohne die Kosten der Analyse und Erarbeitung des Grobkonzepts dar. Dennoch belegte dieser Vergleich deutlich höhere finanzielle Aufwendungen für E-Finanz gegenüber dem Ergebniswert der Entwicklung. (TZ 44)

Kosten der IT-Betriebsführung

Mit der Inbetriebnahme von Teilen von E-Finanz kam es durch den Parallelbetrieb der IT-Verfahren auf der Großrechner-Plattform und von E-Finanz zu einer Erhöhung der gesamten Betriebsführungskosten der Steuer- und Zollverwaltung. Dies führte in Summe zu einer Steigerung um mehr als 4,62 Mio. EUR von 25,86 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 30,48 Mio. EUR im Jahr 2014. (TZ 45)

Konzentration von Auftragsvergaben

Die Beauftragungen von IT-Fremdleistungsfirmen konzentrierten sich im Jahr 2012 auf lediglich einen bzw. einige wenige Mitarbeiter der Sektion V (IT). Weder die verantwortlichen Programm- und Projektmanager, noch der Großteil der im Lenkungsausschuss von E-Finanz stimmberechtigten Führungskräfte der Sektion V (IT) hatte jedoch entsprechende Schulungen zur Korruptionsprävention erhalten. (TZ 46)

Kenndaten zum IT-Programm E-Finanz (Steuer-Zoll)

Programmdauer einschließlich Initialisierungsphase	2003 bis Juli 2014
Ausgaben an externe Unternehmen (2003 bis 2007)	rd. 3,73 Mio. EUR
Ausgaben an externe Unternehmen (2008 bis Juli 2014) ¹	rd. 93,70 Mio. EUR
Summe E-Finanz Betriebsführungskosten an BRZ GmbH (2008 bis 2014)	18,37 Mio. EUR
jährliche E-Finanz Betriebsführungskosten an BRZ GmbH (2014)	6,13 Mio. EUR
vom BMF intern für die Mitwirkung an der Entwicklung von E-Finanz geleistete Stunden	nicht bekannt
Anzahl der BMF-Anwender per Ende 2014	rd. 12.000
Anzahl angebundener Stellen (alle Finanz- u. Zollämter)	49 Finanzämter, 10 Zollämter
Stand an offenen Fehlern (6. April 2015)	145
Ursprünglicher Programminhalt: sämtliche IT-Verfahren der Finanz- und Zollverwaltung	
Programminhalt nach der Neuausrichtung 2010: die IT-Verfahren Zollrechtliche Bewilligung, Grunddatenverwaltung und Jahresveranlagung Privat, sowie die Verbundkomponenten Eingang, Ausgang, Subjekt, Listensteuerung, Zuständigkeiten, Voraussetzungen, Sonstige Anbringen, Hilfe, Produktsystem, Menüsystem und Auskunftssystem	
2014 umgesetzte IT-Verfahren: Zollrechtliche Bewilligung, Grunddatenverwaltung	
2014 umgesetzte Verbundkomponenten: Eingang, Ausgang, Listensteuerung, Zuständigkeiten, Voraussetzungen, Sonstige Anbringen, Hilfe, Produktsystem, Menüsystem und Auskunftssystem	
¹ Die Ausgaben des IT-Verfahrens Jahresveranlagung Privat wurden bei den Ausgaben bis Mai 2015 berücksichtigt; diese Projektteile wurden nach Programmende als Linienprojekte in den zugehörigen Fachabteilungen fortgesetzt.	
Quellen: RH, BMF, BRZ GmbH	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von Oktober 2014 bis März 2015 die Gebarung des BMF und der BRZ GmbH hinsichtlich des IT-Programms E-Finanz. Das unter der Bezeichnung „Finanz Redesign“ eingeleitete IT-Vorhaben beinhaltete die funktionale und technische Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung. Im weiteren Verlauf bezeichnete das BMF das vorliegende IT-Programm auch mit „E-Finanz SZ“ und nach der Neustrukturierung der Programminhalte ab 2010 mit „E-Finanz 2010 – 2012“.

Der RH beschrieb die Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung zwecks leichterem Verständnis in Phasen (Tabelle 1), das IT-Programm E-Finanz stellte dabei die ersten drei Phasen dar.

Tabelle 1: Zeitliche Darstellung des IT-Programms E-Finanz

Phase	Zeitraum	Inhalt des IT-Programms
1.	2003–2007	Initialisierung des IT-Programms, Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und Durchführung des Vergabeverfahrens betreffend alle IT-Verfahren
2.	2007–2010	Konkretisierung der Fach- und technischen Architektur
3.	2010–2014	Neuausrichtung von E-Finanz und Neustrukturierung der Facharchitektur; Umsetzung in den Abschnitten (Release) 1 und 2 mit den Verbundkomponenten und drei IT-Verfahren; Abschluss des IT-Programms E-Finanz; Beauftragung der BRZ GmbH zur Umsetzung
4.	ab 2014	ein begonnenes, aber noch nicht fertiggestelltes IT-Verfahren und eine Verbundkomponente werden aus dem Programm E-Finanz herausgelöst und als abteilungsinterne Projekte der Sektion V (IT) fortgesetzt

Quelle: RH

- Die Phase 1 (Initialisierungsphase) von E-Finanz setzte sich aus der Programminitialisierung, der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und dem Vergabeverfahren (von 2003 – 2007) zusammen.
- Die Phase 2 von E-Finanz stellte die Konkretisierungsphase (von 2007 – 2010) dar, in der die Facharchitektur, die technische Architektur, die Geschäftskomponenten und das Prozessmodell erarbeitet werden sollten.
- In der Phase 3 (von 2010 – 2014) von E-Finanz erfolgte eine Neuausrichtung von E-Finanz und darauf aufbauend die Beauftragung der Umsetzung durch die BRZ GmbH.

Im Juli 2014 wurde das durch die Neuausrichtung neu aufgestellte IT-Programm E-Finanz beendet.

Der Prüfungszeitraum beinhaltete die Jahre 2005 (Beginn des öffentlichen Vergabeverfahrens) bis 2014; in Einzelfällen nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Ziel der Gebarungsüberprüfung des RH war die Darstellung und Beurteilung des bisherigen Programmverlaufs in den Phasen 1 bis 3, der Vertragsgestaltung mit den externen Dienstleistern und der Entwicklung der zugehörigen Kosten.

Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren einerseits die Fortsetzung jener aus E-Finanz herausgelösten IT-Verfahren, die in den Fachabteilungen der Sektion V (IT) fortgesetzt werden (Phase 4), andererseits alle jene IT-Verfahren von Steuer und Zoll, die nach der Neustrukturierung von E-Finanz nicht mehr berücksichtigt wurden (TZ 36).

Zu dem im Oktober 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BRZ GmbH im Dezember 2015 und das BMF im Februar 2016 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2016.

Chronologie IT-Programm E-Finanz

2 Die wesentlichen Ereignisse im IT-Programm sind in Tabelle 2 veranschaulicht:

Tabelle 2: Chronologie des IT-Programms E-Finanz

Phase 1

Juli 2003 bis Jänner 2004	Gemeinsame Initialisierungsphase der Sektionen IV (Steuern und Zoll) und V (IT)
Jänner 2004 bis Jänner 2005	Projekt Grobkonzept „Redesign Finanz“ zur Erstellung der Lösungskonzepte für die prozessualen und technologischen Anforderungen an die neue IT-Landschaft der Finanzverwaltung und Festlegung der Vorgehensweise für die im kommenden Programm umzusetzenden Projekte sowie der budgetären Eckpunkte
Februar 2005	Beauftragung der Bundesbeschaffung GmbH mit der Durchführung eines Vergabeverfahrens
Mai 2005	Einleitung des Vergabeverfahrens durch die Bundesbeschaffung GmbH zur Ermittlung eines Generalunternehmers
Juni 2005	Einlangen von fünf Teilnahmeanträgen
Juli 2005 bzw. Jänner 2006	Ausscheiden eines Bewerbers und einer Bietergemeinschaft
Juli und August 2006	1. Verhandlungsrunde
Jänner 2007	2. Verhandlungsrunde
März bis Juni 2007	Ausscheiden eines Bewerbers; Nachprüfungsantrag beim Bundesvergabeamt, welches die Vorgehensweise für rechtmäßig erklärt.
Juni 2007	Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsanalyse
Juli und August 2007	3. und letzte Verhandlungsrunde
17. Oktober 2007	Zuschlagserteilung an den Generalunternehmer Generalunternehmervertrag: Generalunternehmer soll das gesamte Programm mit Gesamtergebnisverantwortung bis November 2013 umsetzen.

Phase 2

Dezember 2007	1. Änderungsvereinbarung Vorschaltung einer Konstituierungsphase
Dezember 2007 bis Mai 2008	Konstituierungs-, Planungs- und Konzeptphase des Programms E-Finanz mit dem Generalunternehmer
Jänner 2008	Vertrag E-Finanz zwischen BMF und BRZ GmbH zur Festlegung der Mitwirkungsleistungen der BRZ GmbH im Rahmen des Programms E-Finanz, um Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung der im Zuge dieses IT-Programms eingeführten IT-Verfahren sicherzustellen.
Juni 2008	Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung: Konkretisierung der Leistungen aus der Konstituierungsphase, Start des Projekts Programmdefinition, Start des Pilotprojekts Grunddatenverwaltung.
Oktober 2008	Generalunternehmer erklärt, dass der in der Konstituierungs- und Planungsphase geplante Umfang von E-Finanz in dem zugeschlagenen Angebot enthaltenen Kostenrahmen nicht leistbar sei.
Oktober 2008	2. Änderungsvereinbarung: Bezahlung der Leistungen bis Meilenstein 2, Vereinbarung, dass Gesamtverfahren im Programm ab November 2008 geändert werden soll, Teilentfall der im zugeschlagenen Generalunternehmervertrag vorgesehenen Vertragsstrafen.



Fortsetzung Tabelle 2: Chronologie des IT-Programms E-Finanz

Phase 2

November 2008	Projekt Proof of Concept (Prototyp zur Überprüfung der fachlichen, technischen und methodischen Lösungsansätze) wird aufgrund der Neuausrichtung des Programms beendet.
Dezember 2008	1. Konkretisierungsvereinbarung: Neustrukturierung des IT-Programms E-Finanz: Entbindung des Generalunternehmers von der Gesamtergebnisverantwortung, Übernahme der Gesamtsteuerung durch das BMF, schrittweise Realisierung der Einzelprojekte statt einheitlicher Inbetriebnahme, Reduktion auf Geschäftskomponentenmodell, Kernteam und Grunddatenverwaltung sowie Proof of Concept 2, Stilllegung der restlichen Leistungen, Umstellung von (Teil)pauschalpreisen auf durch Angebot gedeckelte Abrechnung nach Zeitaufwand, Entfall sämtlicher Konventionalstrafen, Pauschale Abrechnung aller bis dahin erbrachter Leistungen mit 9 Mio. EUR
Jänner 2009	Start des Projekts Proof of Concept 2: Entwicklung eines weiteren Prototyps
Juli 2009	Genereller Stopp aller im BMF laufenden Projekte durch den Generalsekretär, einschließlich des Programms E-Finanz
September 2009	Programm-Management empfiehlt die weitere Umsetzung der Programminhalte mit der BRZ GmbH unter Steuerung des BMF im Rahmen des Linienportfolios. BMF-Gremium (Generalsekretär und Vertreter der Sektionen IV und V) entscheidet sich für eine Weiterführung des Programms mit dem Generalunternehmer unter Steuerung des BMF und unter Mitwirkung der BRZ GmbH; Aufnahme der Verhandlungen zur 2. Konkretisierungsvereinbarung.

Phase 3

Jänner 2010	2. Konkretisierungsvereinbarung: Neuausrichtung von E-Finanz: Neustart des Programms unter dem Namen „E-Finanz SZ 2010 – 2012“: Aufgabe der Geschäftskomponentenmodelle und des Ansatzes, alle Steuer- und Zollverfahren zu erneuern, Fokussierung auf Verbund- und Basiskomponenten sowie die IT-Verfahren Grunddatenverwaltung, Jahresveranlagung Privat und Zollrechtliche Bewilligungen, grobe Umsetzungsplanung für das weitere Vorgehen.
September 2010	BMF beauftragt die BRZ GmbH mit der Umsetzung des Release 1 (Verbundkomponenten Eingang, Subjekt und Produktsystem)
Dezember 2010	BMF beauftragt den Generalunternehmer mit der Erstellung der Lastenhefte für Release 2 (Jahresveranlagung Privat, Direktbearbeitung Web, Zollrechtliche Bewilligungen, Grunddatenverwaltung, Verbundkomponenten Hilfesystem, Listensteuerung, Ausgang, Sonstige Anbringen, Auskunftssystem, Zuständigkeiten und Ausgang)
April 2011	Release 1 wird produktiv gesetzt
April 2012	Die Verbundkomponente Hilfesystem wird produktiv gesetzt.
Dezember 2012	Das Projekt Verbundkomponente Wissensmanagement wird abgebrochen und in ein Linienprojekt überführt.
Februar 2013	Die Verbundkomponenten Eingang, Produkt, Listensteuerung, Zuständigkeiten, Ausgang sowie die Grunddatenverwaltung für den Bereich der Zollverwaltung werden produktiv gesetzt. Die Verbundkomponente Sonstige Anbringen wird in ein neues Projekt außerhalb von E-Finanz überführt.
März 2013	Das Verfahren Zollrechtliche Bewilligungen wird produktiv gesetzt
Juli 2014	Die Grunddatenverwaltung für den Bereich der Steuerverwaltung wird produktiv gesetzt, das Programm E-Finanz ist laut BMF abgeschlossen. Die noch offenen Anforderungen sollen in Linienprojekten fortgeführt werden.

Quelle: RH

**Ausgangslage und
Programmziele**

- 3.1** (1) Im Bereich der Zollverwaltung war die technologische Erneuerung der IT-Programme bereits seit 1995 im Gange; die in der Steuerverwaltung eingesetzten IT-Verfahren waren hingegen 2003 laut Auskunft des BMF veraltet. Hierbei waren alle IT-Verfahren getrennt programmiert und deren Struktur durch wiederholte gesetzliche Änderungen unübersichtlich und in der Folge erschwert wartbar geworden. Auch die Nutzung des Großrechners brachte nach Ansicht des BMF finanzielle Nachteile gegenüber einer aktuelleren technischen Plattform (Serverlösung) mit sich.

Im Jahr 2003 trafen die Leiter der Sektionen IV (Steuer- und Zollverwaltung) und V (IT) die Entscheidung, ein neues IT-Programm E-Finanz zur Neugestaltung aller IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung durchzuführen. Dafür sollten die IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung in einem gemeinsamen IT-Programm auf Basis einer neuen Softwaretechnologie, einer neuen Softwarearchitektur (serviceorientierten Architektur) und einer neuen technischen Rechnerplattform von einem Generalunternehmer entwickelt werden. Eine aktenmäßige Genehmigung durch die Ressortleitung lag nicht vor.

- (2) Dazu leitete das BMF im Jänner 2004 das Projekt Grobkonzept Redesign Finanz als ersten Teil des IT-Programms E-Finanz ein. Ziel war die Erstellung eines Grobkonzepts für E-Finanz zur „Neugestaltung der gesamten Anwendungslandschaft der Finanzverwaltung“. Darauf aufbauend sollten alle Prozesse samt IT-Unterstützung in den Bereichen Steuer- und Zollverwaltung erneuert und vereinheitlicht werden.

Im Grobkonzept sollten die prozessualen und technologischen Anforderungen an die neue IT-Landschaft erstellt und die Vorgehensweise für die im kommenden IT-Programm umzusetzenden Projekte sowie die budgetären Eckpunkte festgelegt werden. Darin inkludiert war u.a. eine Analyse der organisatorischen Prozesse der Steuer- und Zollverwaltung sowie die Erstellung einer Prozesslandkarte und von Masterprozessen. Diese sollten die Grundlage für das im Jahr 2005 eingeleitete Vergabeverfahren darstellen.

- (3) Eine Vorstudie zur Abklärung der inhaltlichen und technologischen Machbarkeit führte das BMF nicht durch. Weiters konnten dem RH zum IT-Programm E-Finanz weder ein genehmigtes Gesamtbudget (TZ 4) noch die aktenmäßige Genehmigung von E-Finanz vorgelegt werden.

- 3.2** (1) Der RH hielt dazu kritisch fest, dass die Startentscheidung für das IT-Programm im Jahr 2003 lediglich auf Sektionsleitererebene erfolgte und auch nachfolgend nicht durch die Ressortleitung bestätigt wurde. Die für ein IT-Programm dieser Größenordnung und Wichtigkeit gebo-

tene Sicherung der Verantwortung durch eine schriftliche Genehmigung der Ressortleitung war nicht gegeben.

Aus Sicht des RH war E-Finanz ein Programm, das die gesamte IT der Steuer- und Zollverwaltung betraf und daher sowohl von der Außenwirkung als auch von den zu erwartenden Kosten von höchster Wichtigkeit war.

Der RH empfahl dem BMF, IT-Vorhaben von außergewöhnlichem Umfang und Wichtigkeit durch den Bundesminister genehmigen zu lassen. Die Genehmigung sollte sowohl die erforderlichen finanziellen als auch die internen personellen Ressourcen (TZ 33) für die Durchführung des IT-Programms umfassen.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMF beim Programm E-Finanz die Erstellung einer Vorstudie unterlassen hatte, obwohl das geplante IT-Programm infolge seiner inhaltlichen und technischen vollständigen Neugestaltung wesentliche Risikofaktoren aufwies: Es sollten in E-Finanz nicht nur alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung von einem Generalunternehmer in einem einzigen gemeinsamen IT-Programm umgestellt und zusammengefasst werden, sondern es war auch geplant, hierbei eine neue Softwaretechnologie, eine neue Softwarearchitektur und eine neue technische Rechnerplattform einzusetzen.

Er empfahl dem BMF daher, bei zukünftigen IT-Programmen eine umfassende Vorstudie zu erstellen. Diese Vorstudie hätte neben der Prüfung der Machbarkeit des geplanten IT-Programms auch die strategischen, fachlichen und budgetären Eckpunkte klar festzulegen.

3.3 (1) *Das BMF hielt in den allgemeinen Ausführungen seiner Stellungnahme fest, dass es sich bei dem geprüften Programm nicht ausschließlich um ein „IT-Programm“ gehandelt habe; es seien von Beginn an – wie dies nicht zuletzt in der Rolle des Auftraggebers und der Zusammensetzung des Lenkungsausschusses zum Ausdruck gekommen sei – auch die Präsidialsektion, die Sektion IV sowie die Sektion VI eingebunden gewesen.*

(2) *Laut den Ausführungen des BMF in der Stellungnahme seien für das IT-Programm E-Finanz folgende Hauptziele festgelegt worden:*

- *Erneuerung der IT-Verfahren mittels einer modernen und zukunfts-sicheren Technologie, die mindestens für zwei Jahrzehnte Innovationspotenzial in der Finanzverwaltung erwarten ließ,*

Ausgangslage und Programmziele

- Schaffung der softwaretechnischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ablöse der kostenintensiven Großrechnerarchitektur,
- Implementierung einer technischen Softwareschicht, um gegenseitige Abhängigkeiten zwischen rechtlichen Veränderungen und technologischem Fortschritt zu vermeiden,
- Reduktion der Entwicklungsintervalle zur Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen,
- Erzielung von Kostenreduktionen, insbesondere durch Wiederverwendung von Softwarebausteinen und die Nutzung von Skaleneffekten.

Aus heutiger Sicht des BMF würden die genannten Ziele als erreicht oder als erfolgreich in Umsetzung bezeichnet werden, auch wenn der Gesamtfunktionsumfang von E-Finanz noch nicht erreicht sei.

(3) Laut Stellungnahme des BMF seien vorgelagert zur Umsetzung intensive Vorbereitungsmaßnahmen sowie ein europaweites Vergabeverfahren durchgeführt worden. Diese hätten neben den formal vorgesehenen Inhalten auch eine quantitative Projektumfangsbewertung, eine verbale Darstellung der Verfahrensfunktionalitäten und eine klare Meilensteinplanung umfasst. Die markttechnische Analyse habe geprüft, inwieweit die Technologie der serviceorientierten Architektur eine machbare Umsetzung und eine zukunftsichere Weiterentwicklung gewährleiste. Ziel sei gewesen, innerhalb der Finanz- und Bundesverwaltung über die gemeinsame Nutzung einzelner Komponenten weitreichende Skalen- und Flächeneffekte zu zeigen. Diese vorab ausgearbeiteten Grundlagen hätten laut Stellungnahme des BMF ein Vielfaches der Inhalte einer Standardvorstudie umfasst. Allein die Ausschreibungsunterlagen hätten mehrere tausend Seiten beinhaltet.

Das BMF sagte die Umsetzung der Empfehlung des RH betreffend die Genehmigung umfangreicher IT-Programme und die Dokumentation der entsprechenden Geschäftsstücke zu. Das BMF sagte weiters zu, die Empfehlungen des RH (Prüfung der Machbarkeit und Festlegung der strategischen, fachlichen und budgetären Eckpunkte) im Rahmen der Vorbereitung künftiger IT-Programme aufzunehmen.

- 3.4 (1) Der RH entgegnete, dass zwar die personelle Besetzung des Lenkungsausschusses die organisatorischen Verantwortlichkeiten des BMF abbildete, bei E-Finanz jedoch die „grundlegende und umfassende funktionale und technische Neugestaltung der IT-Unterstützung für die Kernprozesse der gesamten österreichischen Finanzverwaltung (Steuer



und Zoll)" (vgl. TZ 8) und damit klar die technische IT-Komponente im Vordergrund stand. Dies drückte sich auch durch die faktische Übernahme des Vorsitzes im Lenkungsausschuss durch den Leiter der Sektion V (IT-Sektion) im Jahr 2009 aus (vgl. TZ 14).

(2) Zu den durch das IT-Programm E-Finanz erreichten Zielen hielt der RH fest, dass Ziele erst erreicht sind, wenn die dafür notwendigen Umsetzungsmaßnahmen auch tatsächlich abgeschlossen sind. Ziel des Programms E-Finanz war die Neugestaltung der gesamten Anwendungslandschaft der Finanzverwaltung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war jedoch weiterhin die Mehrzahl der alten IT-Verfahren der Finanzverwaltung, die eigentlich durch E-Finanz abgelöst hätten werden sollen, noch am Großrechner in Betrieb. Aus Sicht des RH konnten die Programmziele daher nicht als erreicht bezeichnet werden. Der RH verwies außerdem auf die Stellungnahme des BMF zu TZ 44, wonach parallel zum Programm E-Finanz in den bestehenden IT-Verfahren Entwicklungsleistungen im Umfang von rd. 28,4 Mio. EUR getätigt worden seien.

(3) Die vom BMF angeführten, vorab ausgearbeiteten konzeptionellen Grundlagen waren tatsächlich sehr umfangreich. Die wesentlichen vom RH kritisierten Punkte, nämlich die Bewertung der mit E-Finanz verbundenen Risikofaktoren (Umstellung aller Verfahren in einem Programm, neue Technologie, neue Architektur, neue Plattform) und damit einhergehend die tatsächliche Umsetzbarkeit von E-Finanz, berücksichtigten die ausgearbeiteten konzeptionellen Grundlagen jedoch in ihrem Zusammenwirken nicht ausreichend.

Budget und Personal des IT-Programms E-Finanz

4.1 (1) Bei der Startentscheidung 2003 gab es laut Auskunft des BMF für das IT-Programm E-Finanz einen Gesamtkostenrahmen von 106,6 Mio. EUR. Das BMF konnte dem RH allerdings weder die Grundlagen für die Berechnung dieses Gesamtkostenrahmens vorlegen noch die Höhe plausibel begründen. Auch eine aktenmäßige Genehmigung dieses Betrags konnte dem RH nicht vorgelegt werden.

Die ersten Unterlagen, die die Gesamtprogrammkosten für E-Finanz definierten, fanden sich in einem BMF-Positionspapier vom 1. Juli 2009 mit Gesamtprogrammkosten von rd. 89,60 Mio. EUR.

Von den Lenkungsausschüssen zu E-Finanz (7. Sitzung vom 23. Dezember 2009 und 8. Sitzung vom 19. Jänner 2010) war dokumentiert, dass die Schätzungen der Gesamtprogrammkosten vom Sommer 2009 nicht mehr galten, jedoch das im Jahr 2007 für E-Finanz eingereichte Gesamtbudget in der Höhe von 106,6 Mio. EUR eingehalten würde.

Budget und Personal des IT-Programms E-Finanz

Unterlagen über das zitierte Gesamtbudget konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

(2) Das Projekt E-Finanz sollte von einem Generalunternehmer umgesetzt werden. Eine Planung bzw. Genehmigung für die vom BMF bereitzustellenden Personalressourcen für die Unterstützung des Generalunternehmers und Ausarbeitung der Konzepte fehlte (siehe TZ 33).

- 4.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMF für das umfassende IT-Programm, das sämtliche IT-Verfahren der Bereiche Steuer- und Zollverwaltung ersetzen sollte, keine detaillierte und nachvollziehbare Gesamtbudgetplanung durchführte bzw. nicht vorlegen konnte. Auch die zugehörige aktenmäßige Genehmigung des Budgets von E-Finanz erfolgte durch das BMF nicht bzw. konnte das BMF nicht vorlegen.

Der RH empfahl dem BMF, bei IT-Projekten grundsätzlich eine detaillierte und nachvollziehbare Planung des Gesamtprojektbudgets durchzuführen und dafür die Genehmigung der jeweils entscheidungsbefugten Stellen einzuholen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass eine Planung und Genehmigung der vom BMF für das IT-Programm E-Finanz bereitzustellenden Personalressourcen fehlte. Die für das IT-Programm E-Finanz vorgesehene serviceorientierte Architektur setzte eine vollständige und exakte Spezifikation aller Prozesse und deren Verknüpfungen voraus. Dieses Wissen war in der Regel nur in der Organisation (im gegenständlichen Fall im BMF bzw. den Finanz- und Zollämtern) selbst verfügbar und konnte daher nicht vom Generalunternehmer zugekauft werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung des IT-Programms E-Finanz, im Speziellen auf Basis der serviceorientierten Architektur, war daher die Planung und Genehmigung der dafür erforderlichen internen Personalressourcen eine wesentliche Voraussetzung.

Der RH empfahl dem BMF, bei IT-Projekten grundsätzlich eine detaillierte und nachvollziehbare Planung der bereitzustellenden internen Personalressourcen durchzuführen und genehmigen zu lassen.

- 4.3 (1) *Das BMF bestätigte in seiner Stellungnahme, dass ein Geschäftstück über eine detaillierte und nachvollziehbare Budgetplanung nicht mehr eruierbar war. Die Genehmigung der Budgetmittel in Höhe von 106,6 Mio. EUR sei ab 2007 jedenfalls durch Aufnahme von entsprechenden Budgetplanzahlen im Budgetvoranschlag des BMF erfolgt.*



(2) Die nicht vorhandenen BMF-eigenen Personalressourcen und die demografische Situation habe (laut der Stellungnahme des BMF zu TZ 3) zu einer Ausdünnung des Personalstandes geführt. Das BMF habe dennoch rasch handeln müssen, da Verzögerungen des Vorhabens unweigerlich zu einer weiteren Erschwerung der Umstellungsarbeiten geführt hätten. Das BMF teilte weiters mit, dass es im IKT-Bereich bereits an einer Personalstrategie für die kommenden Jahre arbeite.

Die vom RH empfohlene detaillierte Planung könne hinsichtlich des Projektbudgets bereits jetzt als laufend angewendet betrachtet werden. Hinsichtlich der bereit zu stellenden internen Personalressourcen könne eine solche sicherlich erfolgen – insofern werde der Empfehlung des RH gefolgt. Im Hinblick auf Überlastung der Mitarbeiter bei anhaltenden (budgetbedingten) Aufnahmerestriktionen wies das BMF jedoch darauf hin, dass einerseits diese Rahmenbedingungen zu laufenden Um- bzw. Neuplanungen führen müssten, andererseits auch während der Laufzeit von IT-Programmen aufgrund Gesetzesänderungen solche Um- bzw. Neuplanungen erforderlich werden könnten und bei mangelnden Personalressourcen durchaus mit der Undurchführbarkeit von IT-Programmen zu rechnen sei.

- 4.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Aufnahme von entsprechenden Budgetplanzahlen in den jährlichen Bundesvoranschlag eine fundierte Planung der Projektkosten nicht ersetzen kann. Vielmehr war für ihn nicht nachvollziehbar, dass die grundlegende aktenmäßige Genehmigung dieses umfassenden IT-Programmes und die Gesamtbudgetplanung nicht mehr auffindbar waren.

Wirtschaftlichkeitsanalyse

- 5.1 Die Erneuerung der IT-Anwendungslandschaft bedeutete den Umstieg von einer Großrechneranwendung mit Bildschirmmasken auf eine grafische Oberfläche. Im Rahmen der bis Juni 2007 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsanalyse sollte das sich daraus ergebende quantitative und qualitative Nutzenpotenzial für die nachgeordneten Dienststellen des Finanzressorts eingeschätzt werden.

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse bezifferte das quantitative Nutzenpotenzial (Zeitersparnis bei der Bearbeitung von Fällen) von E-Finanz im Bereich der Steuer- und Zollverwaltung pro Bediensteten (Vollbeschäftigungsäquivalent) mit 14 %. Das entsprach über alle nachgeordneten Dienststellen des BMF einem jährlichen Gesamtnutzenpotenzial von ca. 950 VBÄ bzw. einzusparenden jährlichen Personalkosten in Höhe von ca. 35 Mio. EUR. Andere Faktoren (z.B. die Personalsituation und -entwicklung, Investitions- und Betriebskosten) fanden keine Berücksichtigung.

Wirtschaftlichkeitsanalyse

5.2 (1) Der RH hielt fest, dass die bestehenden IT-Anwendungen der Steuerverwaltung auf Großrechneranwendungen mit Bildschirmmasken ohne grafische Nutzeroberfläche bei den Anwendern beruhten. Da die einzelnen Eingabefelder durch Tabulatortasten rasch aufgerufen und zugehörige Auswahllisten durch Funktionstasten eingeblendet und durch Kurzbezeichnungen eingegeben werden konnten, war eine hohe Zeiteffizienz gegeben. Dagegen war die grafische Oberfläche der neuen IT-Anwendungen durch die notwendige Benutzung der Maus für die Eingabefelder und das Aufrufen und Scrollen der Auswahllisten für die Eingabe der Daten langsamer. Die in der Wirtschaftlichkeitsanalyse angenommene Zeitersparnis durch die neuen IT-Anwendungen mit grafischen Benutzeroberflächen war daher grundsätzlich nicht schlüssig, kritisierte der RH.

(2) Die Anwender in den nachgeordneten Dienststellen des BMF teilten dem RH mit, dass nach Inbetriebnahme der Grunddatenverwaltung des IT-Programms E-Finanz bisher keinerlei Arbeitszeiterparnis realisiert werden konnte. Die im Vergleich zum bestehenden IT-Verfahren der Steuerverwaltung geringere Nutzerfreundlichkeit und die längeren Reaktionszeiten bei Eingaben bedingten vielmehr komplexere und damit längere Arbeitsabläufe (siehe TZ 41). Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die durch den parallelen Betrieb von E-Finanz und den bestehenden IT-Verfahren notwendige Synchronisierung in Verbindung mit dem teilweise schlechten Antwortzeitverhalten von E-Finanz im tatsächlichen Einsatz bei der Finanzverwaltung zu einem deutlichen zeitlichen Mehraufwand gegenüber den bestehenden IT-Verfahren (siehe TZ 41, 42) führte.

(3) Der RH kritisierte außerdem, dass die für eine Nutzenanalyse wesentlichen Faktoren nicht berücksichtigt wurden: So fanden weder die Personalsituation bzw. -entwicklung in den betroffenen Organisationseinheiten, noch die Investitionskosten für die Entwicklung der neuen Verfahren, noch die zu erwartenden Betriebskosten im Vergleich zu den produktiven Altverfahren Berücksichtigung.

Der RH empfahl dem BMF, Nutzenanalysen zukünftig auf Basis einer Vorstudie und unter Zugrundelegung der wesentlichen Kosten- und Nutzenfaktoren zu erstellen.

Hinsichtlich der Ergonomie der Bedienoberflächen wäre die faktische Dauer der Eingabe von Daten zu berücksichtigen.

5.3 (1) Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 2007 habe aufzeigen und analysieren sollen, inwieweit Nutzenpotenziale im Anwenderbereich nach der Gesamtumsetzung von E-Finanz im Rahmen der operativen Geschäftsabwicklung bestehen. Themen wie die Personalsituation und -entwicklung, die Investitionskosten und die Betriebskosten, seien zu diesem Zeitpunkt bewusst nicht betrachtet worden. Zur Mitarbeit an der Wirtschaftlichkeitsanalyse seien Experten des Fachbereichs, des Produktmanagements sowie aus den Finanz- und Zollämtern hinzugezogen worden, die Schätzungen und Annahmen in Bezug auf die erwarteten Beschleunigungen und Verbesserungen in den Prozessabläufen und Verfahren vorgenommen hätten. Prämisse dieser Schätzungen sei eine komplette Umsetzung von E-Finanz auf Basis der Ausschreibungsunterlagen gewesen. Vor diesem Hintergrund seien die Berechnungsergebnisse aus dem Jahr 2007 aus Sicht des BMF schlüssig gewesen.

Laut allgemeiner Stellungnahme des BMF sei nach Abschluss des Programms E-Finanz außerdem eine neuerliche, umfassende Kosten-/Nutzenanalyse durchgeführt worden. Diese habe gezeigt, dass alleine mit den bereits in Betrieb genommenen IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat und Zollrechtliche Bewilligungen sowie der zentralen Grunddatenverwaltung weitgehende Ressourceneinsparungen erreicht werden hätten können. Gemeinsam mit Produktivitätssteigerungen, Betriebskostenreduktionen und Performanceverbesserungen bewege sich die aus den Berechnungs-/Schätzungsergebnissen ermittelte Amortisationszeit im Mittel um sechs Jahre, womit sich nach Ansicht des BMF die getätigte Investition in das Programm E-Finanz jedenfalls rechnen werde, auch wenn die angefallenen Kosten höher als ursprünglich geplant gewesen seien.

(2) Das BMF führte in seiner Stellungnahme weiter aus, dass die Fachverfahren seit 2007 u.a. aufgrund des Personaldrucks in den Finanzämtern umfassend funktional weiter entwickelt und in diesen Jahren zusätzlich zu E-Finanz rd. 30 Mio. EUR in die IT-Unterstützung investiert worden seien. In diesem Zusammenhang seien bereits viele Funktionalitäten implementiert worden, die ursprünglich als Inhalte von E-Finanz vorgesehen gewesen seien.

Zu dem vom RH aufgezeigten zeitlichen Mehraufwand für die Anwender hielt das BMF fest, dass die IT-Verfahren von E-Finanz durch die Web-Technologie einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsweise („Mausklick“ statt „Tastendruck“) bedingten, der bewusst in Kauf genommen worden sei. Nach Einführung eines derartigen IT-Systems sei mit einer entsprechenden Anlaufzeit zu rechnen, bis die neuen Hilfsmittel und Arbeitsweisen eingespielt seien und funktionierten. Während des Umstellungs-

Wirtschaftlichkeitsanalyse

zeitraums auf die neue IT-Unterstützung von E-Finanz seien außerdem die alten und neuen IT-Verfahren von den Anwendern gleichzeitig zu bedienen gewesen. Dadurch seien die erwarteten Potenziale naturgemäß noch nicht bzw. nur teilweise für die Anwender spürbar. Insgesamt sei laut BMF die Summe der Abarbeitungszahlen der Geschäftsfälle nicht zurückgegangen.

- 5.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass Kosten-/Nutzen- bzw. Wirtschaftlichkeitsanalysen ohne Berücksichtigung der Personalsituation sowie der Entwicklungs- und Betriebskosten keine geeignete Entscheidungsgrundlage darstellen.

Zu der vom BMF angeführten, nach Abschluss von E-Finanz erstellten Kosten-/Nutzenanalyse hielt der RH fest, dass diese anlässlich seiner Prüfung noch nicht vorlag und ihm eine inhaltliche Bewertung daher nicht möglich war.

(2) Zu den Ausführungen des BMF, wonach seit 2007 außerhalb von E-Finanz weitere rd. 30 Mio. EUR in die IT-Fachverfahren der Finanzverwaltung investiert worden seien, hielt der RH fest, dass ursprünglich durch das Programm E-Finanz sämtliche IT-Verfahren der Finanz- und Zollverwaltung neu gestaltet werden hätten sollen. Dies wurde aber nicht umgesetzt. Insoweit führten die angeführten, zusätzlichen Investitionskosten indirekt zu einer Erhöhung der Gesamtkosten von E-Finanz.

Der RH stellte nicht in Abrede, dass die Einführung eines neuen IT-Systems mit einer entsprechenden Anlaufzeit verbunden ist. Jedoch sollte gerade bei zeitkritischen Anwendungen wie jenen der Steuer- und Zollverwaltung eine Umstellung so vorgenommen werden, dass die Anlaufzeit und die Zeit des parallelen Betriebs von altem und neuem System möglichst kurz gehalten wird.

Weiters wies der RH darauf hin, dass die gleichbleibende Summe der Abarbeitungszahlen der Geschäftsfälle ohne eine Kenntnis der Bearbeitungsdauer nichts über die Benutzerfreundlichkeit eines IT-Systems aussagt.

Vergabe des Generalunternehmervertrags

Vergabeverfahren

6.1 Im Februar 2005 beauftragte der Leiter der Sektion V (IT) die Bundesbeschaffung GmbH mit der Durchführung eines Verhandlungsverfahrens nach vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich (§ 25 Abs. 5 BVergG 2002). Dieses Verfahren war zulässig, da es sich um einen geistig schöpferischen Dienstleistungsauftrag handelte. Das Vergabeverfahren wurde mit der Bekanntmachung am 25. Mai 2005 eingeleitet und mit dem Zuschlag am 17. Oktober 2007 abgeschlossen. Die wesentlichen Schritte des Vergabeverfahrens sind in der Tabelle ANHANG VERGABEVERFAHREN dargestellt.

Die Gesamtkosten für die Durchführung des Vergabeverfahrens beliefen sich auf rd. 970.000 EUR. Diese setzten sich aus den Kosten der Bundesbeschaffung GmbH von rd. 300.000 EUR für Unterstützungsleistungen, den Kosten von rd. 620.000 EUR für die Leistungen einer Rechtsanwaltskanzlei und aus Kosten eines Gutachters zusammen.

6.2 Ergebnis des Vergabeverfahrens (Zuschlag vom 17. Oktober 2007) war der Generalunternehmervertrag. Dieser beinhaltete u.a. den Leistungsumfang, die zeitliche Ablaufplanung und Preisgestaltung, sowie Regelungen zu Abrechnung, Leistungsstörungen und Vertragsbeendigung (TZ 8 bis 11).

6.3 *Das BMF führte in einer Stellungnahme aus, dass zur Abwicklung des Vergabeverfahrens eine adäquate Projektorganisation und ein effizientes Vorgehensmodell für derartige Vorhaben gewählt worden sei. Personell sei ein organisationsübergreifendes Kernteam ergänzt um die Finanzprokurator und eine Rechtsanwaltskanzlei eingesetzt worden.*

Das BMF wies in seiner Allgemeinen Stellungnahme darauf hin, dass sowohl der Vergabeprozess als auch nachfolgende Vertragsänderungen nicht nur von den internen juristischen Fachleuten, sondern zusätzlich von externen Vergabe- und Vertragsrechtsexperten und der Finanzprokurator begleitet und betreut worden seien. Die Interne Revision des BMF habe im Verlauf des Programms E-Finanz vier Prüfungen durchgeführt.

6.4 Zu den Ausführungen des BMF, wonach der Vergabeprozess von internen und externen Experten, insbesondere der Finanzprokurator, begleitet worden sei, stellte der RH klar, dass zu den im gegenständlichen Bericht angeführten fünf Vertragsänderungen (von der 1. Änderungsvereinbarung im Dezember 2008 bis zur 2. Konkretisierungsvereinbarung im Jänner 2010) nach den vom BMF übermittelten Unterlagen

Vergabe des Generalunternehmervertrags

lediglich zur 1. und zur 2. Konkretisierungsvereinbarung eine Begleitung durch die Finanzprokuratur stattfand.

Vergabevermerk

7.1 Nach § 106 BVergG 2002² war vom Auftraggeber bei Beendigung des Vergabeverfahrens ein Vergabevermerk anzufertigen. Dieser diente der Dokumentation der Vergabeentscheidung und hatte u.a.

- den Namen und die Anschrift des Auftraggebers,
- Gegenstand und Wert des Auftrags,
- die Namen der berücksichtigten Bewerber oder Bieter und die Gründe für ihre Auswahl,
- die Namen der ausgeschlossenen Bewerber oder Bieter und die Gründe für ihre Ablehnung und
- den Namen des erfolgreichen Bieters und die Gründe für die Auswahl seines Angebots

zu beinhalten. Die Erstellung eines Vergabevermerks soll der Wahrung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Transparenz dienen. Die mit der Durchführung des Vergabeverfahrens beauftragte Bundesbeschaffung GmbH erstellte einen solchen Vergabevermerk nicht. Auch das BMF übermittelte keine den inhaltlichen Anforderungen des § 106 BVergG 2002 entsprechende Dokumentation.

7.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das BMF seiner Pflicht als Auftraggeber, einen Vergabevermerk gemäß den vergaberechtlichen Bestimmungen anzufertigen, nicht nachkam. Dadurch wurde aus Sicht des RH der Zweck dieser Regelung, Transparenz herzustellen und eine nachgängige Kontrolle zu ermöglichen, nicht gewährleistet.

Der RH empfahl dem BMF, seinen nach den vergaberechtlichen Bestimmungen obliegenden Dokumentationspflichten ausnahmslos nachzukommen, um die Nachprüfbarkeit und Transparenz der im Rahmen der Ressortverantwortung getroffenen Vergabeentscheidungen sicherzustellen.

² Obwohl der Zuschlag erst im Jahr 2007 erfolgte, war das Vergabeverfahren nicht nach dem 2006 in Kraft getretenen neuen Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006, zu beenden, sondern nach den zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens (2005) geltenden Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2002 (siehe dazu die Übergangsbestimmung des § 345 Abs. 2 BVergG 2006). § 136 BVergG 2006 enthält die (mit § 106 BVergG 2002 inhaltlich weitgehend identen) derzeit geltenden Dokumentationspflichten.



7.3 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Unterlassung der Ausfertigung eines Vergabevermerks nicht zwingend den „Zweck dieser Regelung, Transparenz herzustellen und eine nachgängige Kontrolle zu ermöglichen“ vereitle. Der hier anwendbare § 106 Bundesvergabegesetz (BVerG) 2002 sei eine nicht sanktionsbewehrte interne Ordnungsvorschrift gewesen, die es dem öffentlichen Auftraggeber erleichtern sollte, im Falle einer Anfrage der Kommission – wie die zugrunde liegende Richtlinie ausführe – entweder diesen Vermerk oder die nach diesem Vermerk aufzunehmenden Informationen an die Kommission zu übermitteln.

Das BMF sei davon ausgegangen, dass die mit der Abwicklung des Vergabeverfahrens betraute Bundesbeschaffung GmbH diesen Vergabevermerk erstelle. Dass dies nicht geschehen sei, habe weder der Transparenz des Verfahrens, da die Veröffentlichungspflichten eingehalten worden seien, noch der nachgängigen Kontrolle, da die im Vergabevermerk anzuführenden Informationen selbstverständlich jederzeit sowohl beim BMF als auch bei der Bundesbeschaffung GmbH präsent seien, geschadet.

7.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Pflicht zur Erstellung des Vergabevermerks den Auftraggeber selbst, und nicht einen von ihm mit der Durchführung des Vergabeverfahrens beauftragten Dienstleister trifft. Der Zweck des Vergabevermerks ist die Ermöglichung einer nachgängigen Kontrolle und somit die Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidungen des Auftraggebers durch die zur Überprüfung berufenen Behörden bzw. Institutionen. Die Einhaltung der weiteren vergaberechtlichen Veröffentlichungs- und Dokumentationspflichten kann dabei die Erstellung des Vergabevermerks nicht ersetzen.

Auch kann die Einhaltung von Ordnungsvorschriften nicht davon abhängig gemacht werden, ob nach Ansicht des Normadressaten der Zweck der Vorschrift auch durch andere Maßnahmen erfüllt wird.

Leistungsumfang des Generalunternehmervertrags

8.1 (1) Das im Rahmen des Vergabeverfahrens verhandelte und schließlich zugeschlagene Vertragswerk sah „die grundlegende und umfassende funktionale und technische Neugestaltung der IT-Unterstützung für die Kernprozesse der gesamten österreichischen Finanzverwaltung (Steuer und Zoll)“ durch den Auftragnehmer vor.

Vergabe des Generalunternehmervertrags

Der Auftragnehmer sollte dabei als Generalunternehmer mit hoher Entscheidungsautonomie agieren, das Gesamtprogramm-Management hinsichtlich Planung, Steuerung und Controlling durchführen und die einzelnen Umsetzungsprojekte leiten.

(2) Der zugeschlagene Leistungsumfang war in insgesamt 28 Leistungskomponenten aufgegliedert. Diese sahen u.a. die „Analyse und das Design der Gesamtlösung“ basierend auf einer detaillierten Prozessanalyse sowie die Bereitstellung der Trägersysteme für Basiskomponenten im Sinne einer serviceorientierten Architektur vor.

(3) Der Generalunternehmervertrag stellte die Ist-Stände der Verfahren in den Bereichen Steuerverwaltung (30 Verfahren) und Zollverwaltung (33 Verfahren) nur in Form von Kurzbeschreibungen dar. Die in die neuen IT-Verfahren umzusetzenden Prozesse und die zu erfüllenden funktionalen Anforderungen waren im Sinne einer funktionalen Architektur in Form von 19 „Masterprozessen“ und 258 „Use Cases“ beschrieben. Die 19 „Masterprozesse“ beschrieben zentrale Geschäftsprozesse der Steuer- und Zollverwaltung in Form von Ablaufdiagrammen. Die 258 „Use Cases“ sollten einen Überblick über die funktionalen Anforderungen an die künftigen IT-Verfahren vermitteln, indem konkrete Anwendungsfälle identifiziert und grundsätzlich beschrieben wurden.

Die Erarbeitung detaillierter Prozessanalysen und Konzepte verlegte das BMF hingegen bewusst auf die Planungs- und Konzeptphase der Durchführung des Programms. Auch die bestehenden Geschäftsregeln³ der Steuer- und Zollverwaltung waren nicht definiert.

(4) Weiters hatte der Generalunternehmer die neue Programm-Architektur in Form einer serviceorientierten Architektur umzusetzen. Die Programmierung der neuen IT-Verfahren sollte mit einer (für das BMF und die BRZ GmbH) neuen Softwaretechnologie mittels den vom Generalunternehmer angebotenen Standard-Softwareprodukten erfolgen.

8.2 Der RH kritisierte, dass der Generalunternehmervertrag die vom Generalunternehmer zu erbringenden Entwicklungsleistungen nicht in einem ausreichenden Detaillierungsgrad festlegte: Die Erarbeitung detaillierter Prozessanalysen und Konzepte, welche die Voraussetzungen für die in der Folge zu erstellenden Lasten- und Pflichtenhefte und damit letztendlich für den konkret vom Generalunternehmer zu verantwortenden Programmerfolg bildeten, wurden bewusst auf die Planungs-

³ Geschäftsregeln ergeben sich aus allen in den bisherigen Programmierungen getroffenen Vereinbarungen über Schreibweisen, Inhalte oder Darstellungsformen; Geschäftsregeln sind besonders wichtig bei der Übernahme oder Synchronisation von Altdaten zu neuen IT-Anwendungen

und Konzeptphase des Programms verlegt (siehe TZ 9, 23). Hiedurch waren im Vergabeverfahren nicht nur die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen, sondern auch die Kalkulationsgrundlagen nicht vollständig beschrieben. Weiters verabsäumte das BMF, die bestehenden Geschäftsregeln zu definieren.

Der RH empfahl dem BMF, bei Vergaben im IT-Bereich den Leistungsumfang in Form von Lastenheften klar und eindeutig festzulegen, um dadurch zu vermeiden, dass die Konkretisierung der Leistung auf den Zeitraum nach Zuschlagserteilung verlagert wird.

- 8.3** *Zum Leistungsumfang des Generalunternehmervertrags hielt das BMF in seiner Stellungnahme fest, dass die Leistungsbeschreibung und die Ausschreibungsunterlagen unter Mitwirkung eines renommierten und staatlich geprüften Ziviltechnikers, dessen Aufgabe die technische Detailfindung war, ausgearbeitet worden seien. Diese definierten Meilensteine hätten quantitative Aufwandsbewertungsgrundlagen (function points) und die inhaltlichen Erfordernisse (use cases) auf insgesamt mehreren tausend Seiten enthalten. Um die bestehende prozessuale Unterstützung der alten Technologie nicht fortzuschreiben, sei dieser „alte“ IST-Stand nicht im Detail angeführt worden. Vielmehr seien die gewünschten SOLL-Prozesse in Form von Masterprozessen vorgegeben worden, um die neue Technologie bestmöglich nutzen zu können.*

Das BMF widersprach der Ansicht des RH, wonach die Ausschreibungsunterlagen nicht ausreichend detailliert gewesen seien. Vielmehr seien die Verfahrensabwicklung und die inhaltliche Erarbeitung besonders detailliert und mit besonderer Sorgfalt erfolgt. Dies sei auch aus der Tatsache ersichtlich, dass das Vergabeverfahren von nachgereihten Bietern in mehreren Instanzen angefochten worden sei. Eine nicht hinreichende Detaillierung bzw. Lastendarstellung wäre ein Aufhebungsgrund gewesen. Diese sei allerdings weder von einer der Parteien releviert noch von einer der Instanzen (Bundesvergabeamt, etc.) erkannt worden.

Das BMF nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und sagte das Bemühen zu, bei zukünftigen Vergaben im IT-Bereich nach Möglichkeit und Tunlichkeit eine Konkretisierung der Leistung vor Zuschlagserteilung zu erreichen.

- 8.4** Der RH erwiderte dem BMF, dass der Umfang der Ausschreibungsunterlagen nicht Gegenstand seiner Kritik war. Vielmehr kritisierte der RH die grundsätzliche Vorgehensweise bei Abschluss des Generalunternehmervertrags, die Definition wesentlicher Leistungsinhalte nicht durch verfahrensspezifische Lastenhefte vertraglich festzulegen, son-



Vergabe des Generalunternehmervertrags

dem diese erst nach Abschluss des Generalunternehmervertrags im Programmverlauf zu erstellen. Mit diesem Ansatz waren die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen nicht mit ausreichender Klarheit festgelegt.

Zeitliche Ablauf-
planung und Preisge-
staltung des General-
unternehmervertrags

9.1 (1) Der Generalunternehmervertrag und damit das Programm E-Finanz war in neun Meilensteine unterteilt:

Die Planung des IT-Programms E-Finanz umfasste nach dem Generalunternehmervertrag (2007) folgende Meilensteine:

Tabelle 3: Planung des IT-Programms E-Finanz in Meilensteinen			
Meilenstein	Termin	wesentliche Leistung	Preis (inkl. USt)
MS 1	17. Dezember 2007	Planung Programmabwicklung	
MS 2	17. April 2008	Proof of Concept	
MS 3	17. Juli 2008	Projektpläne und Pflichtenhefte für zwei Pilotprojekte (die Anwendungen Grunddatenverwaltung und Beihilfen); Gesamtarchitekturkonzept, Migrationskonzept, Infrastrukturkonzept, Pflichtenhefte für Basiskomponenten, Sicherheitskonzept	6,88 Mio. EUR
MS 4	17. Juli 2009	Pflichtenhefte für alle weiteren Anwendungen der Steuer und des Zolls; Fertigstellung und Übergabe der zwei Pilotprojekte (die Anwendungen Grunddatenverwaltung und Beihilfen) in den Vollbetrieb	8,78 Mio. EUR ¹
MS 5	31. Juli 2010	75 % aller Geschäftsfälle werden über neue Benutzeroberfläche abgewickelt	
MS 6	31. Juli 2011	75 % aller Geschäftsfälle werden über die Basiskomponenten abgewickelt	
MS 7	31. Juli 2012	Gesamtumsetzung durchgeführt, alle Masterprozesse und Use Cases sind durch produktive Software unterstützt	33,9 Mio. EUR ¹
MS 8	2. Oktober 2012	Gesamtanahme des Programms, vollständige Übergabe des Gesamtbetriebs an die BRZ GmbH	
MS 9	1. November 2013	Ende der Garantiefrist und Endabnahme des Betriebs; Betrieb erfolgt ohne Mitwirkung des Generalunternehmers	
Standard-Softwareprodukte des Generalunternehmers			15,22 Mio. EUR
Gesamtpreis			64,79 Mio. EUR

¹ Die jeweils enthaltenen Teilleistungen waren im Angebot des Generalunternehmers durch Einzelpauschalen bepreist.
Quelle: RH

Mit der Zuschlagserteilung sollten die Programmplanung und die programmorganisatorischen Maßnahmen beginnen und mit dem Meilenstein 1 abgeschlossen werden. Bis zum Meilenstein 2 sollte der Nachweis der Umsetzbarkeit der Konzepte durch einen Prototypen (Proof of Concept) erbracht werden. Mit Meilenstein 3 sollten ein Gesamtbetriebskonzept sowie detaillierte Analysen, Pflichtenhefte und Projekt-



pläne für zwei noch zu identifizierende Pilotprojekte und die umzusetzenden Basiskomponenten sowie die Konzepte für die Umsetzung der übrigen Prozesse vorliegen. Der Meilenstein 3 markierte mit dem Beginn der Umsetzung der Pilotprojekte den Start der Realisierungsphase.

Danach sollten die übrigen Umsetzungsprojekte gestartet werden. Mit dem Meilenstein 4 sollten die Konzeptphase abgeschlossen und die restlichen Pflichtenhefte für die Erstellung aller zukünftigen IT-Verfahren im Rahmen von E-Finanz übergeben werden. Die Meilensteine 1 bis 4 waren terminlich in Bezug auf die Zuschlagserteilung festgelegt.

Die Meilensteine 5 (31. Juli 2010) und 6 (31. Juli 2011) legten jeweils eine Mindestanzahl von bis zu diesen Terminen über die neue Benutzeroberfläche bzw. Basiskomponenten abzuwickelnden Geschäftsfälle fest. Mit dem Erreichen des Meilensteins 7 am 31. Juli 2012 sollte das Gesamtsystem produktiv gesetzt sein. Der Meilenstein 8 sah die Gesamtabnahme des Programms und die Übergabe des Betriebs an die BRZ GmbH mit 2. Oktober 2012 vor. Die Endabnahme des Betriebs und damit das Ende des Programms E-Finanz waren durch den Meilenstein 9 für den 1. November 2013 festgesetzt.

(2) Die Preise waren in Form von Leistungspreisen (Pauschalen bzw. Teilpauschalen) vereinbart. Mit der Zuschlagserteilung wurden das gesamte Programm als Rahmenvertrag beauftragt und sämtliche konzeptiven und planerischen Leistungen bis zum Meilenstein 3⁴, mit dem der überwiegende Teil der Konzeptphase beendet sein sollte, abgerufen. Die Leistungen ab dem Meilenstein 3 sollten nur nach Bedarf abgerufen und nur nach tatsächlichem Umfang des Abrufs pauschal verrechnet werden. Damit behielt sich das BMF die Möglichkeit einer optionalen Beauftragung des Generalunternehmers vor. Die in diesem Zusammenhang auch vereinbarten, für das BMF aber nachteiligen Vertragsklauseln (beispielsweise die Verwertungsbeschränkung oder die Teilrechnung bei Auftragserteilung) werden in den TZ 10 und 11 ausgeführt.

(3) Das zugeschlagene Angebot des Generalunternehmers belief sich für die Umsetzung des Gesamtprogramms auf 64,79 Mio. EUR (alle Preise einschließlich Umsatzsteuer). Darin waren der Pauschalpreis bis zum Meilenstein 3 in Höhe von 6,88 Mio. EUR und der Preis für die angebotenen Standard-Softwareprodukte des Generalunternehmers in Höhe von 15,22 Mio. EUR enthalten.

⁴ Vorgehensweise der Projektabwicklung, allgemeine Vorgaben an das Gesamtprogramm, Vorgaben an die Gesamtarchitektur, Proof of Concept, technische Pflichtenhefte für Trägersysteme, detaillierte Pflichtenhefte für Pilotprojekte, Grobkonzepte für alle Use Case-relevanten Konzepte

Vergabe des Generalunternehmervertrags

In dieser Summe nicht enthalten war der Preis für die laut Vertrag vom Generalunternehmer auf Abruf bereitzustellenden Regieleistungen im Ausmaß von 15 Personenjahren (5,4 Mio. EUR). Im Falle des Abrufs war der Preis nach tatsächlichem Aufwand auf Basis von im Vertrag festgelegten Stundensätzen zu verrechnen.

- 9.2** Der RH beurteilte die Gestaltung des Generalunternehmervertrags als Rahmenvertrag mit optionaler Beauftragung des Generalunternehmers ab Meilenstein 3 sowie die zeitliche Ablaufplanung durch Meilensteine grundsätzlich als zweckmäßig. Bezüglich einzelner, für das BMF nachteiliger Vertragsklauseln im Generalunternehmervertrag verwies der RH auf die nachfolgenden TZ 10 und TZ 11.

Leistungsabrechnung gemäß Generalunter- nehmervertrag

- 10.1** (1) Für die Abnahme der einzelnen Meilensteine war ein mehrstufiger Freigabe- und Abnahmeprozess zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber vorgesehen, der in einem eigenen Abnahmeprotokoll protokolliert werden sollte.

Die Abrechnung der Leistungen des Generalunternehmers sollte jeweils nach erfolgter Abnahme eines Meilensteins erfolgen: Der Meilenstein 3 sollte mit dem im Angebot enthaltenen Pauschalpreis von 6,88 Mio. EUR abgerechnet werden, der Meilenstein 4 nur im Umfang der tatsächlich abgenommenen Leistungen, maximal jedoch mit 8,78 Mio. EUR. In weiterer Folge sollten die Leistungen nach konkretem Aufwand, jedoch gedeckelt mit den im Angebot des Generalunternehmers für die einzelnen Leistungen angeführten (Teil)Pauschalpreisen, abgerechnet werden.

(2) Nach Abnahme der Meilensteine 1 und 2 war der Generalunternehmer zur Legung von Teilrechnungen in Höhe von jeweils 35 % des für den Meilenstein 3 angebotenen Pauschalpreises – das waren rd. 2,41 Mio. EUR – berechtigt. Für nach dem Meilenstein 3 erbrachte Leistungen war der Generalunternehmer außerdem berechtigt, sofort nach deren Abruf – und damit vor deren Abnahme – eine Teilrechnung in Höhe von 35 % des voraussichtlichen Leistungspreises zu legen.

- 10.2** Der RH kritisierte die im Generalunternehmervertrag enthaltene Möglichkeit, Teilrechnungen für noch nicht abgenommene Leistungen ab dem Meilenstein 3 zu legen: Zwar stellte der Generalunternehmervertrag klar, dass der Zahlungsanspruch des Generalunternehmers trotz Bezahlung der Teilrechnung durch das BMF erst mit erfolgreicher Abnahme entsteht. Allerdings hatte dies zur Folge, dass das BMF den aufgrund einer Teilrechnung geleisteten Betrag bei einer vom Generalunternehmer zu vertretenden Nichtabnahme der Leistung aktiv und

erforderlichenfalls auch auf dem Zivilrechtsweg zurückfordern hätte müssen. Diese Regelung schwächte daher die Position des BMF gegenüber dem Generalunternehmer in einem Streitfall über die ordnungsgemäße Leistungserbringung und führte im Ergebnis zu einer Verlagerung des Kosten- und Prozessrisikos auf den Auftraggeber BMF. Der RH empfahl dem BMF daher, Abrechnungen und Teilrechnungen nur mehr nach erfolgter Abnahme einer konkreten Leistung bzw. eines vorab zu bestimmenden Meilensteins vorzunehmen.

- 10.3** *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Verweigerung bzw. längere Verzögerung einer Zahlung wegen „minderer Mängel“ privatrechtlich nicht möglich gewesen sei. Darüber hinaus sei es insbesondere in Fällen von Fristigkeiten für den Auftraggeber von hohem Interesse, Software mit bloß geringen Mängeln produktiv einzusetzen. Vor diesem Hintergrund sei dem Auftragnehmer ein rigides Regelregime vorgegeben, welches vorgesehen habe, dass der Auftraggeber Teilabnahmen bzw. Freigaben für Produktivsetzungen vornehmen könne. Für diese seien dann auch entsprechende Teilbetragsleistungen vorgesehen gewesen.*

Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH (Abrechnungen und Teilrechnungen nur nach erfolgter Abnahme einer konkreten Leistung bzw. eines vorab zu bestimmenden Meilensteins vorzunehmen) in zukünftigen Verträgen zur Anwendung zu bringen.

- 10.4** Der RH hielt dazu fest, dass seine Kritik nicht das im Generalunternehmervertrag vorgesehene Freigabe- und Abnahmeregime betraf. Er kritisierte vielmehr das dem Generalunternehmer im Generalunternehmervertrag eingeräumte Recht, Teilrechnungen für Leistungen zu legen, die lediglich abgerufen, aber noch nicht abgenommen waren.

Leistungsstörungen
und Vertragsbeendi-
gung – Generalunter-
nehmervertrag

- 11.1** (1) Für den Fall eines vom Auftragnehmer zu vertretenden Verzugs bei der Erreichung der einzelnen Meilensteine oder bei der Fehlerbehebung sah der Generalunternehmervertrag abgestufte Konventionalstrafen in Höhe von 1.000 EUR bis 40.000 EUR pro Kalendertag vor. Die Konventionalstrafe war begrenzt, so dass bis zum Meilenstein 9 nie mehr als 10 % des Gesamtpreises (sohin rd. 6,47 Mio. EUR) geltend gemacht werden konnten.

(2) Der Generalunternehmervertrag war mit der vollständigen Erreichung des Meilensteins 9 befristet. Allerdings hatte das BMF binnen zwei Monaten nach den Meilensteinen 3 oder 4 und bei Verzögerung dieser Abnahmen die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung. Für diesen Fall verpflichtete sich das BMF, innerhalb von drei Jahren keine

Vergabe des Generalunternehmervertrags

Umsetzung der vom Generalunternehmer erarbeiteten Konzepte durch einen Dritten zu beauftragen.

- 11.2** Der RH beurteilte die Vereinbarung einer ordentlichen Kündigungsmöglichkeit grundsätzlich als zweckmäßig. Er kritisierte allerdings, dass sich das BMF hiebei verpflichtete, innerhalb von drei Jahren nach Ausübung dieses Kündigungsrechts keine Umsetzung der vom Generalunternehmer erarbeiteten Konzepte durch einen Dritten zu beauftragen. Die Ausübung des Kündigungsrechts hätte daher zur Folge gehabt, dass die bis zum Zeitpunkt der Kündigung vorliegenden und zu vergütenden Ergebnisse einer dreijährigen Verwertungsbeschränkung unterlagen. Dies hätte eine weitere Umsetzung des Programms E-Finanz wesentlich erschwert.

Der RH empfahl daher dem BMF, in längerfristigen Verträgen zur Umsetzung von IT-Projekten die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung durch das BMF vorzusehen und sich darüber hinaus die uneingeschränkte Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden und dem Auftragnehmer abgeholzten Ergebnisse vorzubehalten.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF habe dieses besondere Kündigungsrecht kein erschwerendes Hindernis dargestellt, das Projekt weiterzuführen. Da die Vereinbarung des Kündigungsrechts insbesondere aufgrund der Befürchtung unzulänglicher Konzepte oder nicht eingehaltener Termine erfolgt sei, wäre eine unveränderte Heranziehung vorliegender Konzepte für die Beauftragung Dritter nicht zweckmäßig gewesen. Darüber hinaus seien vertragliche Bestimmungen, wie sie der RH empfohlen hatte, Standardbestimmungen in Verträgen des BMF.*

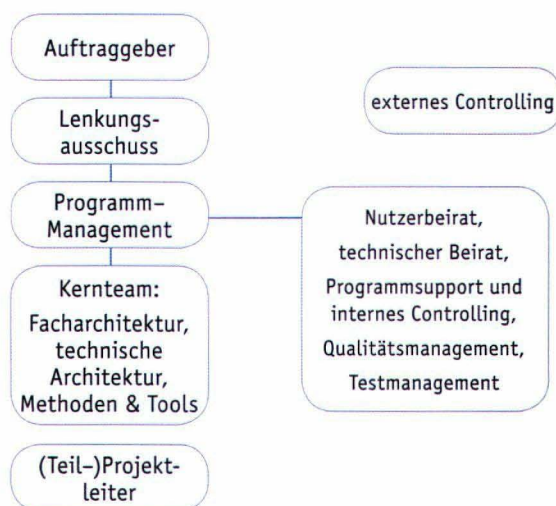
- 11.4** Der RH entgegnete, dass die Verwertungsbeschränkung alle Konzepte betroffen hatte, also auch jene, die nicht als unzulänglich betrachtet worden waren. Die ordentliche Kündigungsmöglichkeit wäre darüber hinaus, wie das BMF in seiner Stellungnahme festhielt, auch bei Nichteinhaltung der Termine, also unabhängig von der Qualität der bis dahin vorgelegten Konzepte, zum Tragen gekommen. Der RH hielt daher seine Kritik, dass ein derart umfassendes Verwertungsverbot im Falle einer Kündigung eine weitere Umsetzung von E-Finanz wesentlich erschwert hätte, aufrecht.

Programmorganisation

Gremien der Programmdurchführung

12 Die wichtigsten Gremien der Programmdurchführung waren der Auftraggeber, der Lenkungsausschuss, das Programm-Management, das Kernteam und die (Teil)Projektleiter. Unterstützend für das Programm-Management waren der Nutzerbeirat, der technische Beirat, das Programm-Büro einschließlich des internen Controllings, das Qualitätsmanagement und das Testmanagement tätig, unterstützend für den Lenkungsausschuss das externe Controlling.

Abbildung 1: Gremien der Programmdurchführung



Quellen: Programmhdbuch E-Finanz SZ (Version 2009); RH

Auftraggeber

13.1 Das BMF legte die Projektorganisation des IT-Programms E-Finanz im ersten Lenkungsausschuss im Februar 2005 fest. Grundlage der damaligen Projekthierarchie war die Systematik eines Auftraggebers und eines ihn unterstützenden Lenkungsausschusses (siehe TZ 14).

Als Auftraggeber wirkte der damalige Generalsekretär des BMF. Die Rolle des Auftraggebers beinhaltete

- das einleitende Projekt zur Definition der Anforderungen, der Prozesse und der Ziele,
- die formale Beauftragung des Projekts für die Vergabe und
- abschließend die Qualitätssicherung der Programmdurchführung im Sinne der Kontrolle der Zielerreichung.

Programmorganisation

Nach dem krankheitsbedingten Ruhen der Funktion des Generalsekretärs im Juni 2008 bzw. seinem Ableben im März 2009 wurde die Rolle des Auftraggebers für das IT-Programm E-Finanz nicht mehr personenbezogen vergeben.

Gemäß dem Programmhandbuch E-Finanz SZ vom März 2009, das auch die Gremien und Rollen auf der Programmebene definierte, funktionierte in der Folge das BMF als Auftraggeber des Programms E-Finanz.

- 13.2** Der RH beurteilte die Entscheidung des BMF, die Funktion des Auftraggebers für das IT-Programm E-Finanz hochrangig mit dem damaligen Generalsekretär zu besetzen, als zweckmäßig, weil dieser für die strategische Steuerung und für sektionsübergreifende Projekte zuständig war. Der RH kritisierte allerdings, dass ab Juni 2008 die Funktion des Auftraggebers für dieses IT-Programm nicht nachbesetzt wurde und damit eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektdurchführung fehlte. Die im Programmhandbuch festgelegte Rolle des BMF als interner Auftraggeber des IT-Programms war hierfür nicht geeignet, weil dadurch nicht festgelegt war, wer Entscheidungen über die Priorisierung des Personaleinsatzes und die finanziellen Mittel zu treffen hatte. Der RH empfahl dem BMF, die Rolle des Auftraggebers zu personalisieren und jeweils konkrete Funktionsträger damit zu beauftragen. Bei sektionsübergreifenden IT-Programmen wäre ein Auftraggeber mit sektionsübergreifender Kompetenz vorzusehen.
- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF sehe die Geschäfts- und Personaleinteilung des BMF keine personenbezogene Zuordnung von Rollen vor, sondern weise Aufgaben bestimmten Funktionen zu. Dementsprechend sei 2008 die Rolle des Auftraggebers dem amtierenden Generalsekretär zugewiesen worden. Nach Ableben des Generalsekretärs habe das Kollektiv der betroffenen Sektionsleiter im Namen des BMF die Rolle des Auftraggebers erfüllt. Da die Mehrzahl aller Projekte sektionsübergreifend sei, erschiene eine Alleinverantwortung einer Person auch nicht mit den Zuständigkeiten der Dienstaufsicht und Personalführung in Einklang zu bringen.*
- 13.4** Der RH verwies bei Großprojekten im Hinblick auf eine sektionsübergreifende Entscheidungsbefugnis über die Ressourcen neuerlich auf die Notwendigkeit einer personen- bzw. funktionsbezogenen Zuordnung der Auftraggeberrolle.

Lenkungsausschuss

- 14.1** (1) Gemäß der Vereinbarung vom Februar 2005 sollte der Lenkungsausschuss den Auftraggeber unterstützen sowie als strategische Entscheidungsinstanz bzw. als Eskalationsinstanz für das Programm-Management dienen. Den Vorsitz im Lenkungsausschuss hatte ursprünglich der Generalsekretär des BMF; weiters waren die Sektionen I (Präsidium), IV (Steuer- und Zollverwaltung) und V (IT) jeweils durch die Sektionsleiter und zuständigen Fachabteilungsleiter sowie die Kabinette des Herrn Bundesministers bzw. Staatssekretärs vertreten.

Nach dem krankheitsbedingten Ruhen der Funktion des Generalsekretärs im Juni 2008 bzw. seinem Ableben im März 2009 änderte sich die Struktur des Lenkungsausschusses und der Leiter der Sektion V (IT) übernahm faktisch den Vorsitz. Gemäß dem Programmhandbuch E-Finanz SZ vom März 2009 war der Lenkungsausschuss nunmehr selbst das oberste Entscheidungsgremium des IT-Programms E-Finanz. Stimmberechtigte Mitglieder waren die Führungskräfte der Sektionen IV (Steuer- und Zollverwaltung), V (IT) und VI (Steuerpolitik und Steuerrecht) sowie der jeweils zuständigen Fachabteilungen.

Der Lenkungsausschuss war die strategische Entscheidungs- und übergeordnete Steuerungsinstanz, seine Zuständigkeit umfasste die Bestätigung der strategischen Programmplanung sowie das Eskalationsmanagement für das Programm-Management. Als beratende Teilnehmer ohne Stimmrecht waren die Führungskräfte der Sektion I (Präsidium), des Generalunternehmers, der Innenrevision und der Kabinette des Herrn Bundesministers und Staatssekretärs vorgesehen.

(2) Nach den Protokollen des Lenkungsausschusses trug das Programm-Management eine Reihe von Detailfragen zur Projektdurchführung an den Lenkungsausschuss heran.

- 14.2** Durch die Übernahme des Vorsitzes des Lenkungsausschusses durch den Leiter der Sektion V (IT) wurde E-Finanz von einem BMF-weiten IT-Programm faktisch zu einem Projekt der Sektion V (IT). Die IT-Sektion führte das IT-Programm E-Finanz (unter Einbindung der Fachsektionen) nunmehr eigeninitiativ und federführend durch. Dies stand im Gegensatz zu einem BMF-weiten IT-Programm, bei dem die Fachsektionen die Anforderungen definierten und die IT-Sektion diese als Dienstleister umsetzte. Das im weiteren Programmverlauf erkennbare Problemfeld, wonach keine ausreichenden Ressourcen an qualifiziertem Personal der Fachsektionen für die Durchführung des IT-Programms E-Finanz zur Verfügung standen (TZ 33), konnte durch die nunmehrige Struktur des Lenkungsausschusses nicht gelöst werden.

Programmorganisation

Die Durchführung des IT-Programms E-Finanz zeigte außerdem, dass sich das Fehlen eines verantwortlichen Entscheidungsträgers mit sektionsübergreifender Zuständigkeit nachteilig auf den Projektverlauf und das Projektergebnis auswirkte. Der RH empfahl dem BMF, bei IT-Vorhaben von außergewöhnlichem Umfang und Wichtigkeit sicherzustellen, dass ein vom Bundesminister unmittelbar nominierter Vertreter mit sektionsübergreifender Zuständigkeit im Lenkungsausschuss (Entscheidungsgremium des IT-Programms) aktiv eingebunden ist. Der Lenkungsausschuss hatte eine Reihe von vom Programm-Management eingebrachten Detailfragen zu behandeln. Nach Ansicht des RH war der Lenkungsausschuss als strategische Entscheidungsinstanz zur Klärung von fachlichen Detailfragen nicht berufen. Der RH verwies hierzu auch auf seine Kritik der fehlenden Kompetenz des Programm-Managements (TZ 15).

14.3 *Laut Stellungnahme des BMF führe es IT-Projekte in Form temporär eingerichteter Projektorganisationen, die jeweils aus der Linienorganisation beschickt würden, durch. Das BMF könne daher nicht nachvollziehen, warum der bei E-Finanz eingerichtete Lenkungsausschuss nicht als Organisationsplattform für strategische Projektentscheidungen geeignet gewesen sei. Auch sei E-Finanz nach den im BMF gültigen und zertifizierten Projektrichtlinien abgewickelt worden.*

14.4 Der RH bestätigte gegenüber dem BMF, dass ein Lenkungsausschuss grundsätzlich die strategische Entscheidungsinstanz und das Entscheidungsgremium eines Projekts darstellt. Der RH hatte allerdings aufgrund des außergewöhnlichen Umfangs und der Wichtigkeit von E-Finanz die Einbindung eines vom Bundesminister unmittelbar nominierten Vertreters mit sektionsübergreifender Zuständigkeit im Lenkungsausschuss empfohlen.

Programm- Management

15.1 (1) Das Programm-Management hatte als Team die Koordination und Steuerung des gesamten IT-Programms E-Finanz wahrzunehmen. Es setzte sich aus vier Programm-Managern (je ein Programm-Manager Steuer der Sektionen IV und V sowie je ein Programm-Manager Zoll der Sektionen IV und V) zusammen. Diese hatten die Durchführung des IT-Programms E-Finanz zusätzlich zu ihren sonstigen Linienaufgaben zu erbringen. Erst 2011 wurde der damalige geschäftsführende Programm-Manager von seinen sonstigen Aufgaben freigestellt.

(2) Das Programm-Management beinhaltete u.a. die Aufgaben

1. Programmverantwortung für Ergebnisse, Kosten und Termine,

2. strategische, organisatorische und kaufmännische Programmsteuerung,
3. Festlegung der Programmorganisation,
4. Beauftragung und Steuerung des Kernteams,
5. Beauftragung und Steuerung der Projektleiter,
6. Einbindung des technischen Beirats und des Nutzerbeirats,
7. Entscheidung über Änderungsanforderungen (Change-Requests),
8. Abnahme von Projekt- und Programmmeilensteinen,
9. Erstellung eines periodischen Programmstatusberichts und
10. Kommunikation mit bzw. Einberufung des Lenkungsausschusses.

Das Programm-Management war berechtigt, Vorgaben bzw. Entscheidungen gegenüber den (Teil-)Projekten bzw. dem Kernteam zu treffen. Ein direkter Zugriff auf die Zeitressourcen der dem IT-Programm organisatorisch zugewiesenen Bediensteten bzw. auf weitere Personalressourcen des BMF zur Definition der Anforderungen und Unterstützung der Durchführung des IT-Programms lag jedoch nicht vor. Aus den Protokollen des Lenkungsausschusses ging hervor, dass die Durchführung der IT-Linienprojekte der einzelnen Abteilungen des BMF bei den einzusetzenden Personalressourcen immer Vorrang gegenüber dem IT-Programm E-Finanz hatte.

(3) Im zeitlichen Ablauf des IT-Programms E-Finanz waren drei Projektleiter/Programm-Manager tätig: Der erste Projektleiter führte das Vergabeverfahren 2005 bis 2007 durch, der erste geschäftsführende Programm-Manager war von 2007 bis 2010 tätig, der zweite geschäftsführende Programm-Manager ab 2011 bis 2014.

- 15.2** Der RH bezeichnete die dem Programm-Management zugewiesenen Aufgaben für eine effiziente Projektdurchführung als geeignet. Er kritisierte, dass die Programm-Manager nicht für das IT-Programm E-Finanz von ihren Linienaufgaben freigestellt wurden. Er empfahl dem BMF, bei IT-Projekten mit außerordentlichem Umfang den Projektleiter (hier die Programm-Manager) zeitlich zu 100 % dem Projekt zuzuordnen.

Programmorganisation

Der RH kritisierte zudem, dass das Programm-Management nicht die Kompetenzen hatte, die für das IT-Programm notwendigen BMF-Bediensteten anzufordern und auch tatsächlich einzusetzen. Er empfahl dem BMF, mit einer Prioritätenreihung der durchzuführenden IT-Vorhaben auch die zu erwartenden zeitlichen Ressourcen der für die Durchführung erforderlichen Bediensteten zu vereinbaren.

Das BMF hatte bei seinen bisherigen IT-Projekten der Steuer- und Zollverwaltung weitgehend die Vorgehensweise einer schrittweisen Weiterentwicklung der IT-Anwendungen durch die BRZ GmbH und eine Dualität der Programmführung durch einen Programm-Manager der Fachsektion IV (Steuer- und Zollverwaltung) und einen der Sektion V (IT) gewählt. Die im IT-Programm E-Finanz eingesetzten vier Programm-Manager waren für den neuen Ansatz der Neugestaltung aller IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung und der Vergabe an einen Generalunternehmer nicht zweckmäßig. Im Hinblick darauf, dass es nur einen Auftragnehmer – den Generalunternehmer – gab, empfahl der RH dem BMF, in Zukunft bei ähnlichen Gegebenheiten auch nur einen Programm-Manager einzusetzen. Dieser sollte die hierarchisch zugeordneten Teilprojekte bzw. die Auftragserteilung steuern.

Der zweimalige Wechsel der Projektleitung bzw. der geschäftsführenden Programm-Manager war nach Auffassung des RH der Kontinuität der Programmdurchführung nicht dienlich.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei eine Freistellung von Mitarbeitern für ein Projekt generell nicht vorgesehen und aufgrund der Personalsituation nicht machbar. Die Vielzahl an im BMF gleichzeitig durchgeführten IT-Projekten würde eine Matrixorganisation notwendig machen. In dieser würden die für das Projekt benötigten (Personal)Ressourcen von der Linienorganisation zu einem bestimmten Anteil zugeteilt.*

Das bewährte Vorgehensmodell des BMF sehe bei sektionsübergreifenden Projekten den Einsatz mehrerer Projektmanager (jeweils einer aus den betroffenen Sektionen) vor. Dies sei auch bei E-Finanz für die Zusammenführung von Steuer und Zoll eingerichtet worden. Durch die Einrichtung eines geschäftsführenden Programm-Managers sei auch ein Koordinator in Richtung Auftraggeber und Auftragnehmer sichergestellt.

Das BMF sagte die Umsetzung der RH-Empfehlung einer Prioritätenreihung unter Berücksichtigung personeller Kapazitäten bei der laufenden Jahresplanung der Projekte zu.



15.4 Der RH wies darauf hin, dass bei dem IT-Programm E-Finanz – abweichend von der bisher vom BMF gewählten Vorgehensweise – nicht nur alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung von einem Generalunternehmer in einem einzigen gemeinsamen IT-Programm umgestellt werden sollten, sondern auch geplant war, hierbei eine neue Softwaretechnologie, eine neue Softwarearchitektur und eine neue technische Rechnerplattform einzusetzen. Ein Projekt dieser Größenordnung war mit der im BMF üblichen Matrixorganisation der zeitlich anteiligen Zuordnung einzelner Mitarbeiter nach Ansicht des RH nicht durchführbar.

Kernteam

16.1 Das Kernteam wurde 2008 durch Beschluss des Programm-Managements eingerichtet. Die erste Sitzung fand im Juli 2008 statt. Es war organisatorisch zwischen dem Programm-Management und den einzelnen (Teil-)Projekten angeordnet und sollte diese im Auftrag des Programm-Managements steuern. Das betraf die Themen Facharchitektur, technische Architektur und Verwendung von Methoden und Tools.

Bis zu diesem Zeitpunkt waren mehrere IT-Verfahren im Rahmen des IT-Programmes E-Finanz gleichzeitig begonnen, jedoch auf Grundlage unterschiedlicher Methoden und Architekturen entwickelt worden. Ziel des Kernteams wäre daher eine Vereinheitlichung der Facharchitektur und technischen Architektur der zu diesem Zeitpunkt parallel laufenden Entwicklungen gewesen. Das Kernteam bestand im Jänner 2009 aus zwölf Mitgliedern. Sechs davon waren aus dem BMF und für die Facharchitektur zuständig, die drei Mitglieder von der BRZ GmbH waren für die technische Architektur verantwortlich und die drei vom Generalunternehmer zeichneten für Methoden und Tools verantwortlich.

Die vom Kernteam zur Vereinheitlichung gesetzten Maßnahmen beruhten laut Aussage des BMF vorwiegend auf den in den monatlichen Sitzungen behandelten Anfragen aus den (Teil-)Projekten. Die gemäß einem Standard zu verfassenden Anfragen wurden intern an die fachlich zuständigen Mitglieder des Kernteams zur Beantwortung übertragen. In den monatlichen Sitzungen erfolgte die ebenfalls gemäß einem Standard abgefasste Beantwortung.

Die letzte Sitzung des Kernteams (der Konkretisierungsphase) fand im Juli 2009 statt; danach hatte das Programm-Management das Kernteam nicht mehr einberufen. Ab diesem Zeitpunkt sollten entsprechende Anfragen zur Vereinheitlichung der Facharchitektur und

Programmorganisation

technischen Architektur direkt über die zuständigen Abteilungen der Sektion V (IT) beantwortet werden.

- 16.2** Der RH stellte kritisch fest, dass Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Facharchitektur, technischen Architektur und Methoden erst im Juli 2008 durch Gründung eines Kernteams eingeleitet wurden.

Der RH kritisierte, dass die angestrebte Vereinheitlichung der Architektur überwiegend davon abhing, ob entsprechende Anfragen von den (Teil-)Projekten an das Kernteam erfolgten.

Der RH kritisierte den Entfall des Kernteams ab August 2009, weil die nachfolgende Vorgehensweise, Anfragen über die bestehenden Abteilungen der Sektion V (IT) zu erledigen, keine aktive Herangehensweise zur Vereinheitlichung von Facharchitektur und technischer Architektur in den (Teil-)Projekten von E-Finanz gewährleistete.

Der RH hielt die hierarchische Eingliederung des Kernteams zur Steuerung der (Teil)Projekte für nicht zweckmäßig. Einerseits hätten die technischen Grundlagen zuerst vom Kernteam ausgearbeitet werden sollen, bevor diese als Grundlage der (Teil)Projekte angewendet werden können. Andererseits war die Struktur des Kernteams mit zwölf Mitgliedern – sechs vom BMF, drei von der BRZ GmbH und drei vom Generalunternehmer – nicht für eine zielgerichtete Steuerung der hierarchisch untergeordneten (Teil-)Projekte geeignet.

Der RH empfahl dem BMF, bei einem IT-Programm, das die Verwendung neuer Technologien und neuer Prozessmodelle plant, die Vereinheitlichung von Facharchitektur, technischer Architektur und Methoden aktiv und zeitgerecht durch Ausarbeitung eines entsprechenden Regelwerks sicherzustellen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien bereits zum Start des IT-Programms Arbeitspakete betreffend die Gesamtarchitektur, das Infrastrukturkonzept und die Basiskonzepte eingeleitet worden, um Regelwerke auszuarbeiten. Auch sei die Erstellung methodischer Handbücher (Programm, Qualitätssicherung, Konfiguration und Changemanagement) in die Wege geleitet worden. Das Kernteam habe auf diesen Ergebnissen aufgesetzt; es habe nicht nur Anfragen aus den Projekten beantwortet, sondern auch Vorgaben und Regelwerke ausgearbeitet. Ergebnisse des Kernteams seien bspw. Ergebnisdefinitionen, die Erarbeitung und Pflege des Systemkontexts und des Produktkatalogs, die Begleitung des Proof of Concept, die Erarbeitung des Styleguides, die Ausarbeitung der Programm- und Projektvorgehensweise und die Erstellung von Handbüchern gewesen. Der Entfall der Kernteams ab August*

2009 habe darauf beruht, dass im Herbst 2009 überwiegend Vertragsverhandlungen über eine Fortführung des Programms E-Finanz stattgefunden hätten. Danach sei das Architekturmanagement für die weitere Ausarbeitung der Regelwerke zuständig gewesen.

Das BMF sagte zu, der Empfehlung des RH (die Vereinheitlichung von Facharchitektur, technischer Architektur und Methoden aktiv und zeitgerecht durch Ausarbeitung eines entsprechenden Regelwerks sicherzustellen) in künftigen Programmen von entsprechender Komplexität nachzukommen.

- 16.4** Der RH entgegnete, dass sowohl nach den Protokollen des Kernteams als auch den Aussagen der Kernteamleitung ein Schwerpunkt des Kernteams die Beantwortung der Fragen aus den Teilprojekten war. Die Vorgehensweise des BMF bei der Programmdurchführung, das Kernteam erst nahezu ein Jahr nach Auftragserteilung an den Generalunternehmer einzurichten und nach einem Jahr wieder aufzulösen, stand einer durchgängig kontinuierlichen Entwicklung eines technischen Regelwerks entgegen.

(Teil-)Projektleiter

- 17.1** Die (Teil-)Projektleiter des IT-Programms E-Finanz hatten die einzelnen (Teil-)Projekte der Konkretisierungsphase – das waren 2009 die (Teil-)Projekte Geschäftskomponentenmodell, Prozessmodell, Proof of Concept, Grunddatenverwaltung und Scanning – federführend durchzuführen. Die Aufgaben und Kompetenzen der (Teil-)Projektleiter waren im Programmhandbuch E-Finanz SZ (Version 2009) jedoch nicht definiert.

Die (Teil-)Projektleiter hatten die Durchführung des Programms E-Finanz zusätzlich zu ihren sonstigen Linienaufgaben zu erbringen; dies galt auch für die für die Mitwirkung der am Projekt vorgesehenen weiteren Bediensteten des BMF. Das im weiteren Programmverlauf erkennbare Problemfeld – es standen keine ausreichenden Ressourcen an qualifiziertem Personal der Fachsektionen für die Durchführung des IT-Programms E-Finanz zur Verfügung (TZ 33) – beeinträchtigte nach Ansicht der (Teil-)Projektleiter auch den Fortgang der (Teil-)Projekte.

- 17.2** Der RH bemängelte, dass weder die Aufgaben noch die Kompetenzen der (Teil-)Projektleiter im Programmhandbuch E-Finanz SZ (Version 2009) definiert waren, obwohl dies die für die Durchführung des IT-Programms E-Finanz wichtigsten Organe waren. Er kritisierte, dass den (Teil-)Projektleitern weder die Zeit- und Ressourcenverantwortung für deren Projektteam übertragen war, noch dass sie in ausrei-

Programmorganisation

chendem Maße für diese (Teil-)Projekte von den Linienaufgaben freigestellt wurden.

Der RH empfahl dem BMF, die Aufgaben und Kompetenzen der (Teil-)Projektleiter – einschließlich der Ressourcenverantwortung für die Mitglieder des Projektteams – festzulegen. Bei IT-Projekten von außerordentlichem Umfang wären sie im erforderlichen Zeitausmaß bzw. in Abhängigkeit vom Projektumfang zeitlich bis zu 100 % dem Projekt zuzuordnen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Aufgaben der (Teil-)Projektleiter im E-Finanz Programmhandbuch zwar erst im Juni 2010 aufgelistet gewesen; davor habe allerdings das im BMF grundsätzlich anzuwendende allgemeine IT-Projektmanagement-Handbuch der Abteilung V/1 seit Juni 2001 bzw. nach Aktualisierung seit Juli 2009 auch gegolten.*

Hinsichtlich der Freistellung der (Teil-)Projektleiter und deren Ressourcenverantwortung verwies das BMF auf die bereits unter der TZ 15 beschriebene Matrixorganisation.

- 17.4** Der RH wies, wie bereits zu TZ 15, darauf hin, dass aufgrund des Programmumfangs von E-Finanz (sämtliche IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung) verbunden mit einer völligen technischen Neuausrichtung die Matrixorganisation der anteiligen Personalzuteilung keine ausreichenden Personalkapazitäten für die Programmdurchführung gewährleistete.

Programm-Büro

- 18.1** Im Zuge der Abwicklung des IT-Programms E-Finanz richtete das BMF 2007 das Programm-Büro, das vom Unternehmen C wahrgenommen wurde, ein. Die Leistungen wurden auf Basis eines Rahmenvertrags abgerufen und nach Zeitaufwand verrechnet. Im Zeitraum November 2007 bis Juli 2014 erteilte das BMF Aufträge an das Unternehmen C von in Summe rd. 6,60 Mio. EUR.

Die Aufträge betrafen u.a. die Unterstützung des Programm-Managements und die Administration des Programms (Planung und Vorbereitung von Workshops oder Besprechungen, Terminkoordination, Abstimmungsarbeiten, Protokolle); weiters gehörten auch das zeitlich befristete Management eines (Teil-)Projekts, die Unterstützung bei der Erstellung von Lastenheften und das interne Controlling zu den Aufgaben des Programm-Büros.

Als Begründung, warum diese typischerweise intern zu erledigenden administrativen Aufgaben durch extern zugekauft Personal erledigt wurden, gab das BMF Personalknappheit an.

Die vom externen Programm-Büro erstellte Dokumentation des IT-Programms E-Finanz befand sich in der Dokumentenablage des BMF. Nach Abschluss des IT-Programms E-Finanz wurde das Programm-Büro geschlossen. Die für den RH erforderlichen Dokumente zur Beschreibung des vorliegenden IT-Programms konnten nachfolgend vom BMF dem RH teilweise nur nach monatelangem Zeit- und Suchaufwand zur Verfügung gestellt werden.

- 18.2** Der RH kritisierte den Gesamtaufwand für das externe Programm-Büro in Höhe von 6,60 Mio. EUR, zumal dieser – den vorliegenden stundenweisen Abrechnungen zufolge – in hohem Maße für administrative Tätigkeiten aufgelaufen war.

Der RH berechnete, dass gemäß den Stundensätzen des Unternehmens C dem BMF für die Dauer der betrachteten 6,75 Jahre durchschnittlich rd. 4,1 Bedienstete des Unternehmens C zur Verfügung standen. Im Vergleich dazu hätte das BMF mit diesem Ausgabenvolumen nach dem Gehaltsschema des Bundes 2015 (einschließlich Dienstgeberbeiträgen) rd. 13,8 Akademiker oder 23,7 Sekretariatsarbeitskräfte beschäftigen können. Der RH wies darauf hin, dass die beauftragten Leistungen mit internem Personal des Bundes wesentlich preisgünstiger hätten erledigt werden können.

Er empfahl dem BMF, bei derartig langen Programmlaufzeiten bevorzugt internes Personal einzusetzen. Externes Personal sollte hingegen nur zur Abdeckung zeitlich befristeter Arbeitsspitzen, oder für nicht in der Organisation verfügbares Spezialwissen herangezogen werden.

Der RH kritisierte weiters, dass das Programm-Büro nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für das interne Controlling des IT-Programms E-Finanz zuständig war. Das interne Controlling eines Projekts sollte von der Verwaltung unabhängig sein.

Er empfahl dem BMF, das interne Controlling eines IT-Projekts künftig durch eigene Mitarbeiter abzuwickeln. Um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten, wären diese organisatorisch außerhalb der Projektorganisation anzusiedeln.

Programmorganisation

Die Dokumentation zu E-Finanz war nach Schließung des Programm-Büros weiterhin im BMF verfügbar, da jedoch die Dokumentenablage bis zu diesem Zeitpunkt extern organisiert war, für das BMF nur mit hohem zeitlichen Aufwand auswertbar.

Der RH empfahl der Sektion V (IT) des BMF, die Kernkompetenz der Steuerung eines IT-Programms und seiner Kerndokumente selbst vorzunehmen sowie die einem Programm zugehörigen Unterlagen bereits ab Beginn des Programms gemeinsam abzulegen.

- 18.3** *Das BMF stimmte dem RH zu, dass die Leistungen mit internen Ressourcen kostengünstiger erbracht werden hätten können; unter den damaligen personellen Rahmenbedingungen seien externe Ressourcen erforderlich gewesen.*

Das BMF vertrat, wie der RH, die Ansicht, dass das interne Controlling Aufgabe des Programm-Managements sei; die genannte Ressourcenknappheit habe wiederum zur Auslagerung des Controllings an den externen Programm-Support geführt. Zwischenzeitlich werde – in Umsetzung der RH-Empfehlung – das interne Controlling durch ein eigenes Team innerhalb der Abteilung V/9 wahrgenommen.

Zu dem vom RH angeführten hohen zeitlichen Aufwand für das Bereitstellen der Dokumentation verwies das BMF darauf, dass der Rechercheaufwand bei Dokumenten insbesondere über die gesetzliche Aufbewahrungsfrist hinaus erwartungsgemäß höher sei. Zudem hätten alle Dokumente ab der Verfügbarkeit der Dokumentenablage (Tools e-Office) 2009 rasch auffindig gemacht werden können.

Das BMF sagte zu, den Empfehlungen des RH zu folgen.

E-Finanz-Vertrag mit der BRZ GmbH

- 19.1** (1) Im Jänner 2008 schloss das BMF mit der BRZ GmbH den „E-Finanz SZ“-Vertrag. Dieser war in die gemäß § 6 Bundesgesetz über die Bundesrechenzentrum GmbH geschlossene IT-Rahmenvereinbarung eingebettet und regelte die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und der BRZ GmbH im Rahmen der Umsetzung des IT-Programms E-Finanz durch den Generalunternehmer. Durch Unterstützungsleistungen der BRZ GmbH bei der Umsetzung des IT-Programms sollte diese in die Lage versetzt werden, den Betrieb, die Wartung und die Weiterentwicklung der neuen IT-Verfahren nach Abschluss des IT-Programms E-Finanz zu übernehmen.

(2) Der „E-Finanz SZ“-Vertrag war mit Erreichen des im Generalunternehmervertrag festgelegten Meilensteins 8 (2. Oktober 2012) befristet und definierte jene Leistungen, welche im Rahmen der Umsetzung von E-Finanz durch die BRZ GmbH an das BMF bzw. an den Generalunternehmer zu erbringen waren. Außerdem waren die Überleitung der vom Generalunternehmer entwickelten Anwendungen in den Betrieb durch die BRZ GmbH und die Betriebsorganisation geregelt. In diesem Zusammenhang sollte bis zum Meilenstein 3 zwischen BMF und BRZ GmbH ein Betriebsrahmenvertrag abgeschlossen werden, der verschiedene Service Levels zur Bedeckung der verschiedenen Anforderungen in Bezug auf Performance und Verfügbarkeitsraten beinhalten sollte (siehe TZ 43).

- 19.2** Der RH hielt die Einbindung der BRZ GmbH für Unterstützungsleistungen bei der Umsetzung des IT-Programms E-Finanz, im Hinblick auf deren künftige Übernahme von Betriebsführung, Wartung und Weiterentwicklung, für zweckmäßig.

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

Vorschaltung einer „Konstituierungsphase“ (1. Änderungsvereinbarung)

- 20.1** (1) Am 31. Oktober 2007 teilte das BMF dem Generalunternehmer mit, dass es beabsichtige, den (mit dem Termin der Zuschlagserteilung festgelegten) Beginn der Planungs- und Konzeptphase auf März 2008 zu verschieben. Am 7. Dezember 2007, d.h. rund zwei Monate nach Zuschlagserteilung, schloss das BMF mit dem Generalunternehmer die „1. Änderungsvereinbarung“. Diese Vereinbarung gestaltete die im Generalunternehmervertrag festgelegte Ablaufplanung neu, indem der Planungs- und Konzeptphase eine mit 1. Dezember 2007 beginnende Konstituierungsphase vorgeschaltet wurde. In dieser sollten bestimmte Teilleistungen der Planungs- und Konzeptphase bis zum Meilenstein 3 (vor allem Handbücher und die Grundsätze der Systemarchitektur und der Methodik) vorgezogen werden.

Darüber hinaus sollten in der Konstituierungsphase zusätzliche, durch die Vergabe nicht abgedeckte Leistungen erbracht werden, um „das Projekt im Bereich der fachlichen Grundlagen bzw. der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen an die aktuelle Situation anzupassen“. Details dazu sollten nachträglich in einer noch abzuschließenden Ergänzungsvereinbarung festgelegt werden. Ein Datum, bis zu dem diese Ergänzungsvereinbarung abgeschlossen werden sollte, war nicht festgelegt.

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

(2) Für die Leistungen der Konstituierungsphase stellte der Generalunternehmer am 12. Dezember 2007 rd. 2,39 Mio. EUR (inkl. USt) in Rechnung. Dieser Betrag beinhaltete rd. 1,39 Mio. EUR als Anzahlung auf die vorgezogenen Leistungen aus der Planungs- und Konzeptphase, rd. 400.000 EUR für die Entwicklungsleistungen, sowie rd. 590.000 EUR als Vorauszahlung auf die noch zu schließende Ergänzungsvereinbarung. Diesen Betrag bezahlte das BMF am 31. Dezember 2007.

20.2 (1) Der RH kritisierte, dass das BMF in der 1. Änderungsvereinbarung verabsäumte, die vom Generalunternehmer während der Konstituierungsphase zu erbringenden (nicht durch die Ausschreibung abgedeckten) Leistungen zu definieren. Diese Festlegung wurde vielmehr auf eine Ergänzungsvereinbarung verschoben, deren Abschlusszeitpunkt nicht definiert war.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das BMF mit der Bezahlung der Rechnung über 2,39 Mio. EUR in Vorleistung für noch nicht erbrachte (1,79 Mio. EUR) und teilweise auch noch nicht definierte (rd. 590.000 EUR) Leistungen trat.

Kritisch beurteilte der RH auch die Verschiebung der Planungs- und Konzeptphase und die Vorschaltung einer viermonatigen Konstituierungsphase kurz nach der Zuschlagserteilung. Dadurch verwarf das BMF die im Rahmen des Vergabeverfahrens vorgenommene Programmplanung bereits vor dem eigentlichen Beginn des IT-Programms.

Er empfahl dem BMF, Leistungen von externen Auftragnehmern vor Beauftragung ausreichend zu konkretisieren und Leistungen erst nach Abruf, tatsächlicher Erbringung und positiver Abnahme zu vergüten.

20.3 *Das BMF führte dazu aus, dass diese vor dem eigentlichen Programmstart liegende Phase beschlossen worden sei, weil zwischen dem Start der Ausschreibung und dem Zuschlag ein Zeitraum von mehreren Jahren gelegen sei, in dem sich die Rahmenbedingungen geändert hätten. Sie sollte der Abstimmung der künftigen Zusammenarbeit sowie der Inhalte der ersten Programmphase dienen. Als Inhalte seien ein Programmhandbuch, ein Function Point Regelwerk, die Evaluierung der Portaltauglichkeit, die Basiskonzepte, die Gesamtarchitektur und das Infrastrukturkonzept definiert worden.*

Das BMF sagte weiters das verstärkte Bemühen zu, bei der Inanspruchnahme von Leistungen externer Auftragnehmer diese künftig ausreichend zu konkretisieren.



Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

IT-Programm E-Finanz

- 20.4** Der RH entgegnete, dass bereits lt. dem Generalunternehmervertrag die Programmplanung und die Konzepte zur Vorgehensweise für die Programmbwicklung mit Erreichen des Meilensteins 1 bis zum 17. Dezember 2007 zu erstellen waren. Der Generalunternehmervertrag hätte also eine der Konstituierungsphase grundsätzlich entsprechende Vorgehensweise gewährleistet.

Der RH hob zudem hervor, dass das BMF verabsäumte, die vom Generalunternehmer in der Konstituierungsphase zu erbringenden Leistungen, die nicht bereits durch den Generalunternehmervertrag abgedeckt waren, vertraglich konkret festzulegen.

Nachträgliche Leistungskonkretisierung (Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung)

- 21.1** Am 6. Juni 2008, sohin über zwei Monate nach Ende der mit der 1. Änderungsvereinbarung festgelegten Konstituierungsphase, schloss das BMF mit dem Generalunternehmer die Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung ab. Diese hielt fest, dass das BMF „in Vorbereitung auf den Programmstart erkannt hatte, dass die ausgeschriebene Vorgehensweise hinsichtlich der gleichzeitigen Detailkonzepterstellung für alle Steuer- und Zollprozesse nicht durchführbar“ war.

Daher wurden durch den Generalunternehmervertrag nicht abgedeckte Leistungen (z.B. Programm-Management, Betrieb der Projektinfrastruktur, Projektsteuerung und -controlling, Architekturplanung) erst im Juni 2008 für die ursprünglich nicht vorgesehene viermonatige Konstituierungsphase nachträglich konkretisiert. Die Ergänzungsvereinbarung qualifizierte diese zusätzlichen Leistungen als Abruf von Regieleistungen im Sinne der Ausschreibung.

Dafür wurden rd. 4.134 Stunden bzw. 710.000 EUR veranschlagt. Der Generalunternehmer legte dazu am 26. September 2008 – unter Abzug der am 31. Dezember 2007 geleisteten Vorauszahlung von rd. 590.000 EUR auf die noch zu schließende Ergänzungsvereinbarung – eine Rechnung in Höhe von 120.000 EUR. Das BMF beglich diese Rechnung am 7. November 2008.

- 21.2** Der RH kritisierte, dass die vertragliche Vereinbarung und Konkretisierung durch die Vergabe nicht abgedeckter zusätzlicher Leistungen, die in der Konstituierungsphase zu erbringen waren, erst im Juni 2008 und somit nach ihrer tatsächlichen Erbringung durch den Generalunternehmer und nach Bezahlung erfolgte.

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

Der RH empfahl dem BMF daher erneut, Leistungen von externen Auftragnehmern vor ihrer Beauftragung zu konkretisieren und erst nach Abruf, tatsächlicher Erbringung und positiver Abnahme zu vergüten.

21.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass wesentliche Inhalte der Konstituierungsphase, wie zu TZ 20 ausgeführt, bereits im Dezember 2007 festgelegt worden seien. Die Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung vom Juni 2008 legte nur noch weitere Aufgaben fest.*

21.4 Der RH entgegnete, dass während der Konstituierungsphase mit 710.000 EUR bepreiste Leistungen – somit im Ausmaß von nahezu 30 % der gesamten Kosten – erst nachträglich konkretisiert wurden.

Fehlende Abnahme
des Meilensteins 2,
Teilentfall der Ver-
tragsstrafen (2. Än-
derungsvereinbarung)

22.1 (1) Am 23. Oktober 2008 schloss das BMF mit dem Generalunternehmer die 2. Änderungsvereinbarung. Darin wurde vereinbart, dass das Gesamtverfahren im Programm E-Finanz ab November 2008 geändert werden soll, wobei eine Neufestsetzung der Termine, Inhalte und Kosten für die Meilensteine 2 und 3 in Aussicht gestellt wurde. Die für das Nichterreichen der Meilensteine 2 und 3 im Generalunternehmervertrag vorgesehenen Vertragsstrafen (5.000 EUR pro Kalendertag Verzögerung) ließ das BMF entfallen.

(2) Weiters erklärte der Generalunternehmer die Abnahmebereitschaft für den Meilenstein 2, das war der Proof of Concept, und legte am 23. Oktober 2008 die Rechnung über den für das Erreichen des Meilensteins 2 im Generalunternehmervertrag vorgesehenen Betrag von 2,41 Mio. EUR. Diese Rechnung beglich das BMF am 29. Oktober 2008.

(3) Eine formelle Abnahme des Meilensteins 2 nach dem im Generalunternehmervertrag vorgesehenen Verfahren konnte das BMF für diesen Zeitpunkt nicht nachweisen. In der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses vom 28. November 2008 erklärte der geschäftsführende Programm-Manager vielmehr, dass der als ursprünglicher Meilenstein 2 zu erbringende Proof of Concept „nicht die für eine Umsetzung erforderliche Sicherheit ergibt“ und daher das neue (Teil-)Projekt Proof of Concept 2 gestartet werden müsse.

Die Abnahme des Meilensteins 2 erfolgte schließlich im Oktober 2009 – gleichzeitig mit der Abnahme des neuen Meilensteins 3 (Proof of Concept 2; siehe TZ 27) – und somit erst ein Jahr nach Begleichung der hierfür vorgesehenen Teilrechnung durch das BMF.

22.2 (1) Der RH kritisierte den Entfall der im Generalunternehmervertrag für das Nichterreichen der Meilensteine 2 und 3 vorgesehenen Vertragsstrafen zu einem Zeitpunkt, an dem diese aufgrund der Untauglichkeit des als Meilenstein 2 zu erbringenden Proof of Concept möglicherweise zur Anwendung hätten kommen können. Darüber hinaus schwächte der Entfall der Vertragsstrafen die Position des BMF als Vertragspartner des Generalunternehmers im Hinblick auf die zukünftige weitere Vertragsabwicklung.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMF die für das Erreichen des Meilensteins 2 vorgesehene Teilzahlung in Höhe von 2,41 Mio. EUR auszahlte, obwohl die dafür vorgesehene Leistung – der Nachweis der Umsetzbarkeit der Konzepte durch einen Prototypen (Proof of Concept) – nach Aussage des geschäftsführenden Programm-Managers in der dritten Sitzung des Lenkungsausschusses nicht erbracht wurde. Auch eine Abnahme des Meilensteins 2 nach dem vorgesehenen formellen Verfahren fand nicht statt.

Der RH empfahl dem BMF, die Abnahme von Meilensteinen gegenüber den Auftragnehmern nur nach dem vertraglich bedungenen Verfahren vorzunehmen, diese bei Nichterreichen der bedungenen Leistungsinhalte zu verweigern und die vereinbarten Vertragsstrafen geltend zu machen.

22.3 *Das BMF führte in seiner Stellungnahme aus, dass sich bereits im Sommer 2008 – als Ergebnis der Konstituierungsphase und der daran anschließenden Konzept-Tätigkeit – gezeigt habe, dass die vorgesehene Vorgehensweise, nämlich die gleichzeitige Detailkonzepterstellung für alle Steuer- und Zollprozesse, weder fachtechnisch durchführbar noch wirtschaftlich sinnvoll gewesen sei.*

Daher sei der als Meilenstein 2 vorgesehene Proof of Concept inhaltlich reduziert und in zwei Teilprojekte zerlegt worden. Dies sei zunächst der Proof of Concept 1 gewesen, der vor allem darstellen sollte, welche Konzepte nicht die für eine Umsetzung erforderliche Sicherheit versprochen, so dass sie keiner weiteren Überprüfung unterzogen oder zu diesem Zeitpunkt nicht weiter detailliert hätten werden sollen. Das klare Ergebnis des Proof of Concept 1 sei gewesen, dass die geprüften Konzepte nicht die für eine Umsetzung erforderliche Sicherheit ergaben. Dies sei allerdings kein Mangel des Proof of Concept 1 gewesen, sondern gerade jener Erkenntnisgewinn, der durch diese Prüfung der Konzepte eintreten hätte sollen.

Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

Aufgrund dieser Erkenntnis sei als Meilenstein 3 der Proof of Concept 2 vorgesehen worden, um die Anwendbarkeit des vom Auftragnehmer entwickelten Lösungsansatzes von E-Finanz durch Entwicklung eines Prototyps zu beweisen. Die 2. Änderungsvereinbarung vom Oktober 2008 habe dies vertraglich umgesetzt.

Da sich das Leistungsbild der Meilensteine 2 und 3, an welches die im ursprünglichen Vertrag vereinbarten Vertragsstrafen anknüpften, grundlegend geändert habe, habe die vertragliche Regelung hinsichtlich dieser beiden Vertragsstrafen nicht mehr aufrechterhalten werden können. Die Vereinbarung neuer Vertragsstrafen sei vom Auftragnehmer nicht akzeptiert worden.

Das BMF nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

- 22.4 Den vom BMF in der Stellungnahme angeführten Erkenntnisgewinn aus dem Proof of Concept (1), der darin bestand, die Nicht-Umsetzbarkeit des Ansatzes des Generalunternehmers zu beweisen, beurteilte der RH als außergewöhnlich unwirtschaftlich. Abgesehen davon knüpfte sich daran auch eine Neuausrichtung der weiteren Vorgehensweise verbunden mit dem Entfall sämtlicher Vertragsstrafen für den Generalunternehmer.

Im Übrigen hätte gemäß dem Generalunternehmervertrag die Nichterreicherung des ursprünglichen Meilensteins 2 (Proof of Concept) die Beendigung des Generalunternehmervertrags unter Geltendmachung der entsprechenden Vertragsstrafen bedeuten müssen.

Der RH entgegnete weiters, dass die vom BMF angesprochene Initialisierung des Projekts „Proof of Concept 2“ und die damit verbundene Neufestsetzung des Meilensteins 3 nicht mit der hier in Rede stehenden 2. Änderungsvereinbarung, sondern erst mit der im Dezember 2008, also zwei Monate später geschlossenen 1. Konkretisierungsvereinbarung vertraglich abgebildet wurde. Daher erfolgte durch die 2. Änderungsvereinbarung weder eine vertragliche Umsetzung der erwähnten beiden Proofs of Concept, noch eine Neufestsetzung der Meilensteintermine. Die 2. Änderungsvereinbarung stellte aus Sicht des RH vielmehr den Versuch dar, eine rechtliche Grundlage für die Auszahlung des bei Erreichen des Meilensteins 2 vorgesehenen Teilbetrags in Höhe von 2,41 Mio. EUR am 20. Oktober 2008 zu schaffen, obwohl die dafür festgelegte Leistung (Erbringung des Proof of Concept 1) zu diesem Zeitpunkt nicht abgenommen worden war.

Redimensionierung
des Leistungsum-
fangs, Entfall aller
Vertragsstrafen
(1. Konkretisierungs-
vereinbarung)

23.1 (1) Zwischen Juli und Oktober 2008 kam der Generalunternehmer laut Auskunft des BMF zur Ansicht, dass „der in der Ausschreibung definierte Umfang von E-Finanz zum im zugeschlagenen Angebot enthaltenen Kostenrahmen nicht leistbar sei und für den Generalunternehmer in einem finanziellen Fiasko enden würde“. Dies machte aus Sicht des BMF eine neue Struktur für die Durchführung des IT-Programms E-Finanz zur Sicherung der Programmziele und Einhaltung des Kostenrahmens notwendig.

Das BMF entschied daher, von dem im Generalunternehmervertrag festgelegten Modell der einheitlichen Inbetriebnahme und Abnahme des IT-Programms abzugehen und die Einzelprojekte schrittweise zu realisieren. Diese Neustrukturierung nahmen das BMF und der Generalunternehmer mit der 1. Konkretisierungsvereinbarung vor, die in zwei Teilen im Dezember 2008 abgeschlossen wurde.

(2) Die 1. Konkretisierungsvereinbarung führte zu einer Entbindung des Generalunternehmers von der Gesamtverantwortung für das Ergebnis des Programms E-Finanz. Die Gesamtsteuerung für das IT-Programm E-Finanz lag ab diesem Zeitpunkt beim BMF. Außerdem vereinbarten das BMF und der Generalunternehmer den Entfall sämtlicher im Generalunternehmervertrag vorgesehener Vertragsstrafen.

Auch die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen für das IT-Programm E-Finanz reduzierte das BMF. Lediglich die Leistungen Erarbeitung des Geschäftskomponentenmodells, Anforderungsanalyse auf Programmebene in Form von Prozess- und Produktmodellierung, Mitarbeit im Kernteam, Lösungskonzept für das Pilotprojekt „Grunddatenverwaltung“ und Durchführung des Projekts Proof of Concept 2 waren noch vom Generalunternehmer zu erbringen. Diese Leistungen sollten, gedeckelt durch ein jeweils vom Generalunternehmer zu legendes Angebot, nach tatsächlichem Zeitaufwand zum (im Rahmen der Vergabe für Regieleistungen) festgelegten Stundensatz abgerechnet werden.

(3) Die 1. Konkretisierungsvereinbarung legte den Meilenstein 2 rückwirkend mit 30. November 2008 neu fest und vermerkte, dass die Abnahme des Meilensteins 2 „nur mehr formal“ sei. Die bis zum Meilenstein 2 erbrachten Leistungen wurden mit einem Pauschalbetrag von 9 Mio. EUR, unter Anrechnung der bisher geleisteten Zahlungen in Höhe von 7,33 Mio. EUR, abgegolten. Die Rechnung des Generalunternehmers über den verbleibenden Restbetrag von 1,67 Mio. EUR vom 5. Dezember 2008 beglich das BMF am 11. Dezember 2008.

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

(4) Die Konkretisierungsvereinbarung setzte alle übrigen Leistungen⁵ ab dem Meilenstein 2 aus. Ein einseitiger Abruf der ausgesetzten Leistungen durch das BMF war nicht mehr möglich. Lediglich der Meilenstein 3 wurde mit dem Ende des (Teil-)Projekts Proof of Concept 2, das für 31. Juli 2009 vorgesehen war, neu festgesetzt. Bis dahin sollte außerdem die Konkretisierung der weiteren Vorgehensweise in einer 2. Konkretisierungsvereinbarung festgelegt werden (siehe TZ 27).

(5) Bei der Beantwortung der Frage, ob und wann Änderungen bestehender Verträge als Neuvergaben anzusehen sind, stellte der Europäische Gerichtshof auf die Wesentlichkeit der Änderung und deren Wettbewerbsrelevanz ab. Als wesentlich sah er u.a. die grundlegende Änderung von Bedingungen und Änderungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts des Vertrags zugunsten des Auftragnehmers an.

23.2 (1) Der RH wiederholte seine Kritik von TZ 8, dass das Vergabeverfahren zu E-Finanz die vom Generalunternehmer zu erbringenden Leistungen nicht mit ausreichender Klarheit festlegte: Die Erarbeitung detaillierter Prozessanalysen und Konzepte, welche die Voraussetzungen für die in Folge zu erstellenden Lasten- und Pflichtenhefte und damit letztendlich für den konkret vom Generalunternehmer zu verantwortenden Programmerfolg bildeten, sollten erst nach Zuschlagserteilung in der Planungs- und Konzeptphase des Programms erbracht werden. Der Generalunternehmer stellte ein Jahr nach Zuschlagserteilung fest, dass die in E-Finanz umzusetzenden IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung nicht mit dem im zugeschlagenen Angebot enthaltenen Kostenrahmen von 64,79 Mio. EUR leistbar wären.

(2) Der RH kritisierte die mit der 1. Konkretisierungsvereinbarung vorgenommene Entbindung des Generalunternehmers von der Gesamtverantwortung für das Ergebnis des Programms E-Finanz. Die damit einhergehende Umstellung der im Generalunternehmervertrag vorgesehenen Vorgehensweise, insbesondere

- der Aussetzung von Leistungen,
- der Änderung der Abrechnungsmodalitäten von Pauschalpreisen auf eine Abrechnung nach (gedeckeltem) Zeitaufwand und
- der Entfall der ursprünglich vorgesehenen Vertragsstrafen

⁵ z.B. Pflichtenhefte für alle zukünftigen E-Finanz-Anwendungen, Kennzahlenkatalog, Gesamtbetriebskonzept, Schulungskonzepte, Sicherheitskonzept, Gesamtmigrationskonzept, Katalog für die Weiterverwendung bestehender Anwendungen

bewirkten aus Sicht des RH ein wirtschaftliches Ungleichgewicht zu Lasten des BMF. Diese Änderungen stellten in ihrer Gesamtheit daher aus Sicht des RH wesentliche und wettbewerbsrelevante Änderungen im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dar.

Er hielt außerdem kritisch fest, dass weiterhin keine Abnahme des Meilensteins 2 nach dem im Generalunternehmervertrag vorgesehenen Verfahren erfolgt war.

Der RH empfahl dem BMF erneut, vertraglich vereinbarte Regulative wie Vertragsstrafen oder (außerordentliche) Kündigungsmöglichkeiten vertragsgemäß anzuwenden.

- 23.3** *(1) Das BMF hielt dazu in seiner Stellungnahme fest, dass das zuge-schlagene Vertragskonzept einen Gesamtbetrieb des Projekts E-Finanz vorgesehen habe, der mit Abschluss des Gesamtprojekts abgenommen werden hätte sollen. Daher sei der Auftragnehmer für den erfolgreichen Gesamtbetrieb von E-Finanz verantwortlich gewesen und habe der zuge-schlagene Vertrag eine Gesamtergebnisverantwortung des Auftragneh-mers vorgesehen, an welche seine Gesamthaftung für dieses von ihm zu erzielende Ergebnis anknüpfte.*

Im Projektablauf habe diese Gesamthaftung hinsichtlich der Vertrags-strafen nicht bloß am Endergebnis, dem Meilenstein 9, angeknüpft, sondern habe auch die Nichterreichung des je Meilenstein vorgege-benen Entwicklungsstandes pönalisiert. Entscheidender Anknüpfungs-punkt der Haftung des Auftragnehmers sei stets der von ihm nachzu-weisende Gesamterfolg im Gesamtprojekt E-Finanz gewesen. Im Zuge der Ausarbeitung der Konzepte habe sich aber gezeigt, dass weder die einheitliche Realisierung eines Gesamtprojekts E-Finanz noch ein ein-heitlicher Gesamtbetrieb, der zu einem Zeitpunkt abgenommen wer-den kann, realistisch war. Das ursprüngliche Ziel sei daher nicht im ursprünglichen Planungsumfang und -horizont realisierbar gewesen.

Gegenüber dem ursprünglichen Konzept sei eine Aufteilung in mehrere, einzelne, gesondert umzusetzende Projekte zweckmäßiger und wirt-schaftlicher erschienen. Weiters habe sich gezeigt, dass die notwendi-gen Vorgaben der jeweiligen Fachabteilungen des BMF an die Realis-ierung der einzelnen Projekte stark unterschiedlich gewesen seien und eine intensivere Gestaltungsmöglichkeit des BMF unter permanenter Einbindung der Fachabteilungen erfordert hätten. Obwohl die inten-sive Einbindung der Fachabteilungen grundsätzlich erst in der Realisie-rungsphase möglich gewesen wäre, sei bei Ausarbeitung der Konzepte die Notwendigkeit erkannt worden, dass die Fachabteilungen früher eingebunden und ihre Gestaltungsmöglichkeiten länger gewahrt wer-

Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

den müssten. Daher sei es laut BMF aus fachlicher Sicht nicht möglich gewesen, einen vom Auftragnehmer geschuldeten „Projekterfolg“ vorab zu definieren, an dem gemessen hätte werden können, ob der Auftragnehmer sein Ziel erreicht habe. Vielmehr habe sich die Notwendigkeit gezeigt, dass das BMF im laufenden Projekt nachhaltige Zielkorrekturen vornehme, womit die Übertragung einer „Ergebnisverantwortung“ auf den Auftragnehmer ausgeschlossen erschienen sei.

Wie sich die Projektziele aufgrund sich ändernder gesetzlicher und budgetärer Rahmenbedingungen veränderten, und neue Ergebnisse, deren Definition allein dem BMF obliegen konnte und musste, angestrebt worden seien, habe sich daher die Leistungspflicht des Auftragnehmers geändert: von der ursprünglichen Anforderung der Herbeiführung bestimmter Erfolge zur Verpflichtung, Dienstleistungen in vertragsgemäßer Qualität, jedoch ohne Verantwortung für das Ergebnis, zu erbringen.

(2) Zur Beurteilung der Frage, wie sich das geänderte Leistungsbild des Auftragnehmers in seiner vertraglichen Haftungssituation niederschlagen müsste, habe das BMF die Finanzprokuratur beigezogen, welche gemeinsam mit einem in Fragen des Vergaberechts spezialisierten Rechtsanwalt und einem Universitätsprofessor im Dezember eine Stellungnahme vorgelegt hätten. Diese rechtliche Stellungnahme sei zum Ergebnis gekommen, dass das im zugeschlagenen Vertrag vorgesehene Konzept der (Gesamt)ergebnisverantwortung des Auftragnehmers nicht mehr aufrechterhalten werden könne und die vertragliche Haftungssituation an das geänderte Leistungsbild anzupassen wäre.

(3) Konzept der projektbegleitenden Vereinbarungen (Änderungsvereinbarungen und Konkretisierungsvereinbarungen) sei es gewesen, Leistungen in Anpassung an die fortschreitende Konkretisierung des Projekts auszusetzen (sohin nicht zu streichen), solange diese Leistungen nach dem Konkretisierungsstand nicht zu erbringen waren. Dazu werde auf die Überarbeitungen der Allgemeinen Vertragsbedingungen verwiesen, die ausweisen, was jeweils in welcher Phase des Projekts ausgesetzt wurde und was nicht. Daher seien auch die (nach dem ursprünglichen Konzept des Generalunternehmervertrags) an den Gesamterfolg anknüpfenden Vertragsstrafen entsprechend ausgesetzt worden. Soweit dies nicht der Fall war – etwa bei der Vertragsstrafe für die Verletzung der Vertraulichkeitsverpflichtung – sei die Verpflichtung zur Leistung der Vertragsstrafe weder ausgesetzt noch gestrichen worden.

(4) Die Aussetzung der Vertragsstrafen sei daher entsprechend den grundlegenden Änderungen des Leistungsbildes des Auftragnehmers sowie in Abstimmung mit den vom BMF beigezogenen externen Juristen erfolgt. Außerdem seien bereits durch die Änderungen des Leistungsbildes die ursprünglich vereinbarten Vertragsstrafen als im Rechtsweg nicht mehr durchsetzbar zu beurteilen gewesen und der Auftragnehmer habe die Vereinbarung neuer Vertragsstrafen strikt abgelehnt.

Das BMF nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

23.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass auch bei einer Umstellung des Vorgehensmodells von einer gesamtheitlichen Inbetriebnahme auf mehrere, kleinere Einzelprojekte, die jeweils umzusetzenden Anforderungen – unter Einbindung der vom BMF erwähnten Fachabteilungen – zu definieren gewesen wären. Das Abgehen von der Verantwortung für einen bestimmten Erfolg hin zur Erbringung von Dienstleistungen, deren Qualität von der 1. Konkretisierungsvereinbarung wiederum nicht festgelegt wurde, änderte den ursprünglichen Generalunternehmervertrag wesentlich: Die Vertragsänderungen wiesen nunmehr mangels Festlegung eines gewährleistungsfähigen Zielzustands verstärkt Elemente auf, die für einen Dienstvertrag, und nicht wie ursprünglich für einen Werkvertrag, charakteristisch waren. Der RH wies daher erneut auf seine Feststellung hin, dass diese Änderungen in ihrer Gesamtheit eine wesentliche und wettbewerbsrelevante Änderung im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs darstellten.

(2) Der RH entgegnete weiters, dass die vom BMF übermittelte rechtliche Stellungnahme von der Prämisse ausging, dass „weder die einheitliche Realisierung eines Gesamtprojekts E-Finanz, noch ein einheitlicher Gesamtbetrieb, der zu einem einheitlichen Zeitpunkt abgenommen werden kann, realistisch ist. Statt dessen wird E-Finanz in mehreren, einzelnen Projekten umgesetzt“. Diese Stellungnahme kam zu dem Schluss, dass die Haftungssituation im Ergebnis gleich bleibe, da statt auf eine Gesamtergebnisverantwortung abzustellen, diese „differenziert (wird) in eine Reihe von (teils noch zu definierenden) Gesamt- oder Teilergebnisverantwortlichkeiten für einzelne Projekte einerseits, sowie eine bloße Dienstleistungsverantwortung für die ordnungsgemäße Erbringung der jeweils geschuldeten Dienstleistungen andererseits“. Der RH beurteilte diese rechtliche Stellungnahme, unter Zugrundelegung der genannten Prämisse, zwar grundsätzlich als in sich schlüssig. Sie beurteilte aber weder den bisherigen Programmverlauf, der die 1. Konkretisierungsvereinbarung aus Sicht des BMF und des Generalunternehmers erst notwendig gemacht hatte, noch die Frage, inwieweit die neue, differenzierte Haftungssituation mit entsprechenden neuen Vertrags-

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

strafen abzusichern gewesen wäre. Ebenso wenig war die Frage der Wesentlichkeit der Vertragsänderungen im Sinne der zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Thema. Im Ergebnis beleuchtete diese Stellungnahme daher lediglich einen Teilaspekt der vom RH problematisierten Vorgehensweise des BMF.

(3) Der RH entgegnete außerdem, dass das vom BMF in seiner Stellungnahme nunmehr erwähnte „Konzept der projektbegleitenden Vereinbarungen“ nicht Teil des ursprünglich zugeschlagenen Generalunternehmervertrags und damit auch nicht Teil der ursprünglichen Programmplanung war. Diese sah vielmehr die Erstellung aller Konzepte inklusive der erfolgreichen Erarbeitung eines Prototyps, die Fertigstellung eines Pilotprojekts und die Übergabe aller Pflichtenhefte bis zum Meilenstein 4 vor. Aus Sicht des RH sah der Generalunternehmervertrag daher auch nicht die Möglichkeit vor, Leistungen auszusetzen und sie nur im Rahmen einer weiteren Übereinkunft zwischen BMF und Generalunternehmer wieder zu aktivieren. Vielmehr wäre ab dem Meilenstein 3 die Entscheidung der Umsetzung der einzelnen Anwendungen beim BMF allein gelegen (vgl. dazu TZ 9). Der Entfall der Vertragsstrafen bei Entfall der entsprechenden Leistung war aus Sicht des RH daher eine Folge des Entfalls der ursprünglichen Leistungspflichten des Generalunternehmers und keinesfalls Teil des ursprünglichen Programmvorgehens.

(4) Zu dem vom BMF thematisierten Unterschied zwischen Aussetzung und Streichung der Vertragsstrafen hielt der RH fest, dass dieser im wirtschaftlichen Sinne nicht bestand, da in beiden Fällen ein Aufleben der Leistungs- und Zahlungsverpflichtungen und folglich eine all-fällige Anwendung der Vertragsstrafe nur nach übereinstimmenden Willenserklärungen beider Vertragspartner möglich und daher ein einseitiger Abruf durch das BMF – so wie im Generalunternehmervertrag ursprünglich vorgesehen – ausgeschlossen war.

- Vertragsmanagement **24.1** (1) Die von der Zuschlagserteilung im Oktober 2007 bis zur 1. Konkretisierungsvereinbarung im Dezember 2008 vorgenommenen Vertragsänderungen und geleisteten Zahlungen an den Generalunternehmer stellten sich wie folgt dar:



Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

IT-Programm E-Finanz

Tabelle 4: Vertragsänderungen und Zahlungen E-Finanz (Oktober 2007 – Dezember 2008)

Datum	Gegenstand	nach Ansicht des RH für das BMF nachteilige Vertragsinhalte	Zahlungen
Oktober 2007	Generalunternehmervertrag	– Unzureichende Konkretisierung der Leistungsinhalte (TZ 8) – Teilrechnungen ohne Leistungsabnahme (TZ 10) – Verwertungsbeschränkung bei ordentlicher Kündigung (TZ 11)	
12. Dezember 2007	1. Änderungsvereinbarung	– zusätzliche Leistungen werden nicht konkretisiert (TZ 20) – Entwicklungsleistungen ohne Konzepte und Pflichtenhefte (TZ 20) – Vorleistung in Form einer Anzahlung für konkretisierte bzw. Vorauszahlung für noch nicht konkretisierte Gegenleistungen (TZ 20)	2,39 Mio. EUR
Juni 2008	Ergänzungsvereinbarung zur 1. Änderungsvereinbarung	– Verspätete Konkretisierung der Leistungen der 1. Änderungsvereinbarung (TZ 21)	0,12 Mio. EUR (0,71 Mio. EUR abzüglich Vorauszahlung 0,59 Mio. EUR)
Juni 2008	Teilrechnung Meilenstein 1	–	2,41 Mio. EUR
Oktober 2008	2. Änderungsvereinbarung	– Zahlung des für das Erreichen des Meilensteins 2 vorgesehenen Teilbetrags von 2,41 Mio. EUR ohne Vorliegen und formelle Abnahme der entsprechenden Leistung (TZ 22) – Entfall der Vertragsstrafen für Nichterreichen der Meilensteine 2 und 3 (TZ 22)	2,41 Mio. EUR
Dezember 2008	1. Konkretisierungsvereinbarung	– Entbindung des Generalunternehmers von der Gesamtergebnisverantwortung (TZ 23) – Reduktion des Leistungsumfangs, Aussetzen aller übrigen Leistungen (TZ 23) – Entfall aller Vertragsstrafen (TZ 23)	1,67 Mio. EUR
Zahlungen bis Dezember 2008			9 Mio. EUR

Quelle: RH

(2) Das externe Programm-Büro hatte u.a. das Vertragsmanagement, das war die Klärung rechtlicher und kommerzieller Fragen, die vertragliche Prüfung von Änderungsanforderungen und die Führung und Aktualisierung des Vertragswerks zu erledigen (siehe TZ 18). Zu den angeführten vertraglichen Änderungen konnte dem RH kein Nachweis einer entsprechenden Beurteilung durch das Programm-Büro vorgelegt werden.

Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

- 24.2** (1) Der RH kritisierte, dass trotz zweijähriger Vorbereitung des IT-Programms, annähernd dreijährigem Vergabeverfahren und einjähriger Programmdurchführung (im Rahmen der zusätzlichen Konstituierungsphase sowie der Planungs- und Konzeptphase) mehrmalige Anpassungen des vertraglichen Leistungs- und Planungsumfelds erfolgten und die Vertragspartner damit wesentlich vom Generalunternehmervertrag abwichen.

Der RH kritisierte, dass diese Anpassungen aus seiner Sicht außerdem zu einer Überschreitung des durch die Zuschlagserteilung vorgegebenen Kostenrahmens bei gleichzeitiger Reduzierung des Leistungsumfangs führten: Nach dem ursprünglich zugeschlagenen Leistungsumfang sollten alle Leistungen bis zum Meilenstein 3 mit 6,88 Mio. EUR pauschal abgegolten werden (siehe TZ 9). Bis zum Meilenstein 2 entstanden jedoch – teilweise unter Außerachtlassung der vertraglich bedungenen Abnahmeverfahren – bereits Kosten von 9 Mio. EUR.

Im Zusammenhang mit den nach Abschluss des Generalunternehmervertrags zum Nachteil des BMF vorgenommenen Vertragsänderungen empfahl der RH dem BMF, eine Überprüfung der straf-, dienst- und disziplinarrechtlichen Relevanz des Verhaltens der verantwortlichen Organe bzw. Organwalter vorzunehmen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das BMF vom externen Programm-Büro die von diesem zu erbringenden Leistungen nicht im vollen Umfang einforderte. Dem externen Programm-Büro oblag das Vertragsmanagement und das interne Controlling, es hatte aber die Nachteile der Vertragsänderungen dem Lenkungsausschuss des IT-Programms E-Finanz nicht kommuniziert.

- 24.3** (1) *Das BMF entgegnete, dass das Programm-Büro keine Leistungen schuldig geblieben sei, insbesondere weil es „Nachteile der Vertragsänderung“, wie zu TZ 23 ausgeführt, nicht gegeben habe und eine diesbezügliche Kommunikation daher sachfremd gewesen wäre.*

Das BMF wies außerdem die Kritik des RH an den vorgenommenen „Anpassungen des vertraglichen Leistungs- und Planungsumfelds“ zurück, da diese nicht nur fachtechnisch notwendig, sondern gerade wegen der langen Laufzeit und hohen Komplexität des Projekts auch geboten gewesen seien. Die weitere Kritik, dass einerseits die prognostizierten Kosten überschritten und andererseits die vorgesehenen Leistungen reduziert worden seien, lege das grundlegende Missverständnis der Beurteilung des RH dar. Der RH habe zwar erkannt, dass der Rahmenvertrag nicht vorgesehen habe, alle Leistungen abzurufen; er übersehe allerdings, dass die Konzeptphase bis Meilenstein 3 den Zweck

gehabt habe, das Programm zu dimensionieren. Weiters sollte ausgearbeitet werden, welche vorhandenen Funktionen weiterverwendet werden und welche neu zu entwickeln wären bzw. wären jene Werkzeuge zu entwickeln und bereitzustellen, die für die Umsetzung am besten tauglich seien.

(2) Hinsichtlich der straf-, dienst- und disziplinarrechtlichen Relevanz des Verhaltens der verantwortlichen Organe bzw. Organwalter habe das BMF durch die Interne Revision des BMF eine unter diesem Aspekt ergänzende Revision veranlasst. Darüber hinaus sei auch das Büro für Interne Angelegenheiten des BMF mit Ermittlungen und Abgabe einer Stellungnahme beauftragt worden. Diese Prüfung habe keinen hinreichenden Verdacht auf die Begehung von Delikten nach dem Strafgesetzbuch durch Organe bzw. Organwalter des BMF in Zusammenhang mit den nach Abschluss des Generalunternehmervertrags vorgenommenen Vertragsänderungen ergeben; es ergäben sich für das BMF daher keine Anhaltspunkte für einen wissentlichen Missbrauch einer Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen und das Entstehen eines Vermögensnachteils. Die Prüfung dienst- und disziplinarrechtlicher Verantwortlichkeiten sei ebenfalls negativ verlaufen, weil zum einen keinerlei Anhaltspunkte für Dienstpflichtverletzungen gefunden werden konnten und zum anderen allfällige Dienstpflichtverletzungen bereits verjährt seien. Das BMF erachtete dadurch die Empfehlungen des RH als umgesetzt.

- 24.4 (1) Der RH verwies bezüglich der Nachteiligkeit der Vertragsänderungen auf seine Ausführungen in den TZ 20 bis 23. Ergänzend verwies er darauf, dass nach dem Generalunternehmervertrag in der zugeschlagenen Fassung mit dem zum 17. Juli 2008 zu erreichenden Meilenstein 3 der Großteil der konzeptiven Arbeiten zum Pauschalpreis von 6,88 Mio. EUR abgeschlossen hätte sein sollen (vgl. dazu auch TZ 9). Bis zum Abschluss der 1. Konkretisierungsvereinbarung im Dezember 2008 war dieser Meilenstein – trotz der bis dahin aufgelaufenen Kosten von 9 Mio. EUR – weiterhin nicht erreicht. Dies alleine belegte die Beurteilung des RH, dass bei erhöhtem Kostenumfang reduzierte Leistungen erbracht wurden.

Weiters hatte sich im Projekt Proof of Concept die Untauglichkeit des vom Generalunternehmer gewählten Lösungsansatzes herausgestellt, was letztlich eine Beendigung der Zusammenarbeit mit dem Generalunternehmer ermöglicht hätte. Dazu verwies der RH auch auf die widersprüchlichen Stellungnahmen des BMF zu TZ 22, „der Proof of Concept (1) hatte darzustellen, welche Konzepte nicht die für eine Umsetzung erforderliche Sicherheit versprochen“, und TZ 24, „es wären jene Werkzeuge zu entwickeln und bereitzustellen, die für die Umsetzung am besten tauglich sind“.

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

Aus Sicht des RH war die vom BMF angeführte Notwendigkeit der Anpassungen des vertraglichen Leistungs- und Planungsumfelds innerhalb der Meilensteine 1 bis 3 daher nicht nachvollziehbar. Ebenso wenig relevierte das externe Programm-Büro diese in ihrer Gesamtheit nachteiligen Vertragsänderungen gegenüber dem BMF als Auftraggeber.

(2) Zur Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und insbesondere zum in Rede stehenden Verdacht des Befugnismissbrauchs hielt der RH fest, dass Regelungen wie jene des Generalunternehmervertrags für die Zahlung von Teilrechnungen (formelle Abnahme von Meilensteinen) bzw. für das Nichterreichen von Meilensteinen (Konventionalstrafen) Befugnisse der Projektverantwortlichen begrenzen. Zur Frage der dienst- und disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit hielt der RH fest, dass sich diese nicht in einer Prüfung der Frage des Vorliegens einer Dienstpflichtverletzung erschöpfen könne. Vielmehr wäre im Sinne einer dienstrechtlichen Relevanz auch die Anwendbarkeit dienstnehmerhaftpflichtrechtlicher Bestimmungen durch das BMF in seiner Funktion als Dienstbehörde zu prüfen.

Geschäftskomponentenmodell

25.1 Im Rahmen des IT-Programms E-Finanz wurden 2008 und 2009 Arbeiten zur Konkretisierung der zu erbringenden Leistungen und zur Definition der Facharchitektur eingeleitet. Dazu wurden u.a. fünf (Teil-) Projekte, das waren das Geschäftskomponentenmodell, das Prozessmodell, die Realisierung eines Prototyps mit dem Proof of Concept 2, das IT-Verfahren Grunddatenverwaltung und das Scanning durchgeführt. In der Konkretisierungsphase 2008 und 2009 liefen in Summe Ausgaben von rd. 23,52 Mio. EUR für den Generalunternehmer und weitere externe Unternehmen auf (TZ 28).

Das (Teil-)Projekt Geschäftskomponentenmodell sollte anhand des Vorgehensmodells des Generalunternehmers die Anforderungen der Steuer- und Zollverwaltung strukturieren und deren gegenseitige Abhängigkeiten darstellen. Dazu wurden von Mai 2008 bis Jänner 2009 die theoretischen Grundlagen jeweils eigener Geschäftskomponentenmodelle erarbeitet, die Geschäftskomponenten beschrieben und in funktionaler Gliederung dargestellt. Das Zusammenwirken der Geschäftskomponenten war über Business Services, das waren Funktionalitäten, die eine Geschäftskomponente von einer anderen nutzt, definiert.

Im Ergebnis dieses (Teil-)Projekts wurden unter anderem je ein Geschäftskomponentenmodell Steuer und Zoll ausgearbeitet: Die ausgearbeiteten Modelle zeichneten sich durch eine hohe Komplexität der Verfahren und der gegenseitigen Abhängigkeiten aus.

Zu Umsetzungsprojekten auf Basis dieser theoretischen Geschäftskomponentenmodelle kam es nur in geringem Maße. Mit der Neuausrichtung von E-Finanz 2010 erfolgte eine Änderung des Vorgehensmodells auf Verbundkomponenten; das sind verfahrensunabhängige IT-Services (ohne Fachbezug zu Steuer oder Zoll), die den IT-Verfahren der Steuer- bzw. Zollverwaltung einheitlich als Grundlage zur Verfügung stehen. Grundlage für die Umsetzung durch die BRZ GmbH waren neue Lastenhefte zu den neu definierten Abschnitten (Release) 1 und 2.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die bis 2009 ausgearbeiteten Geschäftskomponentenmodelle, die jeweils alle Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung umfassten, eine derartige Komplexität aufwiesen, dass sie nahezu nicht umgesetzt werden konnten. Da die ab 2010 erforderliche Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz auf einem neuen Vorgehensmodell und neuen Lastenheften beruhte, konnten, wie der RH kritisch feststellte, die im (Teil-)Projekt Geschäftskomponentenmodell ausgearbeiteten Konzepte nicht genutzt werden (TZ 28).
- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei das Geschäftskomponentenmodell Teil der Methode des Generalunternehmers gewesen und habe die Einteilung der Services und deren Abhängigkeiten umfasst. Im zugehörigen Abschlussbericht seien Harmonisierungsaspekte für spezifische Bereiche wie z.B. Rollen, Grunddatenverwaltung und Finanzstrafverfahren aufbereitet. Die ersten beiden Punkte seien für die weitere Umsetzung von E-Finanz herangezogen und umgesetzt worden. Beim Thema Finanzstrafverfahren würden die Ergebnisse als Grundlage für die Erstellung eines Fachkonzepts eines in Vorbereitung befindlichen Projekts herangezogen.*
- 25.4** Der RH hatte nicht in Abrede gestellt, dass Geschäftskomponentenmodelle für verschiedene Funktionalitäten ausgearbeitet worden waren. Er hatte vielmehr kritisiert, dass die nach der Methode des Generalunternehmers ausgearbeiteten Modelle eine hohe Komplexität aufwiesen und nach der Neuausrichtung von E-Finanz und bei dessen inhaltlicher Umsetzung durch die BRZ GmbH nahezu nicht verwendet werden konnten.

Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

Prozessmodell

- 26.1** Im Rahmen des (Teil-)Projekts Prozessmodell sollten ab Mitte 2008 die in der Ausschreibung definierten Masterprozesse verfeinert dargestellt werden.

Aufgabe war die Prüfung einzelner Masterprozesse (aus dem Vergabeverfahren) hinsichtlich ihrer Verwendbarkeit im weiteren IT-Programm, hinsichtlich der Notwendigkeit von Ergänzungen und hinsichtlich einer möglichen Zusammenführung gleichgelagerter Schritte in der Steuer- und Zollverwaltung. Im Einzelnen erfolgte die Analyse von fünf Masterprozessen (Geschäftsfallerledigung Familienbeihilfe, Zollabfertigung, Einbringung, Abgabenverrechnung und Rechtsdurchsetzung). In den Projektsitzungen analysierten die Experten diese Prozesse und entwickelten eine detaillierte Prozessbeschreibung in grafischer Darstellung.

Das (Teil-)Projekt Prozessmodell endete im März 2009. Die genannten, detailliert in grafischer Darstellung aufbereiteten Prozesse waren nach der 2010 vorgenommenen Neuausrichtung des IT-Programms nicht mehr Teil der Umsetzung von E-Finanz.

- 26.2** Der RH kritisierte, dass nach der erforderlichen Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz die Ergebnisse des (Teil-)Projekts Prozessmodell, dieses betraf die Prozesse „Geschäftsfallerledigung Familienbeihilfe, Zollabfertigung, Einbringung, Abgabenverrechnung und Rechtsdurchsetzung“, nicht genutzt werden konnten (TZ 28).
- 26.3** *Das BMF teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass ergänzend zu den vom RH angeführten Prozessen auch eine detaillierte grafische Prozessdokumentation für die Grunddatenverwaltung, die Jahresveranlagung Privat, den Ausgang, das Grundbesitzinformationssystem und die Nutzer/Rechte behandelt worden seien. Diese Prozesse würden stabile Verfahren darstellen, weiterhin Gültigkeit besitzen und auch für die Umsetzung verwendet werden. So seien die Prozessmodelle für die Familienbeihilfe und Jahresveranlagung Privat Grundlage für die Ausarbeitung eines Fachkonzepts bzw. Bestandteil des Pflichtenhefts.*
- 26.4** Der RH entgegnete, dass ihm die Ergebnisse des im März 2009 abgeschlossenen (Teil-)Projekts Prozessmodell vorlagen und die nunmehr vom BMF in der Stellungnahme zusätzlich angeführten Prozesse nicht enthalten waren. Hinsichtlich der vom BMF angeführten Umsetzung der Prozesse verwies der RH auf eine Mitteilung der, ab 2010 für die Umsetzung zuständigen, BRZ GmbH, wonach die 2009 vorliegenden (vom RH genannten) Prozessmodelle nicht unmittelbar umsetzbar waren.



Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

IT-Programm E-Finanz

Proof of Concept 2

27.1 (1) Da der Prototyp Proof of Concept laut Programm-Management „nicht die für eine Umsetzung erforderliche Sicherheit“ ergab (siehe TZ 22), sah die 1. Konkretisierungsvereinbarung das (Teil-)Projekt „Proof of Concept 2“ vor. Damit sollte der Generalunternehmer die Anwendbarkeit des von ihm entwickelten Lösungsansatzes von E-Finanz durch Entwicklung eines Prototypen beweisen. Der Prototyp sollte Auszüge aus den zwei Geschäftsprozessen (Geschäftsfall erledigen und Informationen einholen) für die IT-Verfahren Familienbeihilfe und Ausfuhrerstattung realisieren.

(2) Der Proof of Concept 2 sollte mit einem Pauschalbetrag von 3,85 Mio. EUR vergütet werden. Von diesem Betrag sollten 40 % bereits mit Abschluss der 1. Konkretisierungsvereinbarung und damit noch vor Beginn des Projekts, weitere 30 % am 24. April 2009 und der Rest mit der Abnahme des Projekts am 31. Juli 2009 abgerechnet werden. Dieses Datum wurde zugleich auch als neuer Meilenstein 3 des Programms E-Finanz festgelegt.

Die erste Teilrechnung in der Höhe von 1,54 Mio. EUR legte der Generalunternehmer am 23. Dezember 2008. Sie wurde vom BMF am 3. Februar 2009 beglichen. Die zweite Teilrechnung sowie die Endabrechnung in Höhe von jeweils 1,17 Mio. EUR erfolgten am 15. Mai bzw. 13. Oktober 2009. Das BMF beglich diese Rechnungen am 18. Juni bzw. 15. Oktober 2009, die Abnahme des Projekts erfolgte am 7. Oktober 2009.

(3) Im Oktober 2009 nahm das BMF Verhandlungen mit dem Generalunternehmer zum Abschluss der 2. Konkretisierungsvereinbarung auf; diese wurde im Jänner 2010 unterfertigt (siehe TZ 30). Gegenstand war eine völlige Neuausrichtung der fachlichen und technischen Architektur von E-Finanz. Die IT-Verfahren Familienbeihilfe und Ausfuhrerstattung waren in der Neuausrichtung sowie in der nachfolgenden Auftragserteilung an die BRZ GmbH nicht mehr enthalten.

Laut Aussage der BRZ GmbH lagen die wiederverwertbaren Ergebnisse aus dem (Teil-)Projekt Proof of Concept 2 ausschließlich in der Erprobung des Zusammenspiels der Software-Entwicklungswerkzeuge des Generalunternehmers. Dieses dabei aufgebaute Wissen konnte nach der Neuausrichtung von E-Finanz verwendet werden.

27.2 Der RH stellte erneut kritisch fest, dass auch beim (Teil-)Projekt Proof of Concept 2 die erste Teilrechnung in Höhe von 1,54 Mio. EUR vertraglich bereits mit Abschluss der 1. Konkretisierungsvereinbarung vereinbart war. Er wiederholte daher seine Empfehlung (siehe TZ 20 und 21) an das BMF, Leistungen von externen Auftragnehmern vor ihrer

Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

tatsächlichen Beauftragung zu konkretisieren und erst nach Abruf, tatsächlicher Erbringung und positiver Abnahme zu vergüten.

Der RH stellte kritisch fest, dass die IT-Verfahren (Familienbeihilfe und Ausfuhrerstattung), die mit dem Proof of Concept 2 in einem technischen Lösungsansatz erprobt werden sollten, nicht mehr Gegenstand der nachfolgenden Neuausrichtung des IT-Programms waren.

Er kritisierte, dass aus dem (Teil-)Projekt Proof of Concept 2 lediglich die Erfahrungen über das Zusammenspiel der Software-Entwicklungswerkzeuge des Generalunternehmers nach der Neuausrichtung von E-Finanz verwendet werden konnten. Damit konnten auch bei diesem (Teil-)Projekt der Konkretisierungsphase von E-Finanz die erbrachten Leistungen nur in geringem Maße weiterverwendet werden.

27.3 *(1) Das BMF merkte an, dass die geleistete erste Teilrechnung in Höhe von 1,54 Mio. EUR gemäß der 1. Konkretisierungsvereinbarung ausbezahlt worden sei und es sich beim Proof of Concept 2 um einen Pauschalbetrag handelte, der in drei Teilbeträgen zur Auszahlung gelangte. Die Auszahlung jedes Teilbetrags sei an konkrete Meilensteine mit Ergebnissen geknüpft gewesen. Für den 1. Teilbetrag sei die freigegebene Projektdefinition als Meilenstein definiert gewesen, die per 17. Dezember 2008 (gleichzeitig mit der 1. Konkretisierungsvereinbarung) freigegeben und unterfertigt worden sei.*

(2) Laut BMF seien die im Proof of Concept 2 erprobten Verfahren nicht mehr Gegenstand der nachfolgenden Neuausrichtung gewesen, weil der strategische Fokus nach der Neuausrichtung auf die Umsetzung von verfahrensunabhängigen Verbundkomponenten in Verbindung mit einer zentralen Grunddatenverwaltung und zwei IT-Verfahren (Jahresveranlagung Privat und Zollrechtliche Bewilligung) gelegt worden sei. Die bis dahin im Proof of Concept 2 erprobten Verfahren Familienbeihilfe und Ausfuhrerstattung, die aufgrund ihres technologischen Ablaufdatums ausgewählt worden seien, seien aus diesen zentralen Überlegungen nicht mehr Gegenstand der Neuausrichtung gewesen. Familienbeihilfe und Ausfuhrerstattung hätten keine zentralen Verfahren für Steuer und Zoll dargestellt und seien zum damaligen Zeitpunkt keine prioritär umzusetzenden IT-Verfahren gewesen. Der Proof of Concept 2 habe dennoch über das Zusammenspiel der Software-Entwicklungswerkzeuge hinaus Erkenntnisse für die weitere Umsetzung geliefert, wie z.B. im Bereich der nichtfunktionalen Anforderungen (Logging, Sicherheit).



Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

IT-Programm E-Finanz

27.4 (1) Der RH erwiderte dem BMF, dass laut der 1. Konkretisierungsvereinbarung der erste Teilbetrag bereits mit Abschluss dieser Vereinbarung abgerechnet werden konnte und daher an keinen Meilenstein, sondern lediglich an den Abschluss der 1. Konkretisierungsvereinbarung gebunden war.

(2) Zu den Ausführungen des BMF, dass die im (Teil-)Projekt Proof of Concept erprobten Verfahren Familienbeihilfe und Ausfuhrerstattung in der Neuausrichtung von E-Finanz nicht mehr berücksichtigt wurden, weil es sich um keine „zentralen Verfahren“ handelte, entgegnete der RH, dass dies bereits zum Startzeitpunkt dieses (Teil-)Projekts festgestanden hatte. Eine Berücksichtigung dieses Aspekts im Rahmen der Definition dieses (Teil-)Projekts hätte daher aus Sicht des RH zu einem höheren Grad an Weiterverwendbarkeit der Ergebnisse des Proof of Concept 2 geführt.

Ergebnisse der Konkretisierungsphase

28.1 (1) In der Konkretisierungsphase fielen 2008 und 2009 Ausgaben von rd. 23,52 Mio. EUR für den Generalunternehmer und weitere externe Unternehmen auf (TZ 44). Aus den fünf (Teil-)Projekten ergaben sich ab der 2010 erfolgten Neuausrichtung von E-Finanz folgende weitere Verwertungsmöglichkeiten:

1. Im (Teil-)Projekt Grunddatenverwaltung wurde u.a. die Anforderungsanalyse erstellt; dieses IT-Verfahren wurde auch nach Neuausrichtung von E-Finanz fortgesetzt.
2. Das (Teil-)Projekt Scanning wurde eingestellt; die für die Neuausrichtung von E-Finanz im Rahmen der Auftragserteilung zum Abschnitt (Release) 1 erforderliche Scanning-Funktionalität wurde aus einem anderen IT-Programm des BMF übernommen.
3. Für die bereits oben angeführten Ergebnisse der (Teil-)Projekte (Geschäftskomponentenmodell, Prozessmodell und Proof of Concept 2) ergaben sich nur geringe Verwertungsmöglichkeiten.

(2) Tabelle 5 stellt die Pilotprojekte sowie (Teil-)Projekte der Konkretisierungsphase sowie eine allfällige Weiterverwendung von Projektergebnissen unter dem Gesichtspunkt der Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz im Einzelnen dar:

Programmdurchführung: Konkretisierungsphase

Tabelle 5: Umsetzung der (Teil-)Projekte der Konkretisierungsphase nach der Neuausrichtung von E-Finanz

Pilotprojekte und (Teil-)Projekte in der Phase der Konkretisierung 2008 und 2009	beispielhafte Inhalte bzw. Ergebnisse	Fortführung nach der Neuausrichtung von E-Finanz
Pilotprojekt IT-Verfahren Beihilfen	Projektdefinition	Abbruch des Pilotprojekts
Pilotprojekt Proof of Concept (1)	die Untauglichkeit des Proof of Concept (1) wird festgestellt	Neubeauftragung des Proof of Concept 2
Kernteam	Beantwortung von Anfragen zur Facharchitektur und technischer Architektur; Entwürfe von Handbüchern der Prozess-, Use Case- und Produktmodellierung nicht finalisiert	Auslaufen des Kernteams August 2009
(Teil-)Projekt Geschäftskomponentenmodell	Ergebnisbericht mit Geschäftskomponentenmodellen für alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung	die organisatorische Neuausrichtung, die Bestandteil des (Teil-)Projekts Geschäftskomponentenmodell war, wurde nicht umgesetzt; die IT-Verfahren wurden nicht umgesetzt; laut BRZ GmbH wären aus der Komponentenarchitektur die nachfolgend entwickelten Verbundkomponenten entstanden
(Teil-)Projekt Prozessmodell	Analyse von 5 Masterprozessen (Geschäftsfallerledigung, Zollabfertigung, Einbringung, Abgabenverrechnung, Rechtsdurchsetzung)	keine Umsetzung im Rahmen der Neuausrichtung 2010
(Teil-)Projekt Proof of Concept 2	Der Prototyp sollte zur Technologieerprobung sowie als Nachweis des technischen Lösungsansatzes dienen; er enthielt die IT-Verfahren Familienbeihilfe und Ausführerstattung	Die IT-Verfahren Familienbeihilfe und Ausführerstattung sind in der Neuausrichtung von E-Finanz nicht mehr enthalten; laut BRZ GmbH konnten nur die Erfahrungen betreffend das Zusammenspiel der Software-Entwicklungswerkzeuge nach der Neuausrichtung wieder verwendet werden
(Teil-)Projekt Grunddatenverwaltung	Anforderungsanalyse	Weiterführung nach Neuausrichtung 2010
(Teil-)Projekt Scanning	Einstellung des (Teil-)Projekts	für die Fortführung in E-Finanz Abschnitt (Release) 1 werden die Ergebnisse eines anderen IT-Programms des BMF verwertet

Quelle: RH

28.2 Der RH kritisierte, dass die in der Konkretisierungsphase ausgearbeiteten Papiere und Konzepte nur in sehr geringem Maße nach dem Programmneustart und der völligen Neuausrichtung des IT-Programms ab 2010 verwendet werden konnten. Die bis dahin aufgelaufenen Ausgaben von 23,52 Mio. EUR konnten daher in einem hohen Ausmaß nicht im weiteren IT-Programm E-Finanz verwertet werden.



Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

IT-Programm E-Finanz

- 28.3** *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu den TZ 25 (Geschäftskomponentenmodell), TZ 26 (Prozessmodell) und TZ 27 (Proof of Concept) und die darin angeführte Weiterverwendbarkeit von Ergebnissen.*

Laut Stellungnahme des BMF seien auch die Ergebnisse der (Teil-)Projekte Grunddatenverwaltung und Scanning nach der Neuausrichtung von E-Finanz in weiterführenden Projekten verwertet worden.

- 28.4** Der RH wies neuerlich auf seine Entgegnung zu den vom BMF angeführten TZ hin: Nach der inhaltlichen und technischen Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz und bei der Umsetzung durch die BRZ GmbH konnten weder die nach der Methode des Generalunternehmers ausgearbeiteten Geschäftskomponentenmodelle, noch die damaligen aufbereiteten Prozesse direkt umgesetzt werden. Weiters waren die im Proof of Concept untersuchten IT-Verfahren nicht mehr Bestandteil der Neuausrichtung.

Der RH entgegnete, dass das (Teil-)Projekt Scanning eingestellt wurde und die für E-Finanz notwendige Funktionalität des Scannings aus dem parallelen Projekt E-Finanz PM übernommen werden musste. Damit verblieb nur das (Teil-)Projekt Grunddatenverwaltung aus der Konkretisierungsphase, das nach der Neuausrichtung im Rahmen von E-Finanz unmittelbar weitergeführt werden konnte.

Weiteres Vorgehen
im Programm

- 29.1** (1) Im September 2009 beauftragte die Sektionsleitung V das Programm-Management zu analysieren, ob eine Fortführung des IT-Programms mit dem Generalunternehmer oder mit der BRZ GmbH erfolgen solle. Auf Grundlage seiner Ausarbeitungen empfahl das Programm-Management, das IT-Programm E-Finanz nicht mehr mit dem Generalunternehmer fortzusetzen, sondern unter Leitung des BMF mit Unterstützung der BRZ GmbH.

Ein gesondertes Gremium, bestehend aus dem Generalsekretär und Vertretern der Sektionen IV (Steuer- und Zollverwaltung) und V (IT), entschied sich jedoch für die Fortführung des IT-Programms E-Finanz mit dem bestehenden Generalunternehmer unter Steuerung des BMF und unter Mitwirkung der BRZ GmbH. Eine schriftliche Dokumentation der Entscheidungsgründe des Gremiums zur Fortführung des IT-Programms mit dem Generalunternehmer fehlte.

Programmdurchführung:
Konkretisierungsphase

(2) Im Oktober 2009 beschloss der Lenkungsausschuss, Verhandlungen mit dem Generalunternehmer zum Abschluss der 2. Konkretisierungsvereinbarung aufzunehmen. Die rund viermonatigen Verhandlungen endeten mit der Unterzeichnung der 2. Konkretisierungsvereinbarung im Jänner 2010 und einem Neustart des IT-Programms E-Finanz unter dem Namen „E-Finanz SZ 2010 – 2012“. Zu diesem Zeitpunkt war trotz mehr als zweijähriger Programmlaufzeit noch immer keine einzige IT-Anwendung zur softwaremäßigen Umsetzung beauftragt.

- 29.2** Der RH kritisierte, dass eine schriftliche Begründung für die entgegen der Empfehlung des Programm-Managements getroffene Entscheidung zur Fortführung des IT-Programms mit dem Generalunternehmer fehlte. Dadurch war die Nachvollziehbarkeit der von der Empfehlung des Programm-Managements abweichenden Entscheidung nicht sichergestellt.

Der RH kritisierte, dass, nachdem das IT-Programm bereits über zwei Jahre gelaufen und noch für keine einzige IT-Anwendung die softwaremäßige Umsetzung beauftragt war, mit der 2. Konkretisierungsvereinbarung bereits die fünfte zusätzliche, den ursprünglich zugeschlagenen Generalunternehmervertrag ändernde, Vereinbarung geschlossen wurde. Dies führte zu einer weiteren Fragmentierung und einer hohen Unübersichtlichkeit der anzuwendenden Verträge. Der RH empfahl dem BMF daher, vertragliche Änderungen, soweit diese aus vergaberechtlicher Sicht zulässig sind, angemessen zu dokumentieren und diese Änderungen in eine konsolidierte Fassung des Vertragswerks einzuarbeiten.

- 29.3** *Das BMF hielt dazu fest, dass die Entscheidung des sektionsübergreifenden Gremiums (Generalsekretär, Sektion IV und V) hinsichtlich der Fortführung des Programms mit dem Generalunternehmer unter Steuerung des BMF und unter Mitwirkung der BRZ GmbH in der 6. Sitzung des Lenkungsausschusses am 9. Oktober 2009 einstimmig beschlossen worden sei.*

Aus Sicht des BMF seien sämtliche vorgenommenen Vertragsänderungen sorgfältig erarbeitet, dokumentiert und archiviert worden. Die Umsetzung der Empfehlung des RH nach Erstellung einer konsolidierten Fassung des Vertragswerks mit Kennzeichnung der erfolgten Änderungen stellte das BMF in Aussicht.

IT-Programm E-Finanz

29.4 Der RH entgegnete, dass er die fehlende Dokumentation der – entgegen der Empfehlung des Programm-Managements – getroffenen Entscheidung, das IT-Programm E-Finanz mit dem bisherigen Generalunternehmer fortzusetzen, kritisiert hatte. Dies wäre gerade angesichts des Abweichens von der Empfehlung des Programm-Managements, die Zusammenarbeit mit dem Generalunternehmer zu beenden, angezeigt gewesen.

Programmdurchführung: Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz

Neuausrichtung
(2. Konkretisierungs-
vereinbarung)

30.1 (1) Da die ausgearbeiteten Geschäftskomponenten- und Prozessmodelle nicht unmittelbar umgesetzt werden konnten, erfolgte eine Neuausrichtung von E-Finanz und eine Reduzierung der umzusetzenden IT-Verfahren. Die Facharchitektur sah nunmehr die Entwicklung von gemeinsam genutzten Verbundkomponenten und Basiskomponenten im Sinne der Lösung zentraler Anforderungen vor. Die Verbundkomponenten (Subjekt, Produkt, Nutzer/Rechte, Listensteuerung, Eingang und Ausgang sowie Benutzerinterface) hatten grundsätzlich keinen Fachbezug zu Steuer und Zoll. Erst die übergeordneten einzelnen IT-Verfahren (Grunddatenverwaltung, Jahresveranlagung privat, Zollrechtliche Bewilligung) behandelten diese Fachaspekte. Die Synergien dieses neuen Konzepts lagen laut BMF darin, dass die zentralen Anforderungen in den IT-Verfahren nicht eigens programmiert, sondern gemeinsam im Wege der Verbundkomponenten genutzt werden.

(2) Diese inhaltliche Neuausrichtung nahmen das BMF und der Generalunternehmer mit der im Jänner 2010 abgeschlossenen 2. Konkretisierungsvereinbarung vor. Diese legte außerdem den Meilenstein 3 ein weiteres Mal neu mit 31. Dezember 2009 sowie eine grobe Umsetzungsplanung für die bis zum April 2012 abzuwickelnden (Teil)Projekte fest (Tabelle 6).

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

Tabelle 6: Umsetzungsplanung der 2. Konkretisierungsvereinbarung

(Teil-)Projekte	2010	2011	2012	Gesamt
		in Mio. EUR		
Verbundkomponente Eingang	0,81	0,45		1,26
Verbundkomponente Ausgang	0,81	0,73		1,54
Grunddatenverwaltung	2,05	3,62	0,23	5,90
Zollrechtliche Bewilligungen	0,55	2,35	0,60	3,50
Jahresveranlagung privat	0,37	1,98		2,35
Programm-Management und -support	0,72	0,72		1,44
sonstige Verbundkomponenten (Subjekt, Produkt, Listensteuerung, Nutzer/Rechte, Benutzerinterface) und Querschnittsmaterien (z.B. Ausbildung und Organisationsentwicklung)	7,71	4,49		12,2
Gesamt	13,02	14,34	0,83	28,19

Quellen: RH, BMF

Die Umsetzungsplanung enthielt für die einzelnen (Teil-)Projekte allerdings lediglich die Umsetzungszeiträume, die Personentage (nach Qualifikationsprofil) und die Gesamtkostenplanung. Die Konkretisierung der (Teil-)Projekte sollten das BMF und der Generalunternehmer erst im Rahmen des weiteren Programmverlaufs gemeinsam vornehmen. Obwohl die Umsetzungsplanung gemäß 2. Konkretisierungsvereinbarung auch die weiteren Meilensteintermine beinhalten sollte, wurden diese erst nachträglich im Juli 2010 festgesetzt.

(3) In weiterer Folge beauftragte das BMF die Umsetzung des IT-Programms mit diesen neu definierten Inhalten. Dies erfolgte in ursprünglich drei getrennten Abschnitten mit der Bezeichnung Release 1, 2 und 3. Hierzu wurde die BRZ GmbH im Oktober 2010 mit der Umsetzung von Abschnitt (Release) 1 und im Mai 2011 von Abschnitt (Release) 2, jeweils auf Grundlage von hierfür von der BRZ GmbH bzw. dem Generalunternehmer ausgearbeiteten Lastenheften, beauftragt.

30.2 (1) Die Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz 2010 war aus Sicht des RH eine Notlösung, die erforderlich geworden war, weil das BMF bis zu diesem Zeitpunkt gravierende Mängel in der Programmdurchführung und im Vertragsmanagement zu vertreten hatte. Zudem hatte sich anhand der bisherigen Ergebnisse gezeigt, dass der alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung umfassende Ansatz für die tatsächliche Umsetzung nicht geeignet war.



(2) Der RH kritisierte, dass die 2. Konkretisierungsvereinbarung weder eine Konkretisierung der (Teil-)Projekte noch die neuen Meilenstertermine enthielt. Abermals blieben diese wichtigen Projekterfordernisse einer nachträglichen, durch das BMF und den Generalunternehmer vorzunehmenden, Konkretisierung vorbehalten. Das mit der 2. Konkretisierungsvereinbarung vereinbarte Vorgehensmodell war daher aus Sicht des RH ebenfalls nicht ausreichend definiert und im Ergebnis zur Sicherstellung des Programmerfolgs nicht geeignet.

Der RH empfahl dem BMF, die im Rahmen von Projekten notwendige Konkretisierung von Vorgehensweisen gegenüber dem Auftragnehmer auch zeitgerecht vertraglich zu fixieren, anstatt diese auf einen späteren Zeitpunkt während der eigentlichen Projektdurchführung zu verlagern. Nur dadurch wird aus Sicht des RH ein ausreichend hoher Grad an durchsetzbarer Verbindlichkeit gegenüber dem Auftragnehmer sichergestellt.

30.3 (1) *Das BMF entgegnete, dass die Neuausrichtung die logische Fortführung des bisherigen Programmverlaufs gewesen sei. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der vorhergehenden Phasen seien direkt in die Neuausrichtung inklusive einer neuen Programmstrategie „Entwicklung von Verbundkomponenten“ eingeflossen.*

(2) Die 2. Konkretisierungsvereinbarung habe das zugehörige und zu diesem Zeitpunkt einzig sinnvolle Rahmenvertragswerk dargestellt. Das BMF verwies hierzu auf die ab April 2010 stattgefundenen Sitzungen des Lenkungsausschusses, die belegten, dass die nachfolgenden Einzelprojekte durch konkrete Projektaufträge samt Meilensteinen und definierten Arbeitsergebnissen im Detail geplant und gesteuert worden seien.

30.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass die Neuausrichtung zwar eine logische Fortführung des bisherigen Programmverlaufs war, allerdings war diese vor allem aufgrund der mangelbehafteten Programmdurchführung und des mangelnden Vertragsmanagements erforderlich. Die inhaltliche Neuausrichtung und insbesondere die Reduzierung der umzusetzenden IT-Verfahren belegten nach Ansicht des RH deutlich, dass der ursprüngliche Ansatz von E-Finanz, alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung zu erneuern, nicht umsetzbar war.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass er nicht die auf der 2. Konkretisierungsvereinbarung aufbauenden weiteren Planungsarbeiten des Lenkungsausschusses bemängelte, sondern das Fehlen einer Konkretisierung der einzelnen Teilprojekte in der 2. Konkretisierungsvereinbarung selbst. Die Verschiebung der Konkretisierung auf eine weitere, erst in

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

der Zukunft abzuschließende Vereinbarung, war aus Sicht des RH nicht geeignet, weitere inhaltliche und umfängliche Divergenzen mit dem Generalunternehmer zu vermeiden.

„Authorisation to proceed“

31.1 (1) Im Juni 2010 plante das BMF, die Entwicklung der drei Verbundkomponenten „Produkt, Eingang und Subjekt“ sowie den Anschluss der Verbundkomponente Eingang an die außerhalb des IT-Programms E-Finanz entwickelte Basiskomponente Scanning in einem Abschnitt (Release) 1 zusammenzufassen. Der Generalunternehmer legte für die Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 am 27. August 2010 ein Gesamt-Angebot in Höhe von 3,1 Mio. EUR. Demgegenüber sah die 2. Konkretisierungsvereinbarung für die Umsetzung der im Abschnitt (Release) 1 enthaltenen drei Verbundkomponenten jedoch nur Kosten von rd. 2 Mio. EUR vor. Das Gesamt-Angebot des Generalunternehmers überstieg die geplanten Kosten somit um über 50 %.

(2) Da das BMF mit der Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 bereits ab dem 30. August 2010 beginnen wollte, erteilte es dem Generalunternehmer eine „Authorisation to proceed“. Dies war eine Vorbeauftragung in Form einer Vereinbarung zwischen BMF und Generalunternehmer, auf deren Grundlage Letzterer zu seinen eigenen Allgemeinen Geschäftsbedingungen tätig wurde. Die Abrechnung für die „Authorisation to proceed“ war mit 15. September 2010 befristet und sollte auf Basis geleisteter Stunden erfolgen.

(3) Auf Grundlage der „Authorisation to proceed“ rechnete der Generalunternehmer vom 30. August 2010 bis zur ersten Septemberhälfte 2010 rd. 135.880 EUR ab. Davon entfielen rd. 10.769 EUR auf die Zeit nach dem 15. September 2010 und somit auf nach Beendigung der „Authorisation to proceed“ erbrachte Leistungen.

(4) Aufgrund des (die in der 2. Konkretisierungsvereinbarung geplanten Kosten übersteigenden) Gesamt-Angebots des Generalunternehmers beschloss der Lenkungsausschuss am 24. September 2010, nicht den Generalunternehmer, sondern die BRZ GmbH mit der Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 zu beauftragen.

31.2 (1) Der RH kritisierte die Vorbeauftragung des Generalunternehmers mittels „Authorisation to proceed“, obwohl das Gesamt-Angebot des Generalunternehmers für den Abschnitt (Release) 1 die geplanten Kosten um 50 % überschritt. Zu diesem Zeitpunkt hätte dem BMF daher klar sein müssen, dass das Angebot des Generalunternehmers mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht annahmefähig ist.



(2) Der RH erachtete die für die „Authorisation to proceed“ aufgelaufenen Ausgaben von 135.880 EUR für den Generalunternehmer – aufgrund der letztlich unterbliebenen Annahme des Angebots des Generalunternehmers und der Übernahme der technischen Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 durch die BRZ GmbH – als verlorenen Aufwand.

Der RH empfahl dem BMF, Angebote nur nach angemessener vorhergehender Prüfung anzunehmen; hingegen wäre grundsätzlich von einer Vorbeauftragung externer Unternehmen vor Prüfung und Annahme des Angebots abzusehen.

31.3 (1) *Die Vorbeauftragung des Generalunternehmers zur „Authorisation to proceed“ sei erfolgt, um den straffen Zeitplan zur Fertigstellung des Release 1a mit Jänner 2010 nicht zu gefährden. Mit der Begrenzung auf den Zeitraum bis 15. September 2010 sei Zeit gewonnen worden, um eine sorgfältige Angebotsbewertung (zwischen der BRZ GmbH und dem Generalunternehmer) als Grundlage für die Entscheidung zur Beauftragung von Release 1 durchzuführen.*

(2) *Durch die Miteinbeziehung des Generalunternehmers bei der Erstellung der Lastenhefte für Release 1 auch bei der nachfolgenden Umsetzung durch die BRZ GmbH sei sichergestellt worden, dass sowohl die durch den Generalunternehmer bis 15. September 2010 erarbeiteten Ergebnisse zur Verwendung kamen als auch der Know-how-Transfer im Projekt erfolgen konnte. Daher seien diese Ausgaben aus Sicht des BMF nicht als verloren zu bezeichnen.*

Zu der vom RH empfohlenen Vorgehensweise führte das BMF aus, dass diese grundsätzlich seinem Vorgehen entspreche.

31.4 (1) Der RH entgegnete dem BMF, dass die sorgfältige Angebotsbewertung noch vor jeglicher Beauftragung durchzuführen war. Die Vorbeauftragung eines der beiden Bieter beinhaltete nicht nur das Risiko des verlorenen Aufwands, sondern auch eine mögliche Beeinträchtigung der Objektivität der Angebotsbewertung.

(2) Zu dem vom BMF angeführten Know-how-Transfer der Ergebnisse der Vorbeauftragung durch Miteinbeziehung des Generalunternehmers bei der Lastenhefterstellung entgegnete der RH, dass das Lastenheft zum Abschnitt (Release) 1 von der BRZ GmbH erstellt wurde. Daher konnten die für die „Authorisation to proceed“ aufgelaufenen Ausgaben von 135.880 EUR für den Generalunternehmer nicht direkt bei der Lastenhefterstellung durch die BRZ GmbH umgesetzt werden.

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

Abschnitt (Release) 1 **32.1** (1) Die Lastenhefte für den Abschnitt (Release) 1, das waren die Verbundkomponenten Produkt, Eingang und Subjekt und deren Anschluss an das Scanning, arbeitete die BRZ GmbH aus. Die technische Umsetzung des Abschnitt (Release) 1 sollte nach Abschluss der Lasten- und Pflichtenhefte im September 2010 beginnen und im Februar 2011 abgeschlossen sein.

Die Auftragserteilung an die BRZ GmbH in Höhe von 1,2 Mio. EUR für die Umsetzung des Abschnitts (Release) 1 erfolgte per 13. Oktober 2010. Die Produktivsetzung fand laut Auskunft des BMF schließlich im April 2011 statt. Die BRZ GmbH teilte hierzu mit, dass Abschnitt (Release) 1 vordringlich die Einbindung des (in einem anderen IT-Programm entwickelten) Scanning in E-Finanz betraf.

(2) Im Auftrag des BMF an die BRZ GmbH für die Umsetzung des Abschnitts (Release) 2 waren die Verbundkomponenten „Produkt, Eingang und Subjekt“ erneut mit erweitertem Funktionsumfang enthalten. Dadurch sollte der Endausbau dieser Verbundkomponenten vorgenommen werden. Das Angebot der BRZ GmbH zum Abschnitt (Release) 2 vom März 2011 bepreiste diese drei Verbundkomponenten erneut mit 2,6 Mio. EUR (bei Verrechnung nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten) bzw. 3,2 Mio. EUR (bei Fixpreis).

Die Verbundkomponente Subjekt, mit der die Subjekte an die unterschiedlichen Register angebunden werden sollten, wurde nicht im Rahmen des Abschnitts (Release) 1 fertiggestellt, sondern im September 2011 in das (Teil-)Projekt Grunddatenverwaltung überführt.

32.2 Der RH kritisierte, dass die Vollumsetzung der im Abschnitt (Release) 1 beauftragten drei Verbundkomponenten „Produkt, Eingang und Subjekt“ nicht im Abschnitt (Release) 1 erfolgte, sondern erst nach nochmaliger Beauftragung und Verrechnung von Leistungen im Abschnitt (Release) 2 bzw. im (Teil-)Projekt Grunddatenverwaltung. Dies belegte, dass auch nach der Neuausrichtung von E-Finanz die Anforderungen (hier an Abschnitt (Release) 1) abermals nicht vollständig beschrieben und im zugehörigen Angebot der BRZ GmbH zur Leistungserbringung nicht vollständig bepreist waren.

Der RH verwies auf seine diesbezügliche Empfehlung, Anforderungen an neue IT-Verfahren vorab durch eine Geschäftsprozessanalyse zu definieren (siehe TZ 34).

32.3 *Das BMF führte dazu aus, dass die Produktivsetzung von Release 1 die Verbundkomponenten Eingang, Subjekt und Produkt gemeinsam mit der Basiskomponente Scanning umfasst habe. Sie sei unter großem Zeit-*