



druck plangemäß im Jänner 2011 erfolgt. Hintergrund dieses Einsatztermins sei die Verfügbarkeit der Funktionalitäten für die Bearbeitung der einlangenden Arbeitnehmerveranlagungen ab Jänner 2011 gewesen. Der genannte Umfang von Release 1 sei insgesamt ein für sich funktionsfähiges Produkt gewesen, das gemeinsam mit der Basiskomponente Scanning erfolgreich zum Einsatz gekommen sei. Die „neuerliche“ Produktivsetzung derselben Komponenten im Rahmen von Release 2 habe dazu gedient, eine Erweiterung der Funktionalitäten in den Komponenten im Sinne einer fachlichen und technologischen Weiterentwicklung, aufbauend auf dem Umfang von Release 1, vorzunehmen.

- 32.4 Der RH hielt dazu fest, dass er nicht die Funktionsfähigkeit des Release 1 bemängelte, sondern die für E-Finanz offensichtlich noch nicht vollständige Umsetzung der zugehörigen Verbundkomponenten, was eine neuerliche Beauftragung dieser Verbundkomponenten im Release 2 notwendig machte.

Unterstützung durch
Bedienstete der
Fachsektionen

- 33.1 (1) Das gegenständliche IT-Programm E-Finanz sollte ab 2007 nicht nur die IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung auf eine neue technologische Basis überleiten, sondern auch die bestehenden Prozesse in der neuen Technologie neu strukturieren und optimieren. Hiefür war das Fachpersonal der Fachsektionen IV (Steuer- und Zollverwaltung) und V (IT) zur Unterstützung der Erstellung des Lastenhefts, zur Prüfung der Umsetzung der Anforderungen im Pflichtenheft und für laufende Rückfragen der externen Entwickler (hier der Generalunternehmer) erforderlich.

(2) Mit der 2010 eingeleiteten Neustrukturierung der Durchführung des IT-Programms E-Finanz wurde die Logik der Verbundkomponenten als gemeinsame Grundlage der darauf aufbauenden IT-Verfahren gewählt. Für die Definition der zahlreichen Schnittstellen der bestehenden und künftigen IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung zu den Verbundkomponenten war wiederum das Fachpersonal der Fachsektion IV (Steuer- und Zollverwaltung) und V (IT) zur Erläuterung der Anforderungen, zur Synchronisation der Altdaten und für laufende Rückfragen der externen Entwickler (hier BRZ GmbH) erforderlich.

(3) In einem BMF-Positionspapier vom 1. Juli 2009 bezifferten die Sektionsleiter der Sektionen IV (Steuer- und Zollverwaltung), V (IT) und VI (Steuerpolitik und materielles Steuerrecht) die notwendige Mitwirkungsleistung des BMF am IT-Programm E-Finanz mit 53.000 Personentagen. Das entsprach rd. 252 Personenjahren bzw. im geplanten Zeitraum Juli 2009 bis Juli 2014 jährlich 50,5 Bediensteten des BMF, die zu 100 % dem Programm E-Finanz zugeteilt wären.

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

(4) 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 laut Aussage der Mitarbeiter des IT-Programms E-Finanz und der BRZ GmbH während des gesamten Programmverlaufs keine ausreichenden Ressourcen an qualifiziertem Personal der Fachsektionen IV und V für die Begleitung des Generalunternehmers bzw. nachfolgend der BRZ GmbH bei der Durchführung des IT-Programms E-Finanz zur Verfügung.

Gemäß E-Finanz SZ Handbuch „Programmplanung und -controlling“ hatten die Bediensteten des BMF ihre für das IT-Programm E-Finanz geleisteten Stunden täglich in einem Leistungserfassungssystem zu dokumentieren. Laut Auskunft des BMF hätten die Bediensteten der Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung) ihren Zeitaufwand für E-Finanz nicht im Leistungserfassungssystem erfasst, die Bediensteten der Sektion V (IT) nur teilweise und dies erst nach der Neuausrichtung von E-Finanz. Eine vollständige und systematische Zusammenfassung der für das gesamte IT-Programm E-Finanz von 2003 bis 2014 aufgewendeten Personentage fehlte.

33.2 Der RH kritisierte, dass das BMF das im Programmverlauf erkennbare Problemfeld – viel zu geringe Ressourcen an qualifiziertem Personal der Fachsektionen für die Begleitung und fachliche Steuerung der Durchführung des IT-Programms E-Finanz – nicht löste. Die Beauftragung des Generalunternehmers bzw. des Dienstleisters BRZ GmbH mit der Durchführung des IT-Programms enthebt den Auftraggeber BMF nicht von der Verantwortung, deren Programmdurchführung durch eigenes, qualifiziertes Personal zu begleiten. Die genaue Kenntnis der fachlichen Grundlagen der bestehenden Verfahren war bei E-Finanz noch bedeutender, weil bei diesem Programm

- ursprünglich ab 2007 die bestehenden Prozesse der Steuer- und Zollverwaltung neu zu strukturieren, in eine neue Technologie überzuführen und zu optimieren waren und
- nachfolgend ab 2010 die Architektur der Verbundkomponenten ein wesentlich höheres Maß an fachlichen Kenntnissen der Verfahrensabläufe bedingte als eine getrennte Logik der einzelnen Verfahren.

Der RH empfahl dem BMF, auch bei Vergabe von IT-Projekten an externe Unternehmen ein dem Projektumfang und Inhalt entsprechendes Fachpersonal zur Definition der Anforderungen, fachlichen



Begutachtung der vom Unternehmen ausgearbeiteten Pflichtenhefte und Begleitung der Projektdurchführung vorzusehen.

Der RH kritisierte, dass das BMF den internen Personalaufwand für die Durchführung des IT-Programms E-Finanz nicht systematisch und vollständig erfasste. Der RH empfahl dem BMF, insbesondere bei der Abwicklung von derart umfassenden IT-Programmen neben den Ausgaben an externe Unternehmer auch den internen Personalaufwand vollständig zu erfassen und nachvollziehbar systematisch den einzelnen (Teil-)Projekten und Projektteilen zuzuordnen und nach Projektaspekten aufzubereiten.

- 33.3 *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass man unter den damals gegebenen Voraussetzungen nur minimalen Spielraum vorfand, um BMF-seitig qualifizierte Ressourcen für die Mitarbeit im Programm bereitzustellen. Weiters seien während der Programmlaufzeit von E-Finanz andere prioritäre IT-Vorhaben parallel umzusetzen gewesen.*

Für große und wichtige Programme erfolge eine detaillierte, projektbezogene Aufwandserfassung; bei E-Finanz sei mit der Umsetzung von Abschnitt (Release) 2 die Mitwirkungsleistung des BMF in Personentagen überwacht und sichergestellt worden.

Laut seiner Stellungnahme werde das BMF versuchen, den RH-Empfehlungen (ein dem Projektumfang und Inhalt entsprechendes Fachpersonal vorzusehen und den internen projektbezogenen Personalaufwand zu erfassen) bei zukünftigen Projekten zu folgen.

- 33.4 Der RH hielt dazu fest, dass für die Durchführung von E-Finanz neben dem Projektbudget von über 100 Mio. EUR qualifiziertes Personal in ausreichendem Ausmaß ebenso wichtig war. Bei E-Finanz war die detaillierte Erfassung des Personalaufwands nicht durchgängig gegeben.

Einbindung der
Anwender

- 34.1 (1) Laut Mitteilung des BMF waren die Anwender der Finanzämter und Zollämter bei der Ausarbeitung der Lastenhefte zu Abschnitt (Release) 2 nicht eingebunden. Auch laut Mitteilung der BRZ GmbH durfte sie bei der Erstellung der Pflichtenhefte keine Anwender aus den Finanzämtern bzw. Zollämtern einbinden.

Ebenso wurde das Produktmanagement der Sektion IV, das waren die Betreuer der Finanzämter hinsichtlich der IT-Verfahren, bei den Lastenheften bzw. Pflichtenheften nicht berücksichtigt.

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

Auch die Spezialisten der Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung) bzw. Applikationsverantwortlichen der Sektion V (IT) konnten, wie bereits unter der TZ 33 dargestellt, nicht ausreichende Personalressourcen zur Umsetzung des IT-Programms E-Finanz einbringen.

(2) Gemäß dem Programmhandbuch E-Finanz SZ hatte der Nutzerbeirat die Anliegen der Anwender zu vertreten und das Programm-Management bei der Projektumsetzung zu unterstützen. Hauptaufgabe war die Überprüfung der erarbeiteten Fachkonzepte hinsichtlich der Berücksichtigung der Anforderungen der Anwender.

Laut Auskunft des BMF wäre der Nutzerbeirat hingegen nur für die Evaluierung der Handhabung der bereits fertig gestellten IT-Anwendungen zuständig gewesen und eingesetzt worden. Faktisch war der Nutzerbeirat nur bei der Produktivsetzung des Scannings aus dem Abschnitt (Release) 1 zur Überprüfung der Handhabung der Bildschirmmasken eingebunden. Der Nutzerbeirat war weder bei der Produktivsetzung der weiteren IT-Verfahren noch in der Phase der Anforderungserstellung (Lastenheft durch den Generalunternehmer) bzw. zur Evaluierung der Pflichtenhefte der BRZ GmbH eingebunden.

(3) Im Rahmen der Umsetzung von E-Finanz Abschnitt (Release) 2 kam es gegenüber der ersten Auftragserteilung einerseits zu hohen zusätzlichen Kosten (siehe TZ 35) durch zahlreiche Änderungsaufträge (Change-Requests) und Ergänzungsaufträge. Die BRZ GmbH begründete deren Notwendigkeit damit, dass die Anforderungen der Anwender in den Lasten- und Pflichtenheften nur unzureichend berücksichtigt waren. Andererseits wurden zahlreiche Fehler erst nach Produktivsetzung festgestellt. 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 wären und bei der Umsetzung zu berücksichtigen wären.

- 34.2** Der RH kritisierte, dass es das BMF verabsäumte, die Anforderungen der Anwender nach der Neuausrichtung des IT-Programms systematisch zu erfassen und zu strukturieren. Der RH kritisierte weiters, dass insbesondere bei Abschnitt (Release) 2 die Ausarbeitung der Lasten- und Pflichtenhefte sowie die Umsetzung des IT-Programms ohne Einbindung der Anwender, des Produktmanagements und des Nutzerbeirats erfolgte.



Nach Ansicht des RH hätte die Überprüfung der Lasten- und Pflichtenhefte hinsichtlich der Berücksichtigung der Anforderungen der Anwender einerseits die bei Abschnitt (Release) 2 nachfolgend notwendige Anzahl an Änderungsaufträgen reduziert, andererseits zur Umsetzung der Geschäftsregeln der bestehenden IT-Anwendungen der Steuer- und Zollverwaltung in den neuen IT-Verfahren beigetragen. Hiedurch hätten die bei der Programmdurchführung aufgelaufenen Zusatzkosten teilweise vermieden werden können (siehe TZ 35).

Der RH empfahl, die Anforderungen an neue IT-Verfahren durch eine Geschäftsprozessanalyse zu definieren. Diese wäre unter Steuerung der Fachsektionen (Spezialisten der Sektion Steuer- und Zollverwaltung) und der Sektion V (IT) unter Einbindung der Finanzämter/Zollämter auszuarbeiten. Hierbei wären zu den Geschäftsprozessen geeignete Testfälle als Teil einer künftigen Abnahmebedingung festzulegen.

- 34.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien bei der Erstellung der Lasten- und Pflichtenhefte die Fachsektionen involviert gewesen und die Abnahme der Dokumente durch nominierte Vertreter der Fachsektionen erfolgt. Damit sei bei E-Finanz zumindest eine teilweise Berücksichtigung der Anforderungen der Anwender gegeben.*

Hinsichtlich der Umsetzung der RH-Empfehlungen führte das BMF aus, dass das Vorgehensmodell umfassend optimiert worden sei und nunmehr auf einem iterativen Vorgehen beruhe. In diesem würden die Anforderungen gemeinsam mit dem Fachbereich und den Anwendervertretern in einzelnen Tranchen erarbeitet, implementiert und getestet. Damit wären bereits Projekte erfolgreich umgesetzt und der Umfang an Änderungsanforderungen reduziert.

- 34.4** Der RH entgegnete, dass zwar die Fachsektion, jedoch weder die Anwender, noch das die Anwender betreuende Produktmanagement, noch der Nutzerbeirat bei der Ausarbeitung der Anforderungen von E-Finanz Abschnitt (Release) 2 eingebunden waren.

- Abschnitt (Release) 2** **35.1** Im Dezember 2010 beauftragte das BMF den Generalunternehmer mit der Erstellung der Lastenhefte für Abschnitt (Release) 2. Dies betraf die IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat, Direktbearbeitung Web, Zollrechtliche Bewilligungen und Grunddatenverwaltung sowie die Verbundkomponenten Hilfesystem, Listensteuerung, Sonstige Anbringen, Auskunftssystem, Zuständigkeiten und Ausgang.

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

Im Mai 2011 erteilte das BMF der BRZ GmbH den Auftrag zur Umsetzung von Abschnitt (Release) 2 einschließlich der Erstellung der dazugehörigen Pflichtenhefte. Dieser umfasste zusätzlich zu den oben angeführten Verbundkomponenten auch die Fortsetzung jener in Abschnitt (Release) 1 begonnenen Verbundkomponenten (Produkt, Eingang und Subjekt).

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.

Im August 2012 erfolgten acht weitere Aufträge des BMF an die BRZ GmbH zur Aufstockung der Personalressourcen zur Umsetzung von Abschnitt (Release) 2 im Rahmen der Änderungsaufträge (Change-Requests) Pakete 1 und 2. Bis Juli 2014 erfolgten weitere Ergänzungsaufträge und Änderungsaufträge u.a. zur Grunddatenverwaltung, Jahresveranlagung Privat, Verbundkomponente Eingang und zum Grundauftrag Abschnitt (Release) 2 (Version b5). Zu dieser letzten Version des Grundauftrags folgten weitere fünf Änderungsaufträge. Insgesamt erteilte das BMF in diesem Abschnitt 20 Aufträge.

Zusätzlich zu den Umsetzungsprojekten waren auch Begleitprojekte im Umfang von 9,76 Mio. EUR genehmigt. Diese betrafen u.a. das externe Controlling, den Programmsupport, die Software-Entwicklungswerkzeuge, die Hardwareinfrastruktur und die Ausbildungskosten von BRZ GmbH Bediensteten für die neuen Software-Entwicklungswerkzeuge.

Das Gesamtvolumen der für Abschnitt (Release) 2 bis Juli 2014 verrechneten Kosten belief sich auf 54,84 Mio. EUR. (Die bis Mai 2015 für die Weiterentwicklung des IT-Verfahrens „Jahresveranlagung Privat“ aufgelaufenen Kosten waren hierin enthalten.)

Im Februar 2013 setzte das BMF die Verbundkomponenten Eingang, Produkt, Listensteuerung, Zuständigkeiten, Ausgang sowie die Grunddatenverwaltung für den Bereich der Zollverwaltung produktiv; im März 2013 das IT-Verfahren Zollrechtliche Bewilligungen. Im Juli 2014 setzte das BMF das IT-Verfahren Grunddatenverwaltung für den Bereich der Steuerverwaltung produktiv und beendete hiemit das IT-Programm E-Finanz. Die Abnahme der genannten Aufträge erfolgte im November 2014 (TZ 40). Die Thematik der Behebung der offenen Fehler wird unter der TZ 42 dieses Berichts behandelt.



Das im Auftrag zu Abschnitt (Release) 2 enthaltene IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat wurde gemäß Beschluss des Lenkungsausschusses vom Februar 2014⁶ in einem Linienprojekt, das war ein IT-Projekt der fachlich zuständigen Abteilung der Sektion V (IT), fortgeführt. Dies galt auch für die Verbundkomponente Zentral. Zusätzlich gab es zur Zeit der Prüfung durch den RH noch zahlreiche IT-Verfahren für die Steuer- und Zollverwaltung, welche in der Neuausrichtung von E-Finanz nicht berücksichtigt waren (TZ 36).

- 35.2 Der RH kritisierte, dass sich die bis Juli 2014 für Abschnitt (Release) 2 verrechneten Kosten durch Änderungsaufträge und Ergänzungen von 31,16 Mio. EUR (21,40 Mio. EUR für die Umsetzungsprojekte und 9,76 Mio. EUR für die Begleitprojekte) auf rd. 54,84 Mio. EUR erhöhten. 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.

Auch in Abschnitt (Release) 2 reduzierte das BMF die umzusetzenden IT-Verfahren, weil es das IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat und die Verbundkomponente Zentral aus dem IT-Programm E-Finanz herauslöste und auf Linienprojekte übertrug.

Der RH kritisierte die in der Beauftragung der BRZ GmbH zu Abschnitt (Release) 2 und allen nachfolgenden Änderungsaufträgen vereinbarte Abrechnung nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten. Diese Form der Verrechnung der erbrachten Leistungen

- überträgt das gesamte Risiko der Entwicklung der Individualsoftware dem Auftraggeber BMF,
- begünstigt schrittweise Entwicklungen, ohne zuvor eine vollständige Analyse der abzubildenden Prozesse vorzunehmen und folglich auf Grundlage nicht vollständiger Lasten- und Pflichtenhefte,
- und erschwert die Leistungskontrolle und den Vergleich der erbrachten Leistungen gegenüber den abgerechneten Kosten.

⁶ Mit der Produktivsetzung von Abschnitt (Release) 2 (Version b5) Mitte Juli 2014 (37. Lenkungsausschuss vom 3. Juli 2014) galt das Programm E-Finanz als beendet. Abschnitt (Release) 2 (Version c3) wird in die Linie übergeführt und als eigenständiges Projekt „Jahresveranlagung Privat“ fortgesetzt (32. Lenkungsausschuss vom 3. Februar 2014).

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

Der RH empfahl, IT-Programme in Abschnitten mit nach Meilensteinen zu erbringenden Leistungen zu beauftragen und nach erbrachten Leistungen abzurechnen.

- 35.3 *Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die erste Produktivsetzung bereits im August 2012 mit den Verbundkomponenten Hilfesystem und dem Graphischen-User-Interface der Jahresveranlagung Privat erfolgt sei. Im Oktober 2012 seien die Fachverfahren Zollrechtliche Bewilligung und die Verbundkomponenten Grunddatenverwaltung Zoll, Listensteuerung, Produktsystem, Zuständigkeiten und Ausgang in Betrieb genommen sowie im Februar 2013 durch ein Update ergänzt worden.*

Zur Kritik der Mehrkosten teilte das BMF mit, dass sich die Terminverschiebungen und Mehrbedarfe insbesondere durch die Ressourcenkonflikte mit den durch dasselbe BMF-Personal umzusetzenden Linienprojekten (Sparpaket, Abgabenänderungsgesetz, elektronische Zustellung, Immobilienertragssteuer, Steuerabkommen sowie der Übersiedlung ins Finanzzentrum Wien) ergeben hätten.

Das Sparpaket habe zu einer Verringerung der Finanzmittel im Programm E-Finanz geführt. Dies habe den Lenkungsausschuss zur Beschlussfassung veranlasst, das Programm E-Finanz in verringertem Umfang abzuschließen, um frühzeitig die Aufwände der Programmstruktur zu reduzieren und die offenen Teile ohne Programmstruktur zu bewältigen.

Hinsichtlich der RH-Kritik, dass Änderungsaufträge nach aufgewendeter Arbeitszeit und Materialkosten verrechnet worden seien und so das Risiko der Entwicklung beim Auftraggeber verblieben sei, hielt das BMF fest, dass E-Finanz gezeigt habe, dass eine vollständige Erfassung von Anforderungen nicht möglich gewesen sei und zu Mehrkosten und verlängerten Laufzeiten geführt habe. Daher sei das BMF inzwischen (siehe TZ 34.3) auf ein iteratives Vorgehensmodell umgestiegen und habe somit die Empfehlung des RH umgesetzt.

- 35.4 Hinsichtlich der vom BMF in seiner Stellungnahme genannten Ressourcenkonflikte mit anderen prioritär umzusetzenden IT-Projekten wiederholte der RH seine Empfehlung, IT-Vorhaben von außergewöhnlichem Umfang und Wichtigkeit vom Bundesminister für Finanzen genehmigen zu lassen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Genehmigung sowohl die erforderlichen finanziellen als auch die internen personellen Ressourcen für die Durchführung des IT-Programms umfasst. Zudem wäre eine detaillierte und nachvollziehbare Planung des Gesamtpro-



Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

IT-Programm E-Finanz

jektbudgets und der bereitzustellenden internen Personalressourcen durchzuführen und diese ebenfalls genehmigen zu lassen.

Ausblick

36.1 (1) Der RH beschrieb die Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung zwecks leichterem Verständnis in fünf zeitlichen Phasen (Tabelle 7). Das IT-Programm E-Finanz, das ursprünglich die vollständige Neugestaltung der IT-Unterstützung hätte beinhalten sollen, stellte davon die ersten drei Phasen, die Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren, dar: In der ersten Phase von E-Finanz erfolgte von 2003 bis 2007 die Initialisierung des Programms, die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und das Vergabeverfahren. In der zweiten Phase 2007 bis 2010 wurden Arbeiten zur Konkretisierung der zu erbringenden Leistungen und die Definition der Facharchitektur vorgenommen. In der dritten Phase 2010 bis 2014 wurde das IT-Programm neu ausgerichtet, eine andere Facharchitektur beschlossen und die BRZ GmbH mit der Umsetzung in einzelnen Releasestufen (Abschnitten) beauftragt. Nach Abschluss der Verbundkomponenten und von zwei IT-Verfahren (Grunddatenverwaltung, Zollrechtliche Bewilligung) waren die vorgesehenen finanziellen Mittel aufgebraucht und das IT-Programm E-Finanz beendet.

Programmdurchführung: Neuausrichtung
des IT-Programms E-Finanz

Tabelle 7: Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung: IT-Programm E-Finanz

Zeitraum	Phase und Inhalt des Programms	geplante Umsetzung von IT-Verfahren Steuer und Zoll	Facharchitektur	Verknüpfung der IT-Verfahren über
2003–2007	1. Phase: Initialisierung des IT-Programms, Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen und Durchführung des Vergabeverfahrens betreffend alle IT-Verfahren	alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung	Masterprozesse; serviceorientierte Architektur	
2007–2010	2. Phase: Konkretisierung der Facharchitektur	alle IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung	Prozesslandkarte; Geschäftskomponentenmodelle	Business Services
2010–2014	3. Phase: 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	Reduzierung auf drei IT-Verfahren: Grunddatenverwaltung, Zollrechtliche Bewilligung, Jahresveranlagung Privat	IT-Verfahren nutzen gemeinsame neu zu erstellende Verbundkomponenten	neu zu erstellende Verbundkomponenten Synchronisation der Daten zwischen Altprogrammen und E-Finanz erforderlich
ab 2014	4. Phase: Ein begonnenes, aber noch nicht fertig gestelltes IT-Verfahren und eine Verbundkomponente werden aus dem Programm E-Finanz herausgelöst und als abteilungsinterne Projekte der Sektion V (IT) fortgesetzt	das IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat und die Verbundkomponente Zentral zusätzliches IT Verfahren Grundbesitzinformationssystem	IT-Verfahren nutzen gemeinsame bestehende Verbundkomponenten	bestehende Verbundkomponenten Synchronisation der Daten zwischen Altprogrammen und E-Finanz erforderlich
ab Mitte 2015	5. Phase: Überleitung aller weiteren Altprogramme (IT-Verfahren) von der Großrechner-Plattform auf Server	alle weiteren IT-Verfahren der Steuerverwaltung	Altprogramme sind voneinander unabhängige Einzelverfahren	Synchronisation der Daten zwischen Altprogrammen und E-Finanz

Quelle: RH

Das ursprünglich in der Umsetzung noch vorgesehene IT-Verfahren Jahresveranlagung Privat und die Verbundkomponente Zentral wurden aus dem IT-Programm E-Finanz herausgelöst; diese werden gemeinsam mit dem IT-Verfahren Grundbesitzinformationssystem auf Basis der Verbundkomponenten-Architektur von E-Finanz in den zuständigen Abteilungen der Sektion V (IT) fortgeführt und finanziert (vierte Phase).

(2) 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. Dies betraf beispielsweise die IT-Verfahren Abgabeneinhebung, Abgabenfestsetzung, Jahresveran-

lagung-Betrieblich, Betriebsprüfung und Beihilfen, welche nach der Neuausrichtung von E-Finanz noch nicht zur Umsetzung beauftragt waren und daher auf der bisherigen Großrechner-Plattform weiter betrieben werden.

Da der Einsatz der Großrechner-Plattform, auf der die bestehenden IT-Verfahren der Steuerverwaltung zum Einsatz kommen, Ende 2016 beendet werden soll, war 2015 geplant, diese IT-Verfahren in der vorliegenden alten Programmierung bis Ende 2016 von der Großrechner-Plattform auf einen Betrieb auf Servern umzustellen (fünfte Phase).

Danach sah das BMF vor, auch diese IT-Verfahren im Rahmen von Linienprojekten in der in E-Finanz eingesetzten Technologie zu entwickeln. Eine Entscheidung hierfür bzw. ein Zeitplan lag im BMF aufgrund mangelnder finanzieller Bedeckung nicht vor.

- 36.2** Der RH kritisierte, dass das BMF die ursprünglich vorgesehene Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung mit dem IT-Programm E-Finanz nicht erreichte.

Daher werden zusätzlich zu den bisherigen Ausgaben für E-Finanz weitere Ausgaben für die Neugestaltung der noch offenen IT-Verfahren auflaufen (TZ 44).

Da die Großrechner-Plattform als bisherige technische Plattform aller nicht in E-Finanz umgesetzten weiteren IT-Verfahren der Steuerverwaltung ab 2017 nicht mehr zur Verfügung steht, war die Entscheidung des BMF, diese nicht in E-Finanz umgesetzten IT-Verfahren in der bestehenden Programmierung und Funktionalität bis Ende 2016 auf Server übertragen zu wollen, als Ersatzlösung erforderlich.

- 36.3** *Das BMF merkte in seiner Stellungnahme an, dass mit den elf Verbundkomponenten, mehreren Basiskomponenten und zwei Fachverfahren ein Grundstein gelegt sei, auf dem künftige Implementierungen aufsetzen können. Die in E-Finanz bereitgestellte Technologie sei Voraussetzung zur Erneuerung der Verfahren in der Finanzverwaltung und umfassend nutzbar. Die genannte Komponentenstruktur könne im Sinne von Shared-Services auch in anderen Institutionen genutzt werden. Die serviceorientierte Architektur sei fertiggestellt, auf der neue Verfahren wie u.a. die antragslose Familienbeihilfe oder das Bundesfinanzgericht fußen würden. Auch die im Zuge von E-Finanz entwickelten Werkzeuge würden flächendeckend im BMF verwendet.*

Programmdurchführung: Neuausrichtung des IT-Programms E-Finanz

Der laut Stellungnahme des BMF aus Kostengründen vorgesehene Umstieg der Rechnerplattform sei keine Ersatzlösung, sondern erst durch die E-Finanz-Plattform möglich.

- 36.4** Der RH hielt fest, dass – ungeachtet der vom BMF genannten Strukturen der Technologie von E-Finanz, der Verbund- und Basiskomponenten, der serviceorientierten Architektur und neuer Werkzeuge – die ursprünglich vorgesehene Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung mit dem IT-Programm E-Finanz nicht erreicht werden konnte.

Zu dem vorgesehenen Umstieg der Rechnerplattform entgegnete der RH dem BMF, dass laut Mitteilung der BRZ GmbH die Wartung des Großrechners 2017 eingestellt werde. Der geplante Umstieg der Rechnerplattform für die noch nicht in E-Finanz umgestellten IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung war daher als Ersatzlösung notwendig, weil die vorgesehene Neugestaltung der IT-Unterstützung der gesamten Steuer- und Zollverwaltung nicht erreicht wurde.

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

Beschreibung des aktuellen Systems

- 37.1** (1) Die im Rahmen von E-Finanz entwickelten IT-Verfahren (Grunddatenverwaltung und Zollrechtliche Bewilligung sowie die Verbundkomponenten (beispielsweise Hilfesystem, Listensteuerung, Eingang, Produkt, Menü, Voraussetzungen, Sonstige Anbringen, Auskunftssystem, Zuständigkeiten und Ausgang) bildeten Teile der Prozesse der Steuer- und Zollverwaltung mit Hilfe der serviceorientierten Architektur ab.

(2) Die IT-Verfahren von E-Finanz basierten auf einer zentralen IT-Infrastruktur der BRZ GmbH. Die rd. 12.000 Anwender in den Finanz- und Zollämtern konnten auf die Server von ihren Arbeitsplatzrechnern über einen Internetbrowser zugreifen, die Übertragung der Daten erfolgte verschlüsselt über das Corporate Network des BMF.

(3) Aus Gründen der Ausfallsicherheit war für die Betriebsführung der zentralen Serverinfrastruktur (11 Server im Bundesrechenzentrum, 18 im Parallelrechenzentrum) ein Zwei-Standorte-Konzept vorgesehen. Das Bundesrechenzentrum und das Parallelrechenzentrum arbeiteten nach dem Lastverteilungsprinzip, wobei das gesamte Datenvolumen in beiden Rechenzentren parallel geführt wurde. Dadurch konnte im Falle eines Ausfalls eines Rechenzentrums das verbleibende Rechenzentrum den gesamten Betrieb übernehmen. Zusätzlich war ein System zur Erhöhung der Ausfallsicherheit der Datenbanksysteme eingerichtet.


 Sicherheit der
 IT-Komponenten

37.2 Die Aufteilung des Betriebs der zentralen IT-Komponenten für E-Finanz auf zwei voneinander unabhängige Standorte erfolgte aus Gründen der Ausfallsicherheit. Der RH erachtete diese IT-Infrastruktur im Sinne der Betriebssicherheit – unabhängig von der Frage des Zeitverhaltens und der Handhabung von E-Finanz – als zweckmäßig.

38.1 Die BRZ GmbH war seit Mai 2006 nach der Norm ISO 27001 zertifiziert, die erstmalige Zertifizierung gemäß der vormaligen Sicherheitsnorm ÖNORM A 7799 erfolgte bereits im Mai 2005. Die ISO 27001 spezifizierte die Anforderungen für Herstellung, Einführung, Betrieb, Überwachung, Wartung und Verbesserung eines dokumentierten Informationssicherheits-Managementsystems unter Berücksichtigung der Risiken innerhalb der gesamten Organisation. Diese Norm wurde entworfen, um die Auswahl geeigneter Sicherheitsmechanismen zum Schutz sämtlicher Werte eines Unternehmens sicherzustellen. Das ISO 27001-Zertifikat wies eine Gültigkeit von drei Jahren auf, ferner erfolgten jährliche Überwachungsaudits sowie Risikobewertungen. Die zentrale IT-Infrastruktur der BRZ GmbH sowie die lokalen Arbeitsplätze waren durch technische Maßnahmen nach dem Stand der Technik abgesichert. Darüber hinaus führten externe Unternehmen in der BRZ GmbH Sicherheitstests und Sicherheitsüberprüfungen durch. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es allerdings für die IT-Verfahren von E-Finanz kein Notfallkonzept.

38.2 Der RH sah zwar in der Zertifizierung der BRZ GmbH gemäß ISO 27001 eine wesentliche Maßnahme zur Gewährleistung der Datensicherheit, allerdings wäre auch ein Notfallkonzept für E-Finanz hierbei zu berücksichtigen. Der RH empfahl daher der BRZ GmbH, auch für E-Finanz ein Notfallkonzept zur Erhöhung der Datensicherheit zu erarbeiten.

38.3 *(1) Das BMF teilte in seiner Stellungnahme hierzu mit, dass ein dedizierter Notfallplan (Business Continuity Process entsprechend der Norm ISO 22301) erarbeitet und seit Oktober 2012 in Kraft sei. Dieser regle die einzuleitenden Wiederanlauf-, Wiederherstellungs- und Kommunikationsmaßnahmen bei Notfällen in der BRZ GmbH. Eine Überarbeitung des Notfallplans sei 2015 erfolgt.*

Weiters würde das BMF den operativen Schutzbedarf aller IT-Verfahren jährlich aktualisieren. Darüber hinaus bestünde ein gemeinsamer Notfallplan für Cyberbedrohungen, der die zwischen BMF und BRZ GmbH abgestimmten und einzuleitenden Maßnahmen und Zuständigkeiten im Rahmen der Schadensbegrenzung, Koordination, Analyse, Forensik, Bereinigung, Kommunikation und Dokumentation zur Wiederherstellung des Normalbetriebs regle.

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

(2) Die BRZ GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie einen Business Continuity Process entsprechend der Norm ISO 22301 implementiert habe. In Entsprechung dieses Prozesses läge auch für die IT-Verfahren von E-Finanz ein Notfallplan seit Oktober 2012 vor. Eine konkrete Überarbeitung hierzu sei 2014/2015 erfolgt, diese Version sei seit Juni 2015 in Geltung.

38.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass es im Rahmen der Gebarungsüberprüfung durch den RH (Zeitraum November 2014 bis März 2015) keinen Notfallplan für E-Finanz vorlegen konnte. Das BMF hatte dies damit begründet, dass der Notfallplan kein Bestandteil des Programms E-Finanz war und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein entsprechender Plan in Ausarbeitung war. Der RH begrüßte, dass seit Juni 2015 ein aktueller Notfallplan vorlag.

Externe Dienstleister
für die BRZ GmbH

39.1 (1) Die im Rahmen der Abschnitte (Release) 1 und 2 von E-Finanz entwickelte Individualsoftware wurde mit Hilfe standardisierter Entwicklungswerkzeuge des Generalunternehmers programmiert. An der Entwicklung von E-Finanz waren sowohl Mitarbeiter der BRZ GmbH als auch externe Unternehmen beteiligt. Bis einschließlich Abschnitt (Release) 1 erfolgte die Entwicklung zum überwiegenden Teil – d.h. mehr als 80 % der eingesetzten Personalressourcen – mit Mitarbeitern der BRZ GmbH.

(2) Bei der Entwicklung der in Abschnitt (Release) 2 beschriebenen Verbundkomponenten und IT-Verfahren von E-Finanz betrug der Anteil der von der BRZ GmbH erbrachten Leistungen nur mehr rd. 36 %. Zur Erbringung der zugehörigen Softwareentwicklung bediente sich die BRZ GmbH insbesondere des Unternehmens B als Subunternehmer. Rechtsgrundlage für diese Zusammenarbeit war ein Abruf aus einem durch die Bundesbeschaffung GmbH geschlossenen Rahmenvertrag für Applikationsentwicklungen.

Im Zeitraum Mai 2011 bis Oktober 2013 erteilte die BRZ GmbH sieben Einzelaufträge an das Unternehmen B im Wert von rd. 16,84 Mio. EUR. Die verrechneten Gesamtkosten betragen rd. 17,15 Mio. EUR. Zusätzlich beauftragte die BRZ GmbH auch andere Subunternehmer mit der Erbringung weiterer spezifischer IT-Dienstleistungen für E-Finanz und bezahlte dafür weitere rd. 9,3 Mio. EUR.

(3) Laut Auskunft der BRZ GmbH werde sie die technische Weiterentwicklung, Wartung und Fehlerbehebung von E-Finanz selbst sowie mit Unterstützung von Subunternehmern durchführen.



- 39.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in Abschnitt (Release) 2 lediglich ein geringer Anteil (36 %) der erbrachten Leistungen direkt – d.h. ohne externe Dienstleister – von der BRZ GmbH erbracht werden konnte. Dies erschwert nach Ansicht des RH die künftige Weiterentwicklung, aber auch die Wartung und Fehlerbehebung der vorliegenden Programmierung. Der RH empfahl der BRZ GmbH daher, mittelfristig entsprechendes Fachwissen und personelle Ressourcen aufzubauen, um die IT-Verfahren und Verbundkomponenten von E-Finanz künftig weitgehend ohne Subunternehmer weiterentwickeln zu können und derart die Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu reduzieren.
- 39.3 *Das BMF und die BRZ GmbH teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass die BRZ GmbH als Full-Service-Provider für die österreichische Bundesverwaltung eine weitgehende Unabhängigkeit von Subunternehmern für die Weiterentwicklung und den Betrieb von IT-Verfahren anstrebe. In der Abwicklung von großen IT-Programmen sei der Einsatz von externen Mitarbeitern in erhöhtem Ausmaß sinnvoll, um den temporären Mehrbedarf an Personalressourcen abzudecken. In der mit der Weiterentwicklung und dem Betrieb von E-Finanz betrauten Organisationseinheit seien 2015 bereits 69 % der Leistungen durch interne Mitarbeiter erbracht worden. Es sei aber zu erwähnen, dass durch den Einsatz von Standardprodukten, welche die technische Basis für die Entwicklung und den Betrieb der IT-Verfahren bildeten, immer eine Abhängigkeit von Lieferanten bestehen bliebe.*
- 39.4 Der RH hielt anerkennend fest, dass der Anteil für die Weiterentwicklung und den Betrieb von E-Finanz, den interne Mitarbeiter der BRZ GmbH erbrachten, 2015 auf 69 % gesteigert werden konnte. Im Vergleich mit dem bisher in Eigenleistung erbrachten Anteil von lediglich 36 % (Release 2) sollte der nunmehr erhöhte Anteil der durch eigenes Personal erbrachten Leistungen auch eine Reduzierung der Kosten mit sich bringen.
- 40.1 (1) 2012 führte das Unternehmen D eine Überprüfung des von der BRZ GmbH gemeinsam mit Subunternehmern entwickelten Programmcodes für sechs Verbundkomponenten von E-Finanz durch. Aufgrund der dabei aufgezeigten Mängel erstellte die BRZ GmbH einen Maßnahmenkatalog zur Mängelbehebung. Die BRZ GmbH teilte hierzu im 25. Lenkungsausschuss mit, dass die Mängelbehebungen lediglich einen geringen Aufwand darstellten.

Abnahme der
entwickelten
Individualsoftware

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

(2) Das Unternehmen F unterzog im Herbst 2013 den etwa eine Million Zeilen umfassenden Programmcode von E-Finanz, das betraf die Verbundkomponenten (Zuständigkeiten, Voraussetzungen, Listensteuerung, Sonstige Anbringen, Hilfe, Produktsystem, Eingang, Menüsystem, Auskunftssystem und Ausgang) sowie die IT-Verfahren (Grunddatenverwaltung, Zollrechtliche Bewilligungen und Jahresveranlagung Privat), einer Überprüfung (Code-Review). Diese Überprüfung stellte Mängel im Programmcode fest und bestätigte damit auch die Erkenntnisse der ersten Überprüfung des Unternehmens D. Bei zahlreichen Komponenten wurden Schwachstellen gefunden (z.B. Redundanz im Programmcode, oftmalige Einzelfalluntersuchungen, unübliche Programmiermuster).

Die Ergebnisse der Überprüfung des Unternehmens F wurden dem Lenkungsausschuss im März 2014 zur Kenntnis gebracht. Trotz der bei der Überprüfung festgestellten und im BMF bekannten Mängel sowie trotz der großen Zahl an im Betrieb auftretenden Fehlern (TZ 41, 42) nahm das BMF zwischen Jänner 2014 und November 2014 uneingeschränkt die bis dahin entwickelten Komponenten und Verfahren von E-Finanz ab.

(3) Anfang 2015 führte das Unternehmen F eine zweite Überprüfung des Programmcodes der Abschnitte (Release) 1 und 2 durch und präsentierte die Ergebnisse sowie Verbesserungsvorschläge dem BMF sowie der BRZ GmbH am 24. Februar 2015. In seinem Bericht erläuterte das Unternehmen F, dass der Programmcode von E-Finanz etwa 962.000 Zeilen umfasste; den Wert der vorliegenden Entwicklung der Software von E-Finanz (ab Vorliegen eines Fachgrobkonzepts) einschließlich des Projektmanagements und der Qualitätssicherung bezifferte es mit rd. 15,4 Mio. EUR. Das BMF konnte diesen Wert nicht nachvollziehen. Die BRZ GmbH sowie das BMF konnten nachfolgend Anmerkungen und Erläuterungen einbringen, die in den Ergebnisbericht des Unternehmens F eingearbeitet werden sollen.

40.2 (1) Der RH begrüßte, dass externe Spezialisten den Programmcode der IT-Verfahren und Verbundkomponenten von E-Finanz einer Überprüfung unterzogen.

(2) Der RH bemängelte, dass das BMF trotz Kenntnis der Mängel im Programmcode sowie trotz der aus der Sicht der Anwender sehr großen Zahl an im Betrieb auftretenden Fehlern im November 2014 gegenüber dem Auftragnehmer BRZ GmbH eine uneingeschränkte Abnahme der E-Finanz Abschnitte (Release) 1 und 2 bestätigte. Aus Sicht des RH war die Behebung der Mängel im Programmcode für eine nachhaltige Wartbarkeit sowie Weiterentwicklung der IT-Verfahren und Ver-

bundkomponenten von E-Finanz wesentlich. Der RH empfahl dem BMF und der BRZ GmbH, aufbauend auf den Ergebnissen der externen Überprüfung, eine Strategie zur Lösung der aufgezeigten Probleme des Programmcodes bzw. der sonstig aufgezeigten Schwachstellen in der Programmierung auszuarbeiten.

- 40.3 (1) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die definierten Abnahmekriterien des Qualitätsmanagements hinsichtlich der erlaubten Fehlerzahl je Klasse den gängigen Standards im Bereich Softwareentwicklung entsprechen würden; internationale Vorgaben gemäß dem ISO Software Testing Standard lägen hierzu nicht vor. Die Abnahmeprozesse seien strukturiert aufgesetzt, konsequent abgewickelt und umfassend dokumentiert.*

So sei die Produktivsetzung von Release 2 (Version b5) mehrmals aufgrund der vorliegenden Fehlerzahlen verschoben worden. Mit Juli 2014 habe der Lenkungsausschuss einstimmig die Entscheidung zur Produktivsetzung getroffen, obwohl noch abnahmeverhindernde Fehler vorlagen. Im Vorfeld seien die erwarteten Auswirkungen ausführlich beleuchtet und einstimmig das damit verbundene Risiko in Kauf genommen worden. Zusätzlich habe die BRZ GmbH begleitend zur Abnahme eine detaillierte Planung zur Beseitigung der offenen Fehler eingefordert und deren Umsetzung laufend überwacht. Die vom BMF beauftragte Codeanalyse durch das Unternehmen F habe keine derart schwerwiegenden Mängel ergeben, aufgrund derer eine Abnahme durch das BMF nicht hätte stattfinden dürfen. Die Erkenntnisse aus der Codeanalyse seien in eine Umsetzungsstrategie übergeführt, von der BRZ GmbH plangemäß abgearbeitet und deren Fertigstellung vom BMF gesteuert worden.

(2) Die BRZ GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass im Zuge der Entwicklung von E-Finanz dreimal externe Überprüfungen der technischen Artefakte durchgeführt worden seien. In allen Fällen seien die sich daraus ergebenden Aufgaben in das Aufgaben-Management aufgenommen und abgearbeitet worden. Zusätzlich seien technische Maßnahmen gesetzt worden, um im Rahmen der Entwicklung regelmäßig mögliche Schwachstellen aufzuzeigen; ebenso sei der Softwareentwicklungsprozess angepasst worden.

- 40.4 (1) Der RH verstärkte seine Kritik an das BMF insofern, als es trotz der Kenntnis von abnahmeverhindernden Fehlern die uneingeschränkte Abnahme der E-Finanz Abschnitte (Release) 1 und 2 bestätigte. Durch diese Vorgehensweise wurde die haushaltrechtlich vorgesehene Aufgabe einer Abnahme teilweise nicht erfüllt und die Verhandlungsposition des Auftraggebers BMF gegenüber dem Auftragnehmer bezüglich der Kosten der Fehlerbehebung verschlechtert. Auch hat die Produk-

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

tivsetzung von E-Finanz trotz bekannter und abnahmeverhindernder Fehler wesentlich dazu beigetragen, dass die Nutzerzufriedenheit (siehe TZ 41) sehr gering war.

(2) Der RH betonte die Bedeutung der Aufnahme und Abarbeitung der aus den externen Software-Überprüfungen resultierenden Aufgaben in das Aufgaben-Management durch die BRZ GmbH. Auch die Anpassung des Softwareentwicklungsprozesses sollte aus Sicht des RH zu einer signifikanten Verbesserung der Qualität der Softwareentwicklung führen.

Nutzerzufriedenheit

41.1 (1) Das BMF führte im Juli 2013 (noch vor dem Programmabschluss im Juli 2014) an einigen Finanz- und Zollämtern fragebogenbasierte Erhebungen zur Zufriedenheit der Nutzer mit den durch E-Finanz eingeführten IT-Verfahren durch. Die Anwender brachten massive Kritik, vor allem im Zusammenhang mit der Nutzbarkeit und dem Schulungskonzept, zum Ausdruck. Mit der Inbetriebnahme der Grunddatenverwaltung im Juli 2014 (Abnahme im November 2014) erfolgte auch der Programmabschluss von E-Finanz.

(2) Der RH übermittelte im Februar 2015 einzelnen Finanzämtern und einem Zollamt einen Fragebogen zu 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.

Insbesondere nannten sie Probleme bei der Datensynchronisation zwischen der Grunddatenverwaltung und den bestehenden IT-Verfahren sowie bei der Überspielung von Meldedaten aus dem Zentralen Melderegister. Die sehr umfangreichen Bearbeitungslisten, das sehr aufwändige Eingabeverfahren und das Antwortzeitverhalten der Verbundkomponente Listensteuerung erschwerten die Arbeit aus Sicht der Anwender. Dementsprechend war die Nutzerzufriedenheit gering. Speziell in den Infocentern der Finanzämter waren die negativen Auswirkungen dieser Probleme in Form längerer Wartezeiten für die Kunden der Finanzverwaltung besonders gravierend.

(3) Die Anwender gaben an, dass eine tägliche Übernahme der Daten aus dem Zentralen Melderegister, eine Anbindung an das Unternehmensregister sowie eine Verbesserung bei der Subjektvereinigung den Nutzen von E-Finanz verbessern könnte.

- 41.2 Der RH kritisierte auf Basis der von den Anwendern genannten Probleme von E-Finanz beispielsweise die Probleme bei der Datensynchronisation, die sehr umfangreichen Bearbeitungslisten oder das schlechte Antwortzeitverhalten. Der RH empfahl dem BMF und der BRZ GmbH, in Zusammenhang mit der auszuarbeitenden Lösung (TZ 40) der aufgezeigten Probleme des Programmcodes und der sonstig aufgezeigten Schwachstellen der Programmierung auch das Antwortzeitverhalten im Betrieb von E-Finanz zu verbessern.
- 41.3 (1) *Das BMF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prüfung des RH noch in einer Übergangsphase von E-Finanz erfolgt und die Implementierung der Verfahren noch nicht abgeschlossen sei. Parallel mit der Anbindung des ersten Massenverfahrens (Jahresveranlagung Privat, im Mai 2015) seien massive Anstrengungen unternommen worden, um die Performance deutlich zu verbessern. Aktuelle Rückmeldungen aus Finanzamtsbesuchen würden dies belegen, vor diesem Hintergrund sei die Kritik des RH nicht mehr aktuell.*

Die Kritik des RH habe sich auf die Verbundkomponenten Listensteuerung und Grunddatenverwaltung und hier vor allem auf die Listensteuerung in Zusammenhang mit dem Finanzzentrum Wien fokussiert. Die an diesem Standort aufgetauchten Problempunkte seien in der Planung in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar gewesen und hätten erst nach der Produktivsetzung erkannt und entsprechend bearbeitet werden können. An der Verbesserung der Performance würde laufend gearbeitet.

(2) Das BMF und die BRZ GmbH teilten in ihren Stellungnahmen weiters mit, dass mit einer im Zeitraum Juli bis September 2015 durchgeführten Taskforce erhebliche Verbesserungen der Antwortzeit und der Useability erzielt worden seien. Die am Application-Server gemessenen Transaktionszeiten seien für die Verbundkomponenten Listensteuerung um 75 % und für die Grunddatenverwaltung um 50 % gesenkt worden. In diese Taskforce seien auch Endanwender eingebunden gewesen, die sich sehr positiv über diese Entwicklungen geäußert hätten. In Zusammenarbeit mit den Endanwendern seien 33 Useability-Verbesserungen erkannt und davon 29 umgesetzt worden. Die übrigen vier Maßnahmen seien noch in Prüfung und würden nach positiver Einschätzung durch das BMF umgesetzt.

- 41.4 (1) Der RH hielt gegenüber dem BMF fest, dass sich seine Befragung der Anwender von Februar 2015 bis Juli 2015 erstreckte. Die Rückmeldungen der Anwender vom Juli 2015 – zu diesem Zeitpunkt war das Massenverfahren (Jahresveranlagung Privat) bereits in Produktion – waren besonders kritisch.

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

(2) Der RH begrüßte gegenüber dem BMF und der BRZ GmbH, dass im Zeitraum Juli bis September 2015 eine Taskforce mit dem Ziel, die Performance und Useability deutlich zu verbessern, durchgeführt wurde.

Störungsmanagement 42.1 (1) Das Störungsmanagement von E-Finanz umfasste u.a. die Behebung von Fehlern oder Störungen, die Abarbeitung neuer oder geänderter fachlicher Anforderungen, die Änderung der Konfiguration der Systeme sowie die Bereinigung von fehlerhaften oder inkonsistenten Datensätzen. Die Detailprozesse des Störungsmanagements waren definiert und schriftlich dokumentiert.

(2) Diesbezügliche Anfragen der Anwender in Finanz- bzw. Zollämtern übermittelten entweder die Nutzer direkt oder definierte Anwender des jeweiligen Amtes per E-Mail an das bei der Sektion IV (Steuer- und Zollverwaltung) angesiedelte Produktmanagement. Im Zeitraum 14. Juli 2014 (Produktivsetzung der Grunddatenverwaltung von Release 2) bis 31. Dezember 2014 gab es 4.129 Anfragen zu E-Finanz.

Im Produktmanagement erfolgte auch der First-Level-Support: Dazu wurden die Störungen, Fehler und Anforderungen in einem von der BRZ GmbH betriebenen System erfasst, analysiert, falls möglich gelöst, andernfalls an die zugehörige Abteilung der Sektion V (IT) weitergeleitet. Die Priorisierung, in welcher Weise bzw. Reihenfolge die Störungen, Fehler und Anforderungen abgearbeitet wurden, legte die Sektion V (IT) im Einvernehmen mit der BRZ GmbH fest. Dabei wurde zwischen Aufgaben, Fehlern, Kurzaufgaben und Störungen unterschieden:

- Eine Aufgabe bestand inhaltlich in der Umsetzung einer bestimmten (neuen) Anforderung oder eines Teils einer Anforderung.
- Fehler waren definiert als Abweichung vom erwarteten bzw. spezifizierten Verhalten des IT-Verfahrens. Grundsätzlich waren alle auftretenden Fehler – egal ob sie bei einem Test oder im Rahmen der Produktion auftraten – zu dokumentieren und zu bearbeiten.
- Kurzaufgaben waren rasch umsetzbare Anforderungen mit sofortiger Auswirkung im System.
- Unter dem Begriff Störung verstand man die Beschreibung eines Fehlverhaltens einer Funktion in einem IT-Verfahren durch einen Benutzer im Rahmen der Produktion. Die Lösung war in der Regel ohne Entwicklungsarbeiten möglich.

Mit Stichtag 6. April 2015 lagen 145 Fehler und 78 Aufgaben bzw. Störungen vor. Eine Analyse zeigte, dass diese seit Beginn 2015 gestiegen waren.

(3) Laut Auskunft der Anwender in den Finanz- und Zollämtern erschwerten die zahlreichen Fehler der IT-Verfahren von E-Finanz die Arbeit derart wesentlich, dass die Anforderungen an E-Finanz nur teilweise erfüllt waren. Weiters gaben die Anwender an, dass die Bearbeitung der Fehler überwiegend nicht zeitnah erfolgte. Die Anwender bemängelten auch die ihrer Ansicht nach fehlende Kommunikation über die von der BRZ GmbH durchgeführten Änderungen bzw. Mängelbehebungen in E-Finanz.

42.2 (1) Aus Sicht des RH war die aus der Zahl der offenen Fehler resultierende Kritik der Anwender berechtigt. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die Anzahl der offenen Fehler seit Anfang 2015 zugenommen hatte. Der RH empfahl daher dem BMF und der BRZ GmbH, die priorisierte Mehrzahl der offenen Fehler rasch abzuarbeiten, um so eine effiziente Leistungserbringung in den Finanz- und Zollämtern mit den bereits bestehenden IT-Verfahren von E-Finanz zu gewährleisten.

(2) Der RH empfahl dem BMF und der BRZ GmbH, die Kommunikation mit den Anwendern bezüglich der behobenen Fehler sowie der durchgeführten Systemänderungen, beispielsweise mit Hilfe von Newslettern oder individuellen Benachrichtigungen, zu verbessern.

42.3 (1) *Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest:*

- *Aus Sicht des BMF seien die insgesamt aufgetretenen Gesamtfehlerzahlen für Projekte in vergleichbarer Größenordnung nicht untypisch oder außergewöhnlich. Sämtliche zur Zeit der RH-Prüfung (April 2015) bekannten Fehler seien mittlerweile abgearbeitet und erledigt worden. Die von den Anwendern seitdem aufgezeigten Fehler seien immer einzelfallbezogener und spezifischer, konnten aber mit dem neu eingerichteten Fehlermanagement systematisch und unter Einsatz strukturierter und definierter Prozesse und Tools behoben werden.*
- *Der Trend bei den Fehlerzahlen sei insgesamt abnehmend. Mit Stand Ende November 2015 seien nur noch 31 Fehler bekannt gewesen.*

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

- Die in Betrieb befindlichen Verbundkomponenten und IT-Verfahren seien seit der Inbetriebnahme im Juli 2014 (und der Zeit der Prüfung durch den RH) konsequent funktional weiter entwickelt und im Rahmen von monatlichen Weiterentwicklungen im Rahmen der Softwareverteilung den Anwendern bereitgestellt worden. Dabei hätten die Anwender diverse Fehler und Störungen identifiziert, die zu einem hohen Anteil durch fehlerhafte Datenbestände bzw. Dateninkonsistenzen in den Bestandssystemen hervorgerufen worden seien.
- Um die vorhandene Funktionalität ressourcenschonend überprüfen zu können, sei eine Testautomatisierung aufgebaut worden, die mehrmals wöchentlich den vorhandenen Code auf Fehler überprüfe.
- Die Genauigkeit der neuen Fehlersuche sei aus Sicht des BMF beispielhaft. Je nach Menge und Kategorie der aufgetretenen Fehler würde mit hoher Priorität und im Bedarfsfall mit zusätzlichem Personal an deren Behebung gearbeitet.
- Die Kommunikation mit den Anwendern erfolge über das Produktmanagement. Dieses sehe den aktuellen Bearbeitungsstatus sämtlicher Fehler im eingesetzten Tool. Zusätzlich würde bei jeder monatlichen Entwicklung eine Zusammenfassung der Behebungen bzw. Neuentwicklungen auf der Startseite der Finanzanwendungen veröffentlicht.

(2) Die BRZ GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass von den mit Stichtag 6. April 2015 vorliegenden 145 Fehlern und 78 Aufgaben bzw. Störungen zwischenzeitlich 144 Fehler und 62 Aufgaben bzw. Störungen abgearbeitet bzw. behoben worden seien. Mit Stichtag 18. November 2015 lägen 32 gemeldete Fehler vor. Weiters sei den festgestellten Fehlerzahlen der Umfang des Quellcodes gegenüberzustellen. Wie der Source-Code-Prüfung entnommen werden könne, seien im gegenständlichen Programm etwa 1,4 Mio. Source-Code-Zeilen erstellt. Die nach der Produktivsetzung gefundenen Fehler dürften nicht als unüblich hoch angesehen werden, weil internationale Untersuchungen zu dem Ergebnis kämen, dass man bei einem Fehler pro 1.000 Code-Zeilen von Software mit guter Qualität sprechen könne.

Die BRZ GmbH teilte in ihrer Stellungnahme weiters mit, dass sie dem BMF bei jeder Produktivsetzung bekannt gebe, welche Änderungen pro Komponente vorgenommen würden.

- 42.4 Der RH entgegnete dem BMF und der BRZ GmbH, dass er neben der Anzahl an Fehlern in den IT-Verfahren insbesondere die durch diese Fehler auftretenden wesentlichen Behinderungen der Arbeit in den Finanz- und Zollämtern kritisierte.


 Dienstgüte-
 vereinbarung

43.1 (1) Eine Dienstgütevereinbarung bezeichnet eine Vereinbarung zwischen einem Auftraggeber (hier BMF) und einem Dienstleister (hier BRZ GmbH) über wiederkehrende Dienstleistungen. In dieser werden zugesicherte Leistungseigenschaften wie etwa Leistungsumfang, Reaktionszeit, Verfügbarkeit der Systeme und Schnelligkeit der Bearbeitung, Erreichbarkeit des Help-Desk, Reaktionszeit der Systeme und Wartungsfenster genau beschrieben.

(2) 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 Betriebsbeschreibung regelte die monatlichen Entgelte sowie die Betriebszeiten. Die wesentlichen Bestandteile einer Dienstgütevereinbarung waren darin nicht enthalten; das BMF begründete dies mit Einsparungen.

(3) Zur Überwachung der Systemperformance der IT-Infrastruktur von E-Finanz diente ein eigenes System. Dieses sammelte die relevanten Daten und stellte sie für die weitere (statistische) Auswertung zur Verfügung. Damit wäre die Infrastruktur, zugesicherte Leistungseigenschaften zu messen, gegeben.

43.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Fehlen einer Dienstgütevereinbarung eine mangelnde Transparenz und Klarheit über die von der BRZ GmbH zu erbringenden Leistungen zur Folge hatte. Er empfahl daher dem BMF und der BRZ GmbH, eine Dienstgütevereinbarung für E-Finanz mit den wesentlichen Dienstgüteparametern abzuschließen. Diese Vereinbarung wäre die Grundlage für die Einforderung einer den Anforderungen entsprechenden Servicequalität und deren objektive Überprüfung.

43.3 (1) *Das BMF konnte die Kritik des RH nachvollziehen. Das BMF hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die bestehenden Rahmenverträge zwischen BMF und BRZ GmbH Dienstgütevereinbarungen bzw. Service Level Agreements hinsichtlich Betrieb und Wartung beinhaltet hätten. Aufgrund von Sparmaßnahmen seien die bestehenden Service Level Agreements im Jahr 2014 ausgesetzt worden. Derzeit würden sie schrittweise – mit optimierter Systematik – wieder eingeführt. Weiters würden die im Rahmen von E-Finanz entwickelten Verfahren integrierte Messvorrichtungen beinhalten, mit welchen man gemäß einem international anerkannten Standard die Verfügbarkeit von Services messen und überwachen könne. Diese Messungen würden kontinuierlich durch die BRZ GmbH erfolgen und für die Überwachung des Systems herangezogen.*

Technische Umsetzung des IT-Programms E-Finanz

Laut Stellungnahme des BMF sei die Servicequalität auch ohne bestehende Dienstgütevereinbarung seit der Produktivsetzung von Release 2b durchgängig gegeben. Es sei allerdings geplant, neue Rahmenverträge zu erarbeiten, auf deren Basis bis Ende des ersten Quartals 2016 neue Betriebsverträge mit entsprechenden Dienstgüteparametern abgeschlossen werden sollten.

(2) Die BRZ GmbH teilte in ihrer Stellungnahme hierzu mit, dass das BMF und die BRZ GmbH neue Rahmenverträge erarbeiten würden. Es sei geplant, auf dieser Basis bis Ende des ersten Quartals 2016 neue Betriebsverträge mit entsprechenden Dienstgüteparametern abzuschließen.

- 43.4 Der RH hielt gegenüber dem BMF und der BRZ GmbH die Notwendigkeit des für Ende des ersten Quartals 2016 geplanten Abschlusses neuer Betriebsverträge mit entsprechenden Dienstgüteparametern fest.

Kosten des IT-Programms E-Finanz

Ausgaben für das IT-
Programm E-Finanz

- 44.1 Laut Auskunft des BMF organisierte das externe Programm-Büro die Rechnungsablage von E-Finanz. Die Gesamtausgaben für das IT-Programm E-Finanz wurden dem RH jedoch von der Controlling-Abteilung der IT-Sektion des BMF auf Grundlage ihrer Unterlagen übermittelt. Die Ausgaben für die Initialisierungsphase 2003 bis 2007 in Höhe von rd. 3,73 Mio. EUR waren in den vom BMF geführten Programmkosten von E-Finanz nicht integriert.

Mit der Produktivsetzung des Release 2 (Version b5) und dem IT-Verfahren Grunddatenverwaltung im Juli 2014 (Abnahme November 2014) galt das 2010 im Umfang reduzierte Programm E-Finanz als beendet. In Summe betragen die unter dem IT-Programm E-Finanz erfassten Ausgaben für externe Unternehmen bis Juli 2014 rd. 97,43 Mio. EUR (Tabelle 8).

Tabelle 8: Ausgaben für externe Unternehmen von E-Finanz

Zeitraum	Initialisierungsphase 2003 bis 2007	Konkretisierungsphase 2008 bis 2009	Neuausrichtung und Abschnitt (Release) 1 2010 bis 2011	Abschnitt (Release) 2 2011 bis Juli 2014	Abschnitt (Release) 2 offene Aufträge 2015	Abschnitt (Release) 3 2012 und 2013	Summe 2003 bis 2014
externe Unternehmen	in Mio. EUR						
Generalunternehmer	-	16,11	4,38	0,92	-	0,56	21,96
BRZ GmbH	1,97	5,32	7,07	46,96	0,39	0,92	62,63
Unternehmen C	0,63	1,14	1,25	3,74	-	0,47	7,23
Unternehmen D	-	0,88	0,22	2,41	-	0,12	3,63
sonstige Dienstleister	1,13	0,07	0,20	0,42	-	0,16	1,99
Summe	3,73	23,52	13,12	54,45	0,39	2,22	97,43

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMF, RH

Darin enthalten waren neben den bis Juli 2014 angefallenen Ausgaben auch jene Kosten, die für das IT-Verfahren „Jahresveranlagung Privat“ bis Mai 2015 aufgelaufen waren. Die Umsetzung des genannten IT-Verfahrens wurde 2011 in E-Finanz eingeleitet, die Fertigstellung erfolgte aber gemäß Beschluss des Lenkungsausschusses von E-Finanz vom Februar 2014 mittels Nachfolgeprojekten innerhalb der BMF Linienorganisation.

44.2 (1) Das IT-Programm E-Finanz sah ursprünglich die Erneuerung aller IT-Verfahren der Steuerverwaltung vor, weil diese bereits 2003 veraltet und erschwert wartbar waren. Der RH kritisierte, dass neben den Verbund- und Basiskomponenten nur die IT-Verfahren Zollrechtliche Bewilligung, Grunddatenverwaltung und Jahresveranlagung Privat umgesetzt waren, dennoch hierfür 97,43 Mio. EUR an Ausgaben aufgelaufen waren. Da E-Finanz wesentliche IT-Verfahren der Steuerverwaltung – beispielsweise die Abgabeneinhebung, die Abgabensfestsetzung, 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.

(2) Die 2015 vorgenommene externe Überprüfung des Programm-codes von E-Finanz (TZ 40) stellte einen Wert der gegenständlichen Programmierung (ab Fertigstellung eines Grobkonzepts) von

Kosten des IT-Programms E-Finanz

rd. 15,40 Mio. EUR⁷ fest. Der RH stellte diesen Wert den bisher aufgelaufenen Ausgaben von rd. 97,43 Mio. EUR gegenüber. Der vom Unternehmen F angegebene Wert von 15,40 Mio. EUR stellte zwar nur den Wert der Entwicklung nach Ansicht des Unternehmens F 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. Der RH kritisierte die Mehraufwendungen gegenüber dem Ergebniswert der Entwicklung, die nach seiner Ansicht

- auf die Ausgaben der Konkretisierungsphase, deren Ergebnisse nach der Neuausrichtung von E-Finanz nur in geringem Maße genutzt werden konnten (TZ 28),
- auf unvollständige Leistungsbeschreibungen der Abschnitte (Release) 1 und 2 und in Folge unvollständige Pflichtenhefte, die zu umfangreichen Änderungsaufträgen führten, (TZ 32, 35) und
- die zu geringen eigenen Personalressourcen, die durch den teuren Zukauf von Fremdleistung ersetzt werden mussten (TZ 33),

zurückzuführen waren.

44.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMF habe man während der Laufzeit von E-Finanz ein äußerst schwieriges Programmumfeld vorgefunden, in dem aufgrund von Ressourcenengpässen und gestiegenen Anforderungen Laufzeitverlängerungen und erhöhte Projektkosten zu verkraften gewesen seien. So seien alleine wegen rechtlicher/organisatorischer Anpassungen die IT-Bestandsverfahren um 28,4 Mio. EUR erweitert worden und diese Erweiterungen habe man auch in E-Finanz berücksichtigen müssen. Darüber hinaus habe E-Finanz aufgrund von Budgetrestriktionen vor dem eigentlichen Ziel der Gesamtumstellung beendet werden müssen.*

(2) *Innerhalb der Rahmenbedingungen sei das BMF bemüht gewesen, die kostengünstigste Lösung durch die Ausschreibung bzw. durch Konkurrenzangebote zu den Releases unter Einsatz des Bestbieterprinzips zu finden. Weiters merkte das BMF an, dass sich der bei der externen Überprüfung des Quellcodes angegebene Wert der Programmierung in keinem der Angebote widerspiegle.*

⁷ diesen Wert erkannte das BMF nicht an (siehe TZ 40)

(3) Trotzdem sei das Gesamtsystem zukunftssträftig, weil die künftigen Entwicklungen der Finanzverwaltung darauf aufsetzen könnten. Die Verbund- und Basiskomponenten seien als Grundbausteine in einem „einmaligen Kraftakt“ erstellt worden. Dafür sei sichergestellt, dass es nur noch eine Grunddatenverwaltung und eine Verbundkomponente Eingang bzw. Ausgang für alle Verfahren gebe. Weiters würde die mehrfache Verwendbarkeit der gesamten Komponenten ein Potenzial zur Konsolidierung, zum kostengünstigeren Einsatz, zur Modernisierung und zu Einsparungseffekten beinhalten. Diese Kosteneinsparungen seien erst langfristig erzielbar, weil die Ausrichtung auf die Mehrfachverwendbarkeit zu Beginn einen entsprechenden Mehraufwand mit sich gebracht habe. Daher werde das BMF künftig darauf achten, dass die Verbund- und Basiskomponenten konsequent eingesetzt und wiederverwendet würden, wie für bereits aktuell in Vorbereitung oder in Umsetzung befindliche Verfahren.

44.4 (1) Der RH entgegnete, dass die Anpassungen der IT-Bestandsverfahren mit Kosten von 28,4 Mio. EUR auch wegen der Verzögerungen von E-Finanz bzw. wegen dessen ungeplantem Programmende erforderlich waren.

(2) Bezüglich der kostengünstigsten Lösung durch die Ausschreibung bzw. nachfolgende Vergleichsangebote zu den Releases entgegnete der RH, dass die nach Zuschlag vorgenommenen vertraglichen Änderungen und nachfolgenden inhaltlichen Anpassungen grundsätzlich das Risiko von Mehrkosten mit sich bringen und gegenständlich auch mit sich brachten.

(3) Der RH nahm die Argumentation des BMF bezüglich der geplanten Mehrfachverwendung der Komponenten zur Kenntnis. Er ergänzte aber, dass der Einsatz dieser Komponenten in einzelnen IT-Verfahren ohne Gesamtumstellung der IT-Strukturen wegen der Schnittstellendefinitionen eine erhöhte Komplexität mit sich bringt.

Kosten der
IT-Betriebsführung

45.1 Das BMF gab als einen der Gründe für die Initiierung des IT-Programms E-Finanz Einsparungen bei den jährlichen Betriebsführungskosten für die IT-Systeme der Steuer- und Zollverwaltung an. Dies sollte durch den Umstieg von der ursprünglichen Großrechner-Plattform der bestehenden Systeme der Steuer- und Zollverwaltung auf die E-Finanz-Plattform erreicht werden.

Kosten des IT-Programms E-Finanz

Mit der Inbetriebnahme von Teilen von E-Finanz kam es zu einer Erhöhung der gesamten Betriebsführungskosten der Steuer- und Zollverwaltung durch den Parallelbetrieb der bestehenden IT-Verfahren und von E-Finanz. Der Anstieg der Betriebsführungskosten für die neuen E-Finanz-Verfahren konnte bis zum Jahr 2014 nicht durch die sinkenden Betriebsführungskosten der nur in geringem Umfang reduzierten IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung auf der Großrechner-Plattform kompensiert werden. Dies führte in Summe zu einer deutlichen Steigerung der gesamten Betriebsführungskosten der Steuer- und Zollverwaltung von 25,86 Mio. EUR im Jahr 2011 um 4,62 Mio. EUR auf 30,48 Mio. EUR im Jahr 2014 (Tabelle 9). Dies stand insbesondere im Gegensatz zu den laufend reduzierten Einheitsätzen der BRZ GmbH, die insbesondere für Rechenleistung und Datenspeicherung von 2008 bis 2014 um mehr als die Hälfte gesunken waren.

Tabelle 9: Kosten für Betriebsführung von E-Finanz und der bestehenden IT-Verfahren der Steuer- und Zollverwaltung

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Änderung 2008 bis 2014
	in Mio. EUR							
E-Finanz	0,10	0,24	0,21	1,92	2,11	7,66	6,13	+ 6,03
IT-Verfahren Zoll	7,20	6,85	6,57	6,43	5,50	5,89	5,67	- 1,53
IT-Verfahren Steuer	22,91	23,14	20,71	17,52	19,39	18,96	18,68	- 4,23
Summe Betriebskosten	30,21	30,24	27,49	25,86	27,00	32,51	30,48	+ 0,27

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BRZ GmbH

Das BMF und die BRZ GmbH begründeten die Steigerung der Gesamtkosten mit dem notwendigen Parallelbetrieb der IT-Verfahren auf der Großrechner-Plattform und dem Server für E-Finanz.

- 45.2 Der RH wies kritisch auf die im Zeitraum 2011 bis 2014 gestiegenen Gesamtkosten für die Betriebsführung der Steuer- und Zollverwaltung durch den Parallelbetrieb der bestehenden IT-Verfahren auf der Großrechner-Plattform sowie der neuen IT-Verfahren von E-Finanz hin.
- 45.3 (1) Laut Stellungnahme des BMF sei es seit 2008 zu wesentlichen Erweiterungen der Funktionalitäten in allen IT-Verfahren gekommen. Der zusätzlich notwendige Parallelbetrieb (von E-Finanz und den Bestandsverfahren) sowie die Inflation von 14 % gemäß Verbraucherpreisindex würden die Stabilisierung der Betriebskosten als Erfolg ausweisen.

(2) Das BMF teilte mit, dass 2014 (wie vom RH in der Tabelle angeführt) bereits eine Betriebskostenreduktion erfolgt sei und dass die nächste signifikante Reduktion beginnend 2016 und in vollem Umfang 2017 erwartet werde, wenn die Großrechnerplattform abgelöst werde.

- 45.4 Der RH entgegnete, dass die Entgelte an die BRZ GmbH für maßgebende Leistungen, insbesondere für Rechenleistung und Datenspeicherung, von 2008 bis 2014 um mehr als die Hälfte gesunken waren und somit die angeführte Inflationsrate von insgesamt 14 % nicht als Begründung für Kostensteigerungen dienen konnte.

Sonstige Feststellungen

Konzentration von Auftragsvergaben

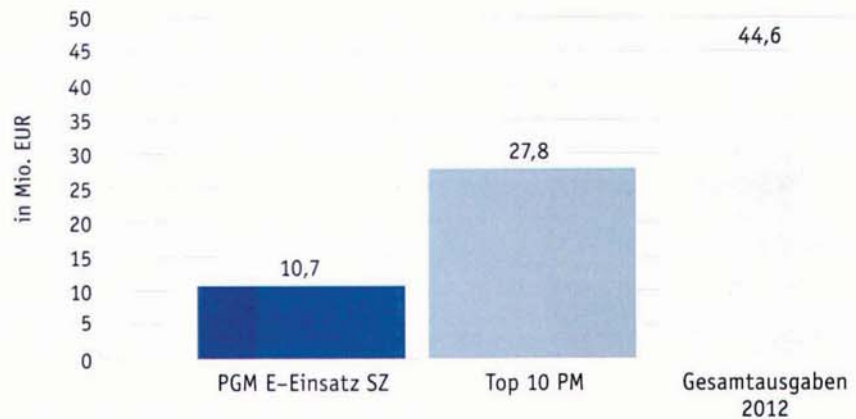
- 46.1 (1) Aus Sicht des RH sind Großprojekte wie das Programm E-Finanz sowie (damit einhergehend) die Vergabe öffentlicher Aufträge generell Bereiche mit einer erhöhten Gefährdung in Bezug auf Misswirtschaft und Korruption. Dieses Gefährdungspotenzial wird durch hinzutretende Faktoren – z.B. Konzentration von Auftragsvergaben – weiter erhöht.

Ein wirksames Instrument zur Vermeidung von Misswirtschaft und Korruption ist u.a. eine angemessene Aus- und Weiterbildung zur Korruptionsprävention für die jeweiligen Verantwortlichen. Dabei kommt den Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Leitungsorgane, die aufgrund ihrer Vorbildfunktion eine wesentliche Säule in der Korruptionsprävention bilden, eine besondere Bedeutung zu.

(2) 2013 stellte die Interne Revision des BMF fest, dass sich über 60 % der im Jahr 2012 gesamthaft beauftragten Personalfremdleistungen in Höhe von 44,6 Mio. EUR auf lediglich zehn Projektmanager der Sektion V verteilten. Der geschäftsführende Programm-Manager von E-Finanz war dabei mit einem Auftragsvolumen von 10,7 Mio. EUR alleine für rd. 24 % der in diesem Jahr beauftragten Personalfremdleistungen verantwortlich (Abbildung 2).

Sonstige Feststellungen

Abbildung 2: Vergabe-Konzentration IT-Fremdleistungen 2012



Quellen: BMF, RH

(3) Aus den vom BMF übermittelten Unterlagen ging hervor, dass lediglich ein Mitglied des Lenkungsausschusses vor der Gebarungsüberprüfung ein Seminar zur Korruptionsprävention besucht hatte. Die übrigen im Programm E-Finanz tätigen Programm- bzw. Projektmanager und die im Lenkungsausschuss stimmberechtigten Führungskräfte der Sektion V erhielten den übermittelten Unterlagen zufolge im oder vor dem Zeitraum der Gebarungsüberprüfung keine angemessenen Schulungen zur Korruptionsprävention.

46.2 Der RH stellte fest, dass sich die Vergabe von Aufträgen an IT-Fremdleistungsfirmen im Jahr 2012 auf lediglich einen bzw. einige wenige einzelne Mitarbeiter der Sektion V konzentrierte. Er kritisierte, dass weder diese verantwortlichen Programm- und Projektmanager, noch der Großteil der im Lenkungsausschuss von E-Finanz stimmberechtigten Führungskräfte der Sektion V entsprechende Schulungen zur Korruptionsprävention erhalten hatten.

Der RH empfahl dem BMF daher, für angemessene, regelmäßige und verpflichtende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention zu sorgen. Diese sollten insbesondere das Führungspersonal des BMF und auch jene Bediensteten, die in besonders relevanten Bereichen (beispielsweise Mitarbeiter in Funktionen wie Recht, Personal, Finanzen oder Beschaffung) tätig sind, umfassen.

- 46.3 *Das BMF führte dazu an, dass Schulungen zum Thema Korruptionsprävention im Rahmen der generellen Aus- und Weiterbildung der BMF-Mitarbeiter in Form von Informationsveranstaltungen und -broschüren erfolgt seien, diese aber nicht nachweisbar bis auf Einzelpersonenebene dokumentiert vorliegen würden. Derzeit werde von der Sektion I ein Modul entwickelt, das den Bereich Korruptionsprävention umfasse und das zukünftig verpflichtend im BMF geschult werde.*
- 46.4 Der RH begrüßte das Vorhaben des BMF, das Thema Korruptionsprävention zukünftig verpflichtend zu schulen. Er erinnerte das BMF nochmals daran, dass diese Schulungen u.a. das Führungspersonal des BMF umfassen sollten.

Schlussempfehlungen

- 47 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor

BMF

- (1) IT-Vorhaben von außergewöhnlichem Umfang und Wichtigkeit wären vom Bundesminister für Finanzen zu genehmigen. Die Genehmigung sollte sowohl die erforderlichen finanziellen als auch die internen personellen Ressourcen für die Durchführung des IT-Programms umfassen. (TZ 3)
- (2) Für zukünftige IT-Programme wäre eine umfassende Vorstudie zu erstellen. Diese hätte neben der Prüfung der Machbarkeit des IT-Programms auch die strategischen, fachlichen und budgetären Eckpunkte klar festzulegen. (TZ 3)
- (3) Eine detaillierte und nachvollziehbare Planung des Gesamtprojektbudgets und der erforderlichen bereitzustellenden internen Personalressourcen wäre durchzuführen und genehmigen zu lassen. (TZ 4)
- (4) Den nach den vergaberechtlichen Bestimmungen obliegenden Dokumentationspflichten (hier Vergabevermerk) wäre ausnahmslos nachzukommen, um die Nachprüfbarkeit und Transparenz der im Rahmen der Ressortverantwortung getroffenen Vergabeentscheidungen sicherzustellen. (TZ 7)
- (5) Bei Vergaben im IT-Bereich wäre der 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. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

(6) Abrechnungen und Teilrechnungen wären nur nach erfolgter Abnahme einer konkreten Leistung bzw. eines vorab zu bestimmenden Meilensteins vorzunehmen. (TZ 10)

(7) In längerfristigen Verträgen zur Umsetzung von IT-Projekten wären die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung vorzusehen und sich darüber hinaus die uneingeschränkte Verwertung der bis zum Kündigungszeitpunkt vorliegenden und dem Auftragnehmer abgegoltenen Ergebnisse vorzubehalten. (TZ 11)

(8) Die Rolle des Auftraggebers wäre zu personalisieren, bei sektionsübergreifenden IT-Programmen wäre ein Auftraggeber mit sektionsübergreifender Kompetenz vorzusehen. (TZ 13)

(9) Bei IT-Vorhaben von außergewöhnlichem Umfang und Wichtigkeit wäre sicherzustellen, dass ein vom Bundesminister unmittelbar nominiertes Mitglied mit sektionsübergreifender Zuständigkeit im Lenkungsausschuss (Entscheidungsgremium des IT-Programms) aktiv eingebunden ist. (TZ 14)

(10) Projektleiter (hier geschäftsführende Programm-Manager) wären in Bezug auf die Größe eines vorliegenden IT-Programms zeitlich bis zu 100 % dem Programm zuzuordnen. (TZ 15)

(11) Mit einer Prioritätenreihung der durchzuführenden IT-Vorhaben wären auch die zu erwartenden zeitlichen Ressourcen der für die Durchführung erforderlichen Bediensteten zu vereinbaren. (TZ 15)

(12) Im Hinblick auf einen Auftragnehmer – den Generalunternehmer – wäre auch nur ein Programm-Manager vorzusehen. Dieser sollte die hierarchisch zugeordneten Teilprojekte bzw. die Auftragserteilung steuern. (TZ 15)

(13) Bei einem IT-Programm, das die Verwendung neuer Technologien und neuer Prozessmodelle plant, wäre die Vereinheitlichung von Facharchitektur, technischer Architektur und Methoden aktiv und zeitgerecht durch Ausarbeitung eines entsprechenden Regelwerks sicherzustellen. (TZ 16)

(14) Die Aufgaben und Kompetenzen (einschließlich der Ressourcenverantwortung) der (Teil-)Projektleiter wären festzulegen. Sie wären im erforderlichen Zeitausmaß bzw. in Abhängigkeit des Projektumfangs zeitlich bis zu 100 % dem (Teil-)Projekt zuzuordnen. (TZ 17)

(15) Für lange Programmlaufzeiten wäre bevorzugt internes Personal einzusetzen; externes Personal sollte nur zur Abdeckung zeitlich befristeter Arbeitsspitzen oder für nicht in der Organisation verfügbares Spezialwissen herangezogen werden. (TZ 18)

(16) Das interne Controlling eines IT-Projekts wäre durch eigene Mitarbeiter abzuwickeln. Um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten, wären diese organisatorisch außerhalb der Projektorganisation zu verankern. (TZ 18)

(17) Die Kernkompetenz der Steuerung eines IT-Programms und seiner Kerndokumente wäre vom BMF selbst vorzunehmen. Die einem IT-Programm zugehörigen Unterlagen wären bereits ab Beginn des Programms gemeinsam abzulegen. (TZ 18)

(18) Leistungen von externen Auftragnehmern wären vor ihrer Beauftragung ausreichend zu konkretisieren und erst nach Abruf, tatsächlicher Erbringung und positiver Abnahme zu vergüten. (TZ 20, 21, 27)

(19) Die Abnahme von Meilensteinen gegenüber Auftragnehmern wäre nur nach dem vertraglich bedungenen Verfahren vorzunehmen; bei Nichterreichen der bedungenen Leistungsinhalte wären diese zu verweigern und die vereinbarten Vertragsstrafen geltend zu machen. (TZ 22)

(20) Vertraglich vereinbarte Regulative wie Vertragsstrafen oder (außerordentliche) Kündigungsmöglichkeiten wären vertragsgemäß anzuwenden. (TZ 23)

(21) Im Zusammenhang mit den nach Abschluss des Generalunternehmervertrags zum Nachteil des BMF vorgenommenen Vertragsänderungen wäre eine Überprüfung der straf-, dienst- und disziplinarrechtlichen Relevanz des Verhaltens der verantwortlichen Organe bzw. Organwalter vorzunehmen. (TZ 24)

(22) Vertragliche Änderungen wären, soweit diese aus vergaberechtlicher Sicht zulässig sind, angemessen zu dokumentieren und diese Änderungen in eine konsolidierte Fassung des Vertragswerks einzuarbeiten. (TZ 29)

Schlussempfehlungen

(23) Die im Rahmen von Projekten notwendigen Konkretisierungen von Vorgehensweisen wären zeitgerecht vertraglich zu fixieren, anstatt diese auf einen späteren Zeitpunkt während der eigentlichen Projektdurchführung zu verlagern. Dadurch wird ein ausreichend hoher Grad an durchsetzbarer Verbindlichkeit gegenüber dem Auftragnehmer sichergestellt. (TZ 30)

(24) Angebote wären nur nach angemessener vorhergehender Prüfung anzunehmen; von einer Erteilung von Vorbeauftragungen externer Unternehmen vor Prüfung und Annahme des Angebots wäre abzusehen. (TZ 31)

(25) Auch bei Vergabe von IT-Projekten an externe Unternehmen wäre ein dem Projektumfang und Inhalt entsprechendes Fachpersonal zur Definition der Anforderungen, fachlicher Begutachtung der vom Unternehmen ausgearbeiteten Pflichtenhefte und Begleitung der Projektdurchführung vorzusehen. (TZ 33)

(26) Insbesondere bei der Abwicklung von umfassenden IT-Programmen wäre neben den Ausgaben an externe Unternehmen auch der interne Personalaufwand vollständig zu erfassen, nachvollziehbar systematisch den einzelnen (Teil-)Projekten und Projektteilen zuzuordnen und nach Projektaspekten aufzubereiten. (TZ 33)

(27) Anforderungen an neue IT-Verfahren wären durch eine Geschäftsprozessanalyse zu definieren. Diese wäre unter Steuerung der Fachsektion (Produktmanagement sowie Spezialisten der Sektionen Steuer- und Zollverwaltung) und der Sektion V (IT) unter Einbindung der Finanzämter/Zollämter auszuarbeiten. Hierbei wären zu den Geschäftsprozessen geeignete Testfälle als Teil einer künftigen Abnahmebedingung festzulegen. (TZ 32, 34)

(28) IT-Programme wären in Abschnitten mit nach Meilensteinen zu erbringenden Leistungen zu beauftragen und nach erbrachten Leistungen abzurechnen. (TZ 35)

(29) Für angemessene, regelmäßige und verpflichtende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention wäre zu sorgen. Diese sollten insbesondere das Führungspersonal des BMF und auch jene Bediensteten, die in besonders relevanten Bereichen (beispielsweise Mitarbeiter in Funktionen wie Recht, Personal, Finanzen oder Beschaffung) tätig sind, umfassen. (TZ 46)

(30) Nutzenanalysen wären auf Basis der 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. (TZ 5)

BRZ GmbH

(31) Auch für E-Finanz wäre ein Notfallkonzept zur Erhöhung der Datensicherheit zu erarbeiten. (TZ 38)

(32) Mittelfristig wären entsprechendes Fachwissen und personelle Ressourcen aufzubauen, um die IT-Verfahren und Verbundkomponenten von E-Finanz künftig weitgehend ohne Subunternehmer weiterentwickeln zu können und derart die Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu reduzieren. (TZ 39)

BMF und BRZ GmbH

(33) Aufbauend auf den Ergebnissen der externen Überprüfung (des Programmcodes der IT-Verfahren und Verbundkomponenten von E-Finanz) wäre eine Strategie zur Lösung der aufgezeigten Probleme des Programmcodes bzw. der sonstig aufgezeigten Schwachstellen in der Programmierung auszuarbeiten. (TZ 40)

(34) Im Rahmen der Lösung der aufgezeigten Probleme des Programmcodes bzw. der sonstig aufgezeigten Schwachstellen in der Programmierung wäre auch das Antwortzeitverhalten im Betrieb von E-Finanz zu verbessern. (TZ 41)

(35) Die priorisierte Mehrzahl der offenen Fehler von E-Finanz wäre rasch abzarbeiten, um so eine effiziente Leistungserbringung in den Finanz- und Zollämtern mit den bereits bestehenden IT-Verfahren von E-Finanz zu gewährleisten. (TZ 42)

(36) Die Kommunikation mit den Anwendern bezüglich der in E-Finanz behobenen Fehler sowie der durchgeführten Systemänderungen wäre, beispielsweise mit Hilfe von Newslettern oder individuellen Benachrichtigungen, zu verbessern. (TZ 42)

(37) Für E-Finanz wäre eine verbindliche Dienstgütevereinbarung mit den wesentlichen Dienstgüteparametern abzuschließen. Dies wäre eine Grundlage, eine den Anforderungen entsprechende Servicequalität einzufordern und objektiv zu überprüfen. (TZ 43)

ANHANG

Anhang 1: Vergabeverfahren

Anhang 2: Liste der Entscheidungsträger

ANHANG 1
Vergabeverfahren

Anhang 1: Vergabeverfahren		
Vergabeverfahren	Termin	Anmerkung
Bekanntmachung	25. Mai 2005	Die Bekanntmachung erfolgte im Lieferanzeiger.
Teilnahmeanträge	30. Juni bis 4. Juli 2005	Eine Bietergemeinschaft sowie die Unternehmen E, B, H und A stellten Teilnahmeanträge.
Ausscheiden des Unternehmens E	19. Juli 2005	Der Bewerber Unternehmen E wurde wegen Nichterfüllung der erforderlichen Eignung ausgeschieden.
Ausscheiden der Bietergemeinschaft	24. Jänner 2006	Die Bietergemeinschaft gab schriftlich bekannt, von einer Angebotslegung Abstand zu nehmen.
1. Angebotsöffnung	20. Februar 2006	Angebote von den Unternehmen B (17. Februar 2006), H und A (jeweils 20. Februar 2006).
Ausscheidung des Unternehmens B	19. Mai 2006	Ausscheidung des Angebots und Fortsetzung des Verfahrens ohne Unternehmen B.
Nachprüfung der Ausscheidung des Unternehmens B	1. Juni bis 7. Juli 2006	Das Unternehmen B stellt Nachprüfungsantrag beim Bundesvergabeamt. Dieses erklärt das Ausscheiden mit Bescheid vom 7. Juli 2006 für nichtig.
1. Verhandlungsrunde	19. Juli 2006 bis 10. August 2006	1. Verhandlungsrunde mit den Unternehmen H, B und A.
2. Angebotsöffnung	18. September 2006	Angebote von den Unternehmen H, B und A (jeweils 18. September 2006).
Nachprüfungsantrag des Unternehmens H	21. November 2006 bis 2. Jänner 2007	Das Unternehmen H bekämpfte die Festlegung, mit allen Bietern eine weitere Verhandlungsrunde durchzuführen. Das Bundesvergabeamt wies diesen Antrag am 2. Jänner 2007 ab.
2. Verhandlungsrunde	19. bis 23. Jänner 2007	2. Verhandlungsrunde mit den Unternehmen H, B und A.
3. Angebotsöffnung	22. Februar 2007	Angebote von den Unternehmen H, B und A (jeweils 22. Februar 2007).
Ausscheidung des Unternehmens B	27. März 2007	Ausscheidung des Angebots und Fortsetzung des Verfahrens ohne Unternehmen B.
Nachprüfung der Ausscheidung des Unternehmens B	2. April 2007 bis 22. Juni 2007	Das Unternehmen B stellte zwei Nachprüfungsanträge beim Bundesvergabeamt. Dieses erklärte das Ausscheiden mit Bescheid vom 22. Juni 2007 für rechtmäßig.
3. Verhandlungsrunde	31. Juli 2007 und 1. August 2007	3. und letzte Verhandlungsrunde mit den Unternehmen H und A.
Zuschlagserteilung	17. Oktober 2007	Das BMF teilte dem Unternehmen A mit, dass das Angebot vom 22. Februar 2007 angenommen wird. Das Unternehmen A wurde somit zum Generalunternehmer.

ANHANG 2

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

ANHANG 2
Entscheidungsträger**BRZ GmbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender	Dipl.-Ing. Rainer WIELTSCH (11. August 2005 bis 23. Juni 2009)
	Mag. Georg SCHÖPPL (seit 23. Juni 2009)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Arthur WINTER (11. August 2005 bis 2. Februar 2010)
	Dr. Winfried PINGGERA (2. Februar 2010 bis 26. Juni 2013)
	Dr. Josef BOSINA (16. Juli 2013 bis 7. Februar 2015)
	Mag. Ursula WEISMANN (seit 18. April 2015)
Geschäftsführung	Dipl.-Ing. Roland JABKOWSKI, MBA (seit 1. Dezember 2005)
	Mag. Christine SUMPER-BILLINGER (seit 1. Jänner 2007)



Bericht des Rechnungshofes

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



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	140
Abkürzungsverzeichnis _____	141

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Finanzen**

BMF

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

KURZFASSUNG _____	143
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	149
Rechtliche Grundlagen _____	149
Vereinsstatuten und Strategie _____	150
Entgeltlichkeit der Aufgabenwahrnehmung _____	152
Mitglieder, Organe und Personal _____	154
Mittelherkunft und Mittelverwendung _____	159
Wirtschaftliche Lage _____	161
Verlustabdeckung _____	162
Verbindlichkeiten und Eigenkapital _____	163
Gemeinnützigkeit und Ausgliederung _____	164
Schlussempfehlungen _____	166
ANHANG Vereinsstatuten und Aufgaben _____	169

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufwände und Erträge nach Geschäftsbereich 2010 bis 2014 _____	152
Tabelle 2: Personalstand 2014 _____	155
Tabelle 3: Aufwand aus Leistungen der TU Graz 2010 bis 2014 _____	157
Tabelle 4: Mitgliedsbeiträge und Erträge aus der Vereinstätigkeit 2010 bis 2014 _____	159
Tabelle 5: Personal- und Sachaufwand 2010 bis 2014 _____	160
Tabelle 6: Erträge und Aufwendungen 2010 bis 2014 _____	161
Tabelle 7: Liquiditätsreserve am Bilanzstichtag in den Jahren 2010 bis 2014 _____	162
Tabelle 8: Eigen- und Fremdkapital 2010 bis 2014 _____	163

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
A-SIT	Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRZ GmbH bzw.	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
OeNB	Oesterreichische Nationalbank
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SigG	Signaturgesetz
TU Graz	Technische Universität Graz
TZ	Textziffer
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

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

Der Verein „Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria“ (A-SIT) wurde 1999 als einzige österreichische Bestätigungsstelle gemäß dem Signaturgesetz gegründet. Als solche leistete der Verein einen Beitrag zur Datensicherheit in der Informationstechnologie, insbesondere in den datensensiblen Bereichen der Signaturdienste, des e-votings oder der elektronisch unterstützten Dokumentation im Gesundheitsbereich.

Die in der Vereinsarbeit getätigten Aufwände lagen deutlich über den Erträgen; dies war darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der Tätigkeiten aus dem gemeinnützigen Vereinszweck resultierte, bei denen kaum Erträge zu erzielen waren. Sie wurden daher über Mitgliedsbeiträge, die Haupteinnahmequelle des Vereins, finanziert.

Der Verein bedeckte Negativsalden über eine permanent vorzuhaltende Liquiditätsreserve. Diese Vorgangsweise war vom Präsidium, nicht jedoch von der dafür gemäß den Vereinsstatuten zuständigen Generalversammlung beschlossen worden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organisation des Vereins „Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria“ (A-SIT) (in der Folge: Verein), der Mittelaufbringung und –verwendung, der wirtschaftlichen Situation sowie der Zweckmäßigkeit der Organisationsform zur Aufgabenerfüllung. Die Beurteilung von Einzelprojekten war nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger mit ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Kurzfassung**Rechtliche Grundlagen**

Der Verein wurde 1999 als Bestätigungsstelle gemäß dem Signaturgesetz (SigG) – die nationale Umsetzung der EU-Richtlinie über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (1999) – gegründet. Die Bestätigungsstelle hatte die Erfüllung der im Signaturgesetz und in den entsprechenden Verordnungen festgelegten Sicherheitsanforderungen für die technischen Komponenten und Verfahren von Signatur- und Zertifizierungsdiensten zu bestätigen. (TZ 2)

Als Bestätigungsstelle hatte die Bundesregierung zunächst eine Anstalt öffentlichen Rechts geplant. Der Verein wurde noch vor Inkrafttreten des Signaturgesetzes als Übergangslösung gegründet, um die notwendige Infrastruktur sicherzustellen. Die Vereinsstatuten von 1999 enthielten folglich das Ziel, den Verein in eine Institution mit behördlichen Aufgaben überzuführen. Die Überführung unterblieb, im Juni 2015 erfolgte im Rahmen einer Änderung der Vereinsstatuten die Streichung dieser Klausel. (TZ 2)

Vereinsstatuten und Strategie

Laut Vereinsstatuten bestand der Vereinszweck darin, einen Beitrag zur Datensicherheit in der Informationstechnologie zu leisten. Seine Aufgaben waren beispielsweise Bestätigungen nach dem Signaturgesetz, die Mitwirkung an e-votings, die elektronisch unterstützte Dokumentation im Gesundheitsbereich, die Unterstützung der Vereinsmitglieder und öffentlicher Stellen betreffend die Sicherheit elektronischer Informationssysteme und den Technologietransfer sowie die Funktion als Koordinierungsstelle und Vertretung in internationalen Gremien der IT-Sicherheit. Durch die Förderung der Datensicherheit in elektronischen Informationssystemen unterstützte der Verein den Ausbau der Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung sowie den Technologietransfer. Die in den Statuten über Zweck und Aufgaben festgelegte Ausrichtung des Vereins war daher zweckmäßig. (TZ 3)

Der Verein erstellte jeweils für ein Geschäftsjahr im Voraus ein Jahresarbeitsprogramm hinsichtlich der zu verwirklichenden Projekte. Eine mittelfristige Strategie, welche die in den Vereinsstatuten nur allgemein vorgegebenen Vereinsziele konkretisierte, fehlte. (TZ 3)



Kurzfassung

Verein „Zentrum für sichere Informations- technologie – Austria“ (A-SIT)

Entgeltlichkeit der Aufgabenwahr- nehmung

Die in den Jahren 2010 bis 2014 in Summe getätigten Aufwände betragen mehr als das Zweieinhalbfache der Erträge. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass der Großteil der Aufwände für die vom Verein entsprechend dem gemeinnützigen Vereinszweck wahrzunehmenden Aufgaben anfiel. Dafür konnte der Verein kaum Erträge erzielen. Diese Geschäftsbereiche mussten daher vorwiegend aus den Mitgliedsbeiträgen finanziert werden. (TZ 4)

Mitglieder, Organe und Personal

Vereinsmitglieder waren das BMF, die Oesterreichische Nationalbank, die Technische Universität Graz (TU Graz) und die Bundesrechenzentrum GmbH. Der Verein kann die durch die Vereinsstatuten festgelegten Ziele dann bestmöglich in ihrer gesamten thematischen Bandbreite erfüllen, wenn er auch von entsprechend vielen und unterschiedlichen Institutionen, die mit Fragen der Datensicherheit in der Informationstechnologie befasst sind, getragen wird. Dennoch hatte der Verein keine Schritte gesetzt, um weitere Mitglieder zu gewinnen. (TZ 5)

Die Organe des Vereins waren die Generalversammlung, das Präsidium, der Vorstand, die Rechnungsprüfer und das Schiedsgericht. Der Vorstand bestand aus zwei Personen: dem wissenschaftlichen Gesamtleiter und dem geschäftsführenden Vorstand. Der wissenschaftliche Gesamtleiter des Vereins übte auch die Funktion des Leiters eines Instituts der TU Graz, des Vorsitzenden der Plattform Digitales Österreich und als solcher zugleich die Funktion des Chief Information Officer des Bundes aus. Zur Wahrnehmung dieser Funktion war er als Institutsleiter der TU Graz von der Lehre befreit. Auf die Ämterkumulierung von bundesweit wichtigen Funktionen wäre hinzuweisen. (TZ 5)

Im Jahr 2014 beschäftigte der Verein zwölf Bedienstete im Ausmaß von 6,7 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Zusätzlich verrichteten Mitarbeiter des Instituts für Angewandte Informationsverarbeitung und Kommunikationstechnologie der TU Graz – auf Basis einer Rahmenvereinbarung mit der TU Graz – Tätigkeiten für den Verein im Ausmaß von 3,3 VZÄ (2014). (TZ 6)

Ein Teil der Angestellten war teilzeit- bzw. geringfügig beschäftigt. Die Dienstverträge enthielten keine Vorschrift, etwaige Nebenbeschäftigungen bekanntzugeben und genehmigen zu lassen; dies, obwohl der Verein als Bestätigungsstelle gemäß Signaturgesetz zuverlässiges Personal zu beschäftigen und die erforderliche Unabhängigkeit sicherzustellen hatte. (TZ 6)

Kurzfassung

Der Verein hatte mit den Vorstandsmitgliedern befristete Dienstverträge (mit dem wissenschaftlichen Gesamtleiter erst ab Oktober 2014) abgeschlossen. Im Jahr 2014 erhielten diese ein durchschnittliches jährliches Bruttoeinkommen von jeweils rd. 128.600 EUR. Das entsprach dem jährlichen Bruttoeinkommen eines Bundesbeamten mit der Einstufung A1/9 (Sektionsleiter mit der höchsten Einstufung). (TZ 7)

Aufgrund eines Berechnungsfehlers zahlte der Verein einem Vorstandsmitglied für die Jahre 1999 bis 2013 in Summe rd. 109.000 EUR brutto zu wenig Gehalt aus. Der Verein leistete eine Nachzahlung an das Vorstandsmitglied, ohne die Höhe des Anspruchs – ungeachtet des hohen Streitwerts – endgültig rechtlich geklärt zu haben. Die Gesamthöhe der Nachzahlung betrug 65.821,18 EUR. (TZ 7)

Die TU Graz stellte dem Verein Personal- und Sachressourcen auf der Grundlage einer „Erklärung“ gegenüber dem Verein zur Verfügung. Der Aufwand des Vereins dafür belief sich im Jahr 2014 auf rd. 457.000 EUR. (TZ 8)

Der wissenschaftliche Gesamtleiter des Vereins (Auftraggeber) war auch Institutsvorstand an der TU Graz (Auftragnehmer). Um potenziellen Insichgeschäften bei der Beauftragung der TU Graz entgegenzuwirken, nahm seit 2012 (anlässlich der Einmahnung durch die Rechnungsprüfer) nunmehr der geschäftsführende Vorstand die Zustimmung, Kontrolle und Dokumentation der Verrechnungen mit der TU Graz vor. Auch wenn dadurch das Vier-Augen-Prinzip umgesetzt wurde, waren aufgrund der Personenidentität zwischen dem wissenschaftlichen Gesamtleiter des Vereins und dem Institutsleiter an der TU Graz Interessenkollisionen nach wie vor nicht gänzlich auszuschließen. (TZ 8)

Mittelherkunft und Mittelverwendung

Der Verein brachte die erforderlichen Mittel durch Mitgliedsbeiträge (im Jahr 2014 rd. 1,04 Mio. EUR) sowie durch Erträge aus der Vereinstätigkeit (im Jahr 2014 rd. 350.000 EUR) auf. Die Mitgliedsbeiträge waren somit die Haupteinnahmequelle des Vereins, sie machten im Jahr 2014 rd. 75 % der Einnahmen aus. Der Anteil der Erträge an den Vereinsmitteln war im Prüfungszeitraum kontinuierlich angestiegen und lag 2014 bei rd. 25 %. Die Steigerung des Sachaufwands (von 2010 bis 2014 um 70 %) und der Leistungserlöse (von 2010 bis 2014 um 136 %) war auf zusätzliche Projekte zurückzuführen. (TZ 9)



Kurzfassung

Verein „Zentrum für sichere Informations- technologie – Austria“ (A-SIT)

Wirtschaftliche Lage

Die Aufwandsüberschüsse des Vereins in den Jahren 2010 (– 82.716 EUR), 2011 (– 22.147 EUR) und 2013 (– 116.877 EUR) waren in Summe höher als die Ertragsüberschüsse 2012 (83.361 EUR) und 2014 (30.631 EUR). Der (negative) Gesamtsaldo über die Jahre 2010 bis 2014 betrug – 107.748 EUR; darin war auch die Rückstellung für die Nachzahlung an ein Vorstandsmitglied enthalten. (TZ 10)

Verlustabdeckung

Es gab keine explizite Festlegung, dass die Vereinsmitglieder zur Verlustabdeckung verpflichtet waren. Aus den Vereinsstatuten war jedoch eine solche Verpflichtung insofern ableitbar, als die erforderlichen Mittel durch Mitgliedsbeiträge aufzubringen waren. Im Jahr 2003 beschlossen Präsidium und Vorstand, dass eine Mindestliquiditätsreserve in der Höhe von 330.000 EUR (etwa der Liquiditätsbedarf für ein Quartal) permanent vorzuhalten und im Bedarfsfall nach entsprechenden Beschlüssen zur Verlustabdeckung weiter aufzustocken wäre. Die laut Statuten zuständige Generalversammlung wurde bei der Beschlussfassung nicht zugezogen. (TZ 11)

Verbindlichkeiten und Eigenkapital

Die Bilanzsumme des Vereins erhöhte sich im Zeitraum 2010 bis 2014 durch stark gestiegenes Fremdkapital (insbesondere Rückstellungen und Verbindlichkeiten) deutlich von rd. 467.000 EUR auf rd. 641.000 EUR. Die Verbindlichkeiten, die sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt hatten, bestanden überwiegend gegenüber Lieferanten; Bankdarlehen hatte der Verein nicht aufgenommen. Durch den Anstieg des Fremdkapitals bei gleichzeitiger, leichter Reduktion des Eigenkapitals sank auch die Eigenkapitalquote von über 30 % in den Jahren 2010 bis 2012 auf rd. 20 % im Jahr 2014. (TZ 12)

Gemeinnützigkeit und Ausgliederung

Der Verein war ein nach dem Vereinsgesetz eingerichteter, nicht auf Gewinn ausgerichteter Verein. Abgabenrechtlich war der Verein als gemeinnützig eingestuft. (TZ 13)

Die Organisation des Vereins war im Wesentlichen auf die Erbringung gemeinnütziger Tätigkeiten ausgerichtet. Im Mai 2015 beschloss die Generalversammlung die Gründung einer Gesellschaft m.b.H. im hundertprozentigen Eigentum des Vereins. Durch die organisatorische Trennung in einen (weiterhin) gemeinnützigen und einen gewinnorientierten Unternehmensbereich zielte der Verein darauf ab, in neuen Geschäftsfeldern mit Bezug zur IT-Sicherheit tätig zu werden, ohne die Grenze der Gemeinnützigkeit zu überschreiten. (TZ 13)

Kurzfassung

Es war wesentlich, dass die Handlungsfähigkeit des Vereins – insbesondere wegen seiner Bedeutung als einzige österreichische Bestätigungsstelle – ungefährdet blieb und er seinen Aufgaben nachkommen konnte. Insofern war die Ausgliederung eines Teilbereichs des Vereins zwar rechtlich grundsätzlich zulässig. Ein finanzielles Risiko für den Verein als alleinigem Gesellschafter (etwa durch Nachschussverpflichtungen) konnte jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen werden und würde infolge einer möglichen finanziellen Verpflichtung letztlich die Vereinsmitglieder treffen. (TZ 13)

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

Gegenstand	kompetente Zusammenführung und Weiterentwicklung fachlicher Inhalte aus dem Bereich der technischen Informationssicherheit; Bestätigungsstelle gemäß Signaturgesetz und Signaturverordnung
Gründung	1999
Sitz	Wien
Vereinsmitglieder	BMF Oesterreichische Nationalbank Technische Universität Graz Bundesrechenzentrum GmbH
Rechtsgrundlagen	Signaturgesetz Signaturverordnung Vereinsgesetz 2002 Vereinsstatuten aus dem Jahr 1999

Gebarung	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
	in EUR (gerundet)					in %
Mitgliedsbeiträge	942.000	942.000	1.061.760	1.041.760	1.041.760	+ 10,6
Erträge	153.582	143.539	212.299	276.790	350.237	+ 128,0
Aufwände	1.178.298	1.107.686	1.190.698	1.435.427	1.361.367	+ 15,5
Jahressaldo (Erträge/ Aufwendungen)	- 82.716	- 22.147	83.361	- 116.877	30.631	-
Eigenkapital	167.852	145.705	229.068	112.190	142.821	- 14,9
	in %					
Eigenkapitalquote	35,9	31,6	38,2	16,2	20,5	- 48,1
	Angestellte					in %
in Köpfen	7	7	8	12	12	+ 71,4
in VZÄ	6,88	6,88	6,54	7,45	6,70	- 2,6
VZÄ Fremdleistungen	3,50	2,66	3,47	4,00	3,30	- 5,7
VZÄ gesamt	10,37	9,54	10,01	11,44	10,00	- 3,6

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: A-SIT

Verein „Zentrum für sichere Informations- technologie – Austria“ (A-SIT)

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar 2015 bis April 2015 die Gebarung des Vereins „Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria“ (A-SIT) (in der Folge: Verein). Der Prüfungszeitraum erstreckte sich von 2010 bis 2014. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Organisation des Vereins, der Mittelaufbringung und -verwendung, der wirtschaftlichen Situation sowie der Zweckmäßigkeit der Organisationsform zur Aufgabenerfüllung. Die Beurteilung von Einzelprojekten war hingegen nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung.

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger mit ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Zu dem im Jänner 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Verein im Februar 2016 und das BMF im April 2016 nahezu inhaltsgleich Stellung. Der RH erstattete im Juni 2016 eine Gegenäußerung zu den Stellungnahmen des Vereins und des BMF.

Rechtliche Grundlagen

- 2 (1) Der Verein war ein auf der Grundlage des Vereinsgesetzes gegründeter, nicht auf Gewinnerzielung gerichteter Verein (zur Gemeinnützigkeit siehe näher TZ 13).

(2) Aufgrund der Bedeutung der Kommunikation über elektronische Netzwerke und der damit verbundenen Fragen nach geeigneten Sicherheitsstandards war 1999 auf EU-Ebene die Signatur-Richtlinie¹ mit dem Ziel erlassen worden, gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen zu schaffen. Die nationale Umsetzung erfolgte durch das Bundesgesetz über elektronische Signaturen (Signaturgesetz – SigG).

(3) Das Signaturgesetz sah u.a. vor, dass für die Erstellung qualifizierter elektronischer Signaturen technische Komponenten und Verfahren einzusetzen waren, die Fälschungen zuverlässig erkennbar machten und die unbefugte Verwendung von Signaturerstellungsdaten verlässlich verhinderten. Die Sicherheitsanforderungen an diese technischen Komponenten und Verfahren, sogenannte Signaturerstellungseinheiten, waren im Signaturgesetz und in den auf dessen Grundlage erlassenen Verordnungen festgelegt; eine Bestätigungsstelle hatte zu bescheini-

¹ Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen

Rechtliche Grundlagen

gen, ob technische Komponenten oder Verfahren von Signatur- und Zertifizierungsdiensten den gesetzlichen Anforderungen entsprachen.

(4) Als Bestätigungsstelle hatte die Bundesregierung unter Federführung des BMF ursprünglich die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts geplant. Um noch vor Inkrafttreten des Signaturgesetzes die dafür notwendige Infrastruktur sicherzustellen, wurde im Jahr 1999 der Verein – als Übergangslösung – gegründet.

(5) Gemäß dem Signaturgesetz konnten die einer Bestätigungsstelle zugewiesenen Aufgaben nur von einer dazu geeigneten Einrichtung wahrgenommen werden, wobei Voraussetzung der Eignung u.a. war, zuverlässiges Personal zu beschäftigen und die erforderliche Unabhängigkeit sicherzustellen. Mit Verordnung vom 2. Februar 2000, BGBl. II Nr. 31/2000, stellte der Bundeskanzler die Eignung des Vereins als Bestätigungsstelle gemäß dem Signaturgesetz fest.

(6) Infolge der zunächst angedachten Übergangskonstruktion enthielten die Vereinsstatuten von 1999 das Ziel, den Verein in eine Institution mit behördlichen Aufgaben überzuführen. Diese Überführung unterblieb; nach Auskunft des Vorstands sei die derzeitige Organisationsform als Verein aufgrund ihrer hohen Flexibilität für die Erfüllung der gesetzlich übertragenen behördlichen Aufgaben als Bestätigungsstelle gut geeignet. Im Juni 2015 nahm der Verein daher im Rahmen der Gebarungsüberprüfung eine Änderung der Vereinsstatuten vor und strich diese Klausel.

Vereinsstatuten und Strategie

- 3.1 (1) In den Vereinsstatuten waren der Vereinszweck und die Aufgaben des Vereins – sowohl gesetzlich übertragene als auch die nicht auf einer gesetzlichen Verpflichtung fußenden – festgelegt.

Der Vereinszweck war als die „kompetente Zusammenführung und Weiterentwicklung fachlicher Inhalte aus dem Bereich der technischen Informationssicherheit“ formuliert.

Aufgaben laut Statuten waren beispielsweise

- Bescheinigungen und Bestätigungen nach dem Signaturgesetz,
- Mitwirkung an e-votings,
- die elektronisch unterstützte Dokumentation im Gesundheitsbereich,

- die Unterstützung der Vereinsmitglieder (siehe TZ 5) und öffentlicher Stellen betreffend die Sicherheit elektronischer Informationssysteme und den Technologietransfer oder
- die Funktion als Koordinierungsstelle und Vertretung in internationalen Gremien der IT-Sicherheit (siehe im Anhang eine Gegenüberstellung der in den Vereinsstatuten festgelegten Vereinszwecke und der vom Verein dem Zweck entsprechend wahrgenommenen bzw. wahrzunehmenden Aufgaben).

(2) Die sich aus dem Vereinszweck ergebenden Ziele fanden sich im Unternehmensleitbild. Darauf aufbauend erstellte der Verein jeweils für ein Geschäftsjahr im Voraus ein Jahresarbeitsprogramm, in dem die zu verwirklichenden Projekte festgelegt wurden. Eine mittelfristige Strategie, welche die in den Vereinsstatuten nur allgemein vorgegebenen Vereinsziele konkretisierte, fehlte.

3.2 (1) Der RH hielt zusammenfassend fest, dass aus einer Zusammenschau von Zweck- und Aufgabenformulierung in den Vereinsstatuten der Vereinszweck darin bestand, einen Beitrag zur Datensicherheit in der Informationstechnologie zu leisten, insbesondere in den datensensiblen Bereichen der Signaturdienste, des e-votings oder der elektronisch unterstützten Dokumentation im Gesundheitsbereich. Durch die Förderung der Datensicherheit in elektronischen Informationssystemen unterstützte der Verein den Ausbau der Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung sowie den Technologietransfer. Die in den Statuten über Zweck und Aufgaben festgelegte Ausrichtung des Vereins bewertete der RH daher als zweckmäßig.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Verein die in den Vereinsstatuten nur allgemein vorgegebenen Vereinsziele nicht in Form einer mittelfristigen Strategie konkretisierte.

Der RH empfahl dem Verein daher, auf der Grundlage seines Leistungsspektrums mittelfristige Ziele festzulegen, um von diesen Arbeits- und Tätigkeitsschwerpunkte abzuleiten.

3.3 *Der Verein und das BMF führten in ihren Stellungnahmen aus, dass Ziele und Strategie des Vereins im Dialog zwischen Mitgliedern, Vorstand und leitenden Mitarbeitern im Rahmen von regelmäßigen ganztägigen Klausuren (zuletzt 2011, 2013, 2014 und 2015) erarbeitet würden. Die daraus resultierenden mittelfristigen – über das Jahresarbeitsprogramm hinausgehenden – inhaltlichen Ausrichtungen sowie organisatorischen Aspekte würden als Schwerpunkte in die Arbeitsprogramme einfließen.*

Vereinsstatuten und Strategie

Die Empfehlung des RH werde auch insoweit aufgegriffen, als der Verein im Auftrag des Präsidiums ein Strategiedokument erarbeiten werde, das im Sinne der Empfehlung des RH jährlich revidiert dem Präsidium und der Generalversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt werden solle.

3.4 Der RH nahm gegenüber dem Verein und dem BMF zur Kenntnis, dass zwar mittelfristige inhaltliche Ausrichtungen in die Jahresarbeitsprogramme des Vereins einfließen, dennoch eine nach außen erkennbare mittelfristige Strategie bislang fehlte. Er begrüßte die in Aussicht gestellte Erarbeitung eines Strategiedokuments.

Entgeltlichkeit der Aufgabenwahrnehmung

4.1 Da der Verein aufgrund seiner Gemeinnützigkeit nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet war, lukrierte er in unterschiedlichem Ausmaß für die von ihm wahrgenommenen Aufgaben ein Entgelt. Gemäß der vom Verein geführten Kostenrechnung fielen in den Jahren 2010 bis 2014 in den unterschiedlichen Geschäftsbereichen in Summe folgende Aufwände bzw. Erträge an:

Tabelle 1: Aufwände und Erträge nach Geschäftsbereich 2010 bis 2014

Geschäftsbereich	Summe Aufwände (2010 bis 2014)		Summe Erträge (2010 bis 2014)	
	in EUR (gerundet)	in %	in EUR (gerundet)	in %
Bestätigungen	49.401	1,5	87.561	6,9
Inspektionsstelle, Gutachten	47.165	1,4	36.429	2,9
E-Government Bund	642.436	19,1	24.356	1,9
Sicherheitshandbuch/Tools	108.745	3,2	98.666	7,7
Zahlungssystemaufsicht	307.498	9,1	-	-
Unterstützung für Institutionen	376.080	11,2	7.254	0,6
Normung und Standards	45.311	1,3	2.000	0,2
Bewusstseins-schaffung	180.976	5,4	2.160	0,2
Technologiebeobachtung	472.736	14,0	-	-
Sonderprojekt Notfalls-Zertifizierungsdiensteanbieter	277.320	8,2	233.664	18,3
verrechenbare Projekte	625.988	18,6	782.265	61,4
Projektmanagement, Sitzungen, IT, allgemeine Anfragen	232.460	6,9	-	-
Summe	3.366.116	100,0	1.274.355	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: A-SIT



Entgeltlichkeit der Aufgabenwahrnehmung

Verein „Zentrum für sichere Informations-
technologie – Austria“ (A-SIT)

Die größten Aufwände flossen in die Geschäftsbereiche

- E-Government Bund (19 %),
- verrechenbare Projekte (19 %),
- Technologiebeobachtung (14 %),
- Unterstützung für Institutionen (11 %),
- Zahlungssystemaufsicht (9 %) und
- Sonderprojekt Notfalls-Zertifizierungsdiensteanbieter (8 %).

Die höchsten Erträge resultierten aus den Geschäftsbereichen

- verrechenbare Projekte (61 %),
- Sonderprojekt Notfalls-Zertifizierungsdiensteanbieter (18 %),
- Sicherheitshandbuch/Tools (8 %) und
- Bestätigungen (7 %).

4.2 Der RH hielt fest, dass die in den Jahren 2010 bis 2014 in Summe getätigten Aufwände mehr als das Zweieinhalbfache der Erträge betrug. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass der Großteil der Aufwände für die vom Verein entsprechend dem gemeinnützigen Vereinszweck (siehe TZ 2 und 13) wahrzunehmenden Aufgaben anfiel. Dafür konnte der Verein kaum Erträge erzielen. Diese Geschäftsbereiche mussten daher vorwiegend aus den Mitgliedsbeiträgen finanziert werden.

Der RH empfahl dem Verein, angesichts seiner wirtschaftlichen Situation (vgl. dazu TZ 10) vermehrt Tätigkeiten wahrzunehmen, durch die Kostendeckung erzielt werden kann.

4.3 *Das BMF und der Verein hielten in ihren Stellungnahmen fest, dass Tätigkeiten mit Kostendeckung nach der erfolgten Gründung des Tochterunternehmens als GmbH bereits wahrgenommen würden. Laut BMF sei damit die Empfehlung umgesetzt.*

4.4 Der RH erwiderte, dass seine Empfehlung hinsichtlich einer vermehrten Übernahme kostendeckender Projekte nicht die Tochtergesellschaft betraf, sondern vielmehr die Intention verfolgte, die finanzielle Lage des Vereins stabil zu halten und langfristig abzusichern. Insoweit blieb der RH daher bei seiner Empfehlung.

Mitglieder, Organe und Personal

5.1 (1) Vereinsmitglieder waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung das BMF, die Oesterreichische Nationalbank (OeNB), die Technische Universität Graz (TU Graz) und die Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH). Im Überprüfungszeitraum hatte der Verein keine Schritte gesetzt, um weitere Mitglieder zu gewinnen.

(2) Vereinsorgane waren statutengemäß die Generalversammlung, das Präsidium, der Vorstand, die Rechnungsprüfer und das Schiedsgericht. In der Generalversammlung waren alle Vereinsmitglieder vertreten. Die Mitglieder des Präsidiums gehörten als Aufsichtsorgan – wie im Vereinsgesetz vorgesehen – keinem anderen Organ als der Generalversammlung an.

(3) Der Vorstand bestand als Leitungsorgan – wie im Vereinsgesetz vorgesehen – aus zwei Personen: dem wissenschaftlichen Gesamtleiter und dem geschäftsführenden Vorstand. Er war für drei Jahre bestellt. Der wissenschaftliche Gesamtleiter war gleichzeitig Vorstand des Instituts für Angewandte Informationsverarbeitung und Kommunikationstechnologie an der TU Graz. Darüber hinaus war er Vorsitzender der Plattform Digitales Österreich und in dieser Funktion Chief Information Officer des Bundes. Zur Wahrnehmung dieser Funktion war er als Institutsleiter der TU Graz von der Lehre befreit.

5.2 (1) Nach Ansicht des RH kann der Verein die durch die Vereinsstatuten festgelegten Ziele (siehe TZ 3) dann bestmöglich in ihrer gesamten thematischen Bandbreite erfüllen, wenn er auch von entsprechend vielen und unterschiedlichen Institutionen, die mit Fragen der Datensicherheit in der Informationstechnologie befasst sind, getragen wird. Der RH hielt fest, dass der Verein keine Schritte gesetzt hatte, um weitere Mitglieder zu gewinnen.

Er empfahl dem Verein daher, zu prüfen, welche Institutionen aufgrund ihrer Relevanz hinsichtlich des Vereinszwecks zukünftig als Mitglieder des Vereins gewonnen werden sollten.

(2) Der RH wies auf die Ämterkumulierung von bundesweit äußerst wichtigen Funktionen hin: Der wissenschaftliche Gesamtleiter des Vereins übte als Institutsvorstand an der TU Graz, als Vorsitzender der Plattform Digitales Österreich und als Chief Information Officer des Bundes weitere leitende Funktionen aus. Zur Wahrnehmung dieser Funktion war er als Institutsleiter der TU Graz von der Lehre befreit.

5.3 *Das BMF und der Verein sagten in ihren Stellungnahmen zu, an relevante Institutionen wegen einer Vereinsmitgliedschaft heranzutreten, wobei laut Verein die Zielgruppe vor allem Gebietskörperschaften wären.*

6.1 (1) Der Personalstand des Vereins stellte sich im Jahr 2014 wie folgt dar:

Tabelle 2: Personalstand 2014

Beschäftigungsverhältnis	VZÄ	Personen (Köpfe)
Vorstandsverträge (befristet)	2,0	2
Angestellte (unbefristet)	4,5	7
geringfügig Beschäftigte	0,2	3
Fremdleistung TU Graz	3,3	variierend
gesamt	10,0	12

Quelle: A-SIT

Im Jahr 2014 waren beim Verein zwölf Bedienstete angestellt, die im Ausmaß von 6,7 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) beschäftigt waren. Zusätzlich standen dem Verein aus einer mit der TU Graz abgeschlossenen Rahmenvereinbarung laufend Mitarbeiter des Instituts für Angewandte Informationsverarbeitung und Kommunikationstechnologie zur Verfügung. Diese verrichteten 2014 für den Verein Tätigkeiten im Ausmaß von 3,3 VZÄ.

Ein Teil der Angestellten war teilzeit- bzw. geringfügig beschäftigt.

(2) Die Dienstverträge für die Angestellten des Vereins enthielten keine Vorschrift, etwaige Nebenbeschäftigungen bekanntzugeben oder vor der Aufnahme der Tätigkeit vom Verein genehmigen zu lassen.

6.2 Angesichts der Eignungsvoraussetzungen einer Bestätigungsstelle, zuverlässiges Personal zu beschäftigen und die erforderliche Unabhängigkeit sicherzustellen² (siehe TZ 2), bemängelte der RH, dass die Dienstverträge des Vereins keine Verpflichtung der Dienstnehmer zur Bekanntgabe und Vorabgenehmigung von Nebenbeschäftigungen enthielten.

Der RH empfahl dem Verein, die Dienstverträge derart zu gestalten, dass Nebenbeschäftigungen vor Aufnahme der Tätigkeit einer Genehmigung bedürfen. Weiters empfahl er, regelmäßig (Leer-)Meldungen über Nebenbeschäftigungen einzufordern.

6.3 *Der Verein und das BMF teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der Empfehlung des RH folgend eine Genehmigungspflicht für Nebenbeschäftigungen in die Dienstverträge aufgenommen werde. Darüber hinaus sei geplant, Meldungen über Nebenbeschäftigungen zu dokumentieren und (Leer-)Meldungen für die Vergangenheit einzuholen.*

7.1 (1) Der Verein hatte mit den Vorstandsmitgliedern befristete Dienstverträge (mit dem wissenschaftlichen Gesamtleiter erst ab Oktober 2014) abgeschlossen. Die Dienstverträge trafen explizite Vereinbarungen über den Tätigkeitsbereich, das Arbeitsausmaß sowie über Gehalt und Ort der Dienstleistung; für alle übrigen Belange galt das Angestelltengesetz.

Gemäß den Daten aus der Einkommenserhebung des RH für die Jahre 2013 und 2014³ ergab sich für das Jahr 2014 ein durchschnittliches jährliches Bruttoeinkommen von rd. 128.600 EUR pro Vorstandsmitglied. Dies entsprach dem jährlichen Bruttoeinkommen eines Bundesbeamten mit der Einstufung A1/9 (Sektionsleiter mit der höchsten Einstufung) im Jahr 2014.

(2) Im Jahr 2013 wurde dem Verein bekannt, dass einem Vorstandsmitglied aufgrund eines Berechnungsfehlers von 1999 bis 2013 monatlich rd. 630 EUR brutto zu wenig Gehalt ausbezahlt wurden. Daraus resultierte für die Jahre 1999 bis 2013 ein Fehlbetrag von rd. 109.000 EUR brutto. Die im Zusammenhang mit dieser Nachzahlung stehende Rechtsfrage der Verjährung führte der Verein – ungeachtet des hohen Streitwerts – keiner endgültigen Klärung zu. Stattdessen suchte er eine Konsenslösung und zahlte dem Vorstandsmitglied die Jahre 2011 bis 2013

² § 19 Abs. 2 Signaturgesetz

³ siehe dazu den Bericht des RH „Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen und zusätzlichen Leistungen für Pensionen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes 2013 und 2014“, Reihe Einkommen 2015/1



Mitglieder, Organe und Personal

Verein „Zentrum für sichere Informations-technologie – Austria“ (A-SIT)

voll und die Jahre 1999 bis 2010 zur Hälfte (1999 aliquot) nach. Die Gesamthöhe der Nachzahlung betrug 65.821,18 EUR. Dafür bildete der Verein 2013 eine Bilanzrückstellung in der Höhe von 81.480,62 EUR.

7.2 (1) Der RH hielt fest, dass die durchschnittlichen Gehälter der Vorstandsmitglieder dem Gehalt eines Sektionsleiters im Bundesdienst (höchste Einstufung A1/9) entsprachen.

(2) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass der Verein an das Vorstandsmitglied eine Nachzahlung leistete, ohne die Höhe des Anspruchs – ungeachtet des hohen Streitwerts – endgültig rechtlich geklärt zu haben.

7.3 *Der Verein und das BMF hielten dazu fest, dass der gegenständliche Fall einer rechtlichen Prüfung – inklusive Einbindung externer Experten – unterzogen worden sei, was angesichts eines hohen Prozessrisikos zu genannter Konsenslösung geführt hatte.*

8.1 (1) Die TU Graz stellte dem Verein Personal- und Sachressourcen auf der Grundlage einer „Erklärung“ gegenüber dem Verein zur Verfügung. Gemäß dieser Erklärung setzte der Verein die TU Graz vor allem zur Technologiebeobachtung sowie zu begutachtenden und bewertenden Tätigkeiten des Vereins als Bestätigungsstelle ein. Die aufwandsabhängige Verrechnung erfolgte in einer quartalsmäßigen Rechnungslegung der TU Graz anhand von Zeitaufzeichnungen des dortigen Standortleiters.

Der Aufwand für die von der TU Graz erbrachten Leistungen stellte sich für den Prüfungszeitraum wie folgt dar:

Tabelle 3: Aufwand aus Leistungen der TU Graz 2010 bis 2014

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014
in EUR	427.954	337.225	428.325	492.702	456.519

Quelle: A-SIT

(2) Im Zusammenhang mit der Beauftragung der TU Graz kam es zu Geschäftsabschlüssen zwischen dem Verein, vertreten durch den wissenschaftlichen Gesamtleiter, und der TU Graz. Der wissenschaftliche Gesamtleiter des Vereins war auch Vorstand des Instituts für Angewandte Informationsverarbeitung und Kommunikationstechnologie an der TU Graz (siehe TZ 5) und damit zugleich gesetzlicher Vertreter des Auftragnehmers.

Der Verein verstieß damit gegen jene Vorgaben des Vereinsgesetzes, wonach solche Insichgeschäfte der Zustimmung eines anderen zur Vertretung oder Geschäftsführung befugten Organwalters des Vereins bedurften.⁴ Im Rechnungsprüfbericht 2011 mahnten die Rechnungsprüfer die Einhaltung dieser Vorgabe des Vereinsgesetzes ein. Im Geschäftsjahr 2012 änderte der Verein den Genehmigungsprozess dahingehend, dass nunmehr der geschäftsführende Vorstand die Zustimmung, Kontrolle und Dokumentation der Verrechnungen mit der TU Graz vornahm.

- 8.2** Der RH hielt fest, dass das Vier-Augen-Prinzip bei der Beauftragung der TU Graz seit 2012 umgesetzt war. Er wies in diesem Zusammenhang auf die wesentliche Bedeutung des Vier-Augen-Prinzips für ein Internes Kontrollsystem hin, und empfahl dem Verein, besonderes Augenmerk darauf zu legen, dessen Einhaltung – insbesondere bei der Beauftragung der TU Graz – auch in Zukunft sicherzustellen und zu dokumentieren.

Bezüglich der Beauftragung der TU Graz durch den Verein vermerkte der RH kritisch, dass aufgrund der Personenidentität zwischen dem wissenschaftlichen Gesamtleiter des Vereins und dem Institutsleiter an der TU Graz Interessenkollisionen trotz der Einführung des Vier-Augen-Prinzips nicht gänzlich auszuschließen waren.

- 8.3** *Hierzu führten der Verein und das BMF aus, dass das Vier-Augen-Prinzip bei Vergaben an die TU Graz dadurch umgesetzt sei, dass diese Aufträge nunmehr dem Umfang und den Grobpositionen nach gemeinsam mit dem Arbeitsprogramm im Präsidium beschlossen werden müssen. Eine formelle Verankerung als Aufgabe des Präsidiums sei bereits im Zuge einer Überarbeitung der Statuten erfolgt.*

Zur Vermeidung von Personalunionsproblemen sei bereits in der Vergangenheit seitens des Vereins diesbezüglich der Geschäftsführer operativ betraut worden und innerhalb der TU Graz seien die Verträge durch die stellvertretenden Institutsvorstände bearbeitet und gefertigt worden.

Bei der Vereinsgründung sei die Sicherstellung der Einbindung des Know-How einer universitären Einrichtung – konkret der TU Graz – ein wesentliches Kriterium gewesen. Dies betreffe sowohl die auf diese Weise dynamische und nicht mit langfristigen Verbindlichkeiten verbundene Rekrutierung höchst qualifizierter Personalressourcen als auch die Einbindung von anerkanntem Wissen nach dem aktuellen Stand

⁴ § 6 Abs. 4 Vereinsgesetz 2002



Mitglieder, Organe und Personal

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

*der Technik – durch die Person des wissenschaftlichen Gesamtleiters
– in den Verein selbst.*

- 8.4 Der RH stimmte dem Verein und dem BMF zu, dass das am Institut für Angewandte Informationsverarbeitung und Kommunikationstechnologie der TU Graz vorhandene Fachwissen von großer Bedeutung für die Aufgabenerfüllung des Vereins war.

Im Sinne des Vier-Augen-Prinzips hielt der RH es für wesentlich, dass das Präsidium nicht nur die Aufträge gemeinsam mit dem Arbeitsprogramm beschließt, sondern auch eine Kontrollfunktion ausübt.

**Mittelherkunft und
Mittelverwendung**

- 9.1 (1) Die erforderlichen Mittel des Vereins wurden durch Mitgliedsbeiträge sowie durch Erträge aus der Vereinstätigkeit aufgebracht. Diese Mittel sind für die Jahre 2010 bis 2014 in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 4: Mitgliedsbeiträge und Erträge aus der Vereinstätigkeit 2010 bis 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR (gerundet)				
Mitgliedsbeiträge					
– BMF	640.000	640.000	691.200	691.200	691.200
– OeNB	200.000	200.000	216.000	216.000	216.000
– TU Graz	102.000	102.000	104.560	34.560	34.560
– BRZ GmbH	–	–	50.000	100.000	100.000
Mitgliedsbeiträge gesamt	942.000	942.000	1.061.760	1.041.760	1.041.760
Leistungserlöse	137.715	137.828	206.567	272.810	323.751
sonstige Erlöse	15.867	5.711	5.732	3.980	26.486
Gesamterträge	153.582	143.539	212.299	276.790	350.237
Vereinsmittel gesamt	1.095.582	1.085.539	1.274.059	1.318.550	1.391.997

Quelle: A-SIT

- a) Die BRZ GmbH wurde im Mai 2012 als Vereinsmitglied aufgenommen und leistete 2012 den halben, ab 2013 den vollen Mitgliedsbeitrag. 2012 erhöhte der Verein die Mitgliedsbeiträge generell um 8 %. Die TU Graz leistete 2010 bis 2012 einen Sondermitgliedsbeitrag für die Abwicklung eines Sonderprojekts⁵.

⁵ Sonderprojekt „Notfall-CA“: Bei Entfall eines für zentrale Onlinedienste relevanten Zertifizierungsdiensteanbieters soll die Notfall-CA („certificate authority“) den Betrieb vorübergehend aufrechterhalten. Diese Verpflichtung ergibt sich aus den §§ 12, 14 Abs. 5 i.V.m. § 15 Abs. 1 Z 4 Signaturgesetz.

Mittelherkunft und Mittelverwendung

b) Die Erträge aus der Vereinstätigkeit setzten sich aus Leistungserlösen und sonstigen Erlösen (im Wesentlichen Bankzinsen) zusammen. Die Leistungserlöse waren von 2010 bis 2014 um 136 % gestiegen, die Gesamterträge hatten sich im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt; dies war auf eine gestiegene Zahl an erbrachten Leistungen im Rahmen zusätzlicher Projekte zurückzuführen.

Auch der Anteil der Erträge an den Vereinsmitteln hatte sich im Prüfungszeitraum kontinuierlich erhöht; im Jahr 2014 lag er bei rd. 25 %.

(2) Die aufgebrachten Mittel wurden vorwiegend für Personal und Infrastruktur, Beratungsleistungen, Dienstreisen und Investitionen in Wirtschaftsgüter aufgewendet:

Tabelle 5: Personal- und Sachaufwand 2010 bis 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR (gerundet)				
Personalaufwand A-SIT	627.167	630.726	625.839	779.120	697.040
Fremdleistungen TU Graz	427.954	337.225	428.325	492.702	456.519
Gesamtpersonalaufwand	1.055.121	967.951	1.054.164	1.271.822	1.153.559
Sachaufwand	119.335	130.813	127.865	153.416	199.013
Investitionen	3.842	8.922	8.669	10.189	7.595
Gesamtsachaufwand	123.177	139.735	136.534	163.605	206.608

Quelle: A-SIT

Der Personalaufwand des Vereins setzte sich überwiegend aus dem Aufwand für die beim Verein angestellten Personen und für Fremdleistungen zusammen, die Angestellte der TU Graz erbrachten (siehe TZ 7). Die Fremdleistungen der TU Graz umfassten neben Personalkosten auch Infrastrukturkosten, pauschalierte Administrationskosten sowie Lizenzkosten.

Der Personalaufwand stieg im Zeitraum 2010 bis 2014 um rd. 9,4 % primär aufgrund der jährlichen kollektivvertraglichen Gehaltsanpassungen.⁶ Der Aufwand für Fremdleistungen erhöhte sich im genannten Zeitraum um 6,7 %.

Der überwiegende Teil des Sachaufwands wurde für Büroräume, Bürobetrieb, Dienstreisen, Steuer- und Rechtsberatung sowie für Veranstaltungen getätigt. Zu den Aufwendungen zählten weiters Investitionen

⁶ Im Jahr 2013 stieg der Personalaufwand für die Angestellten des Vereins aufgrund einer Nachzahlung an einen der beiden Vorstände vorübergehend an.



Mittelherkunft und Mittelverwendung

Verein „Zentrum für sichere Informations-technologie – Austria“ (A-SIT)

(in Wirtschaftsgüter wie etwa PCs) und geringwertige Wirtschaftsgüter. Der Sachaufwand einschließlich Investitionen in Wirtschaftsgüter stieg zwischen 2010 und 2014 um nahezu 70 % an.

9.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Mitgliedsbeiträge die Haupteinnahmequelle des Vereins waren, sie machten rd. 75 % der Einnahmen aus. Der Anteil der Erträge an den Vereinsmitteln hatte sich im Prüfungszeitraum kontinuierlich erhöht und lag im Jahr 2014 bei rd. 25 %.

(2) Die Steigerung des Sachaufwands (von 2010 bis 2014 um 70 %) und der Leistungserlöse (von 2010 bis 2014 um 136 %) war auf zusätzliche Projekte zurückzuführen und daher nachvollziehbar.

Wirtschaftliche Lage

10.1 Eine Gegenüberstellung von Erträgen (durch Mitgliedsbeiträge und Erträge aus der Vereinstätigkeit) und Aufwendungen (für Personal, Infrastruktur und Sonstiges) in den Jahren 2010 bis 2014 ergab folgendes Bild:

Tabelle 6: Erträge und Aufwendungen 2010 bis 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR (gerundet)				
Erträge	1.095.582	1.085.539	1.274.059	1.318.550	1.391.997
Aufwendungen	1.178.298	1.107.686	1.190.698	1.435.427	1.361.366
Saldo	- 82.716	- 22.147	83.361	- 116.877	30.631

Quelle: A-SIT

In den Jahren 2010, 2011 und 2013⁷ überstiegen die Aufwendungen die Erträge teilweise deutlich, während der Verein in den Jahren 2012 und 2014 einen Ertragsüberschuss erzielen konnte.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Aufwandsüberschüsse des Vereins 2010 (- 82.716 EUR), 2011 (- 22.147 EUR) und 2013 (- 116.877 EUR) in Summe höher waren als die Ertragsüberschüsse 2012 (+ 83.361 EUR) und 2014 (+ 30.631 EUR). Der (negative) Gesamtsaldo über die Jahre 2010 bis 2014 betrug - 107.748 EUR; darin war auch die Rückstellung für die Nachzahlung an ein Vorstandsmitglied berücksichtigt (siehe TZ 7).

⁷ Der Negativsaldo im Jahr 2013 war im Wesentlichen auf den außerordentlichen Personalaufwand von 81.480 EUR für die erforderliche Nachzahlung an ein Mitglied des Vorstands aus dem Dienstverhältnis mit dem Verein zurückzuführen.

Verlustabdeckung

11.1 Es gab keine explizite Festlegung, dass die Vereinsmitglieder zur Verlustabdeckung verpflichtet waren. Aus den Vereinsstatuten war jedoch eine solche Verpflichtung insofern ableitbar, als die erforderlichen Mittel durch Mitgliedsbeiträge aufzubringen waren. Über die Höhe und Zahlungsmodalitäten der Mitgliedsbeiträge hatte die Generalversammlung zu beraten und diese zu beschließen.

Ergab sich in einem Geschäftsjahr ein negativer Saldo von Einnahmen und Ausgaben, war dieser nach Auskunft des Vereins aus einer Liquiditätsreserve abzudecken. Im Jahr 2003 beschlossen Präsidium und Vorstand (ohne Befassung der statutengemäß zuständigen Generalversammlung), dass eine Mindestliquiditätsreserve in der Höhe von 330.000 EUR permanent vorzuhalten war (diese Summe entsprach dem angenommenen Liquiditätsbedarf für ein Quartal). Darüber hinaus wäre im Bedarfsfall die Liquiditätsreserve nach entsprechenden Beschlüssen zur Verlustabdeckung aufzustocken. Eine unmittelbare Erhöhung der Mitgliedsbeiträge mit einer Zweckbindung für die Verlustabdeckung wurde nicht vorgenommen. Die Liquiditätsreserve belief sich am jeweiligen Bilanzstichtag (31. Dezember) der Jahre 2010 bis 2014 auf folgende Höhe:

Tabelle 7: Liquiditätsreserve am Bilanzstichtag in den Jahren 2010 bis 2014

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014
in EUR	350.527	328.741	420.116	458.661	299.444

Quelle: A-SIT

11.2 Der RH kritisierte, dass Präsidium und Vorstand für den Beschluss, eine Mindestliquiditätsreserve von 330.000 EUR permanent vorzuhalten, die Zustimmung der Generalversammlung, deren Zuständigkeit dafür aus den Vereinsstatuten abzuleiten war, nicht einholten.

Der RH empfahl dem Verein, die Frage der Mindestliquiditätsreserve der Generalversammlung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

11.3 *Der Verein und das BMF sicherten zu, dass der Empfehlung des RH nachgekommen und ein entsprechender Beschluss in der nächsten regulären Generalversammlung gefasst werde.*



Verein „Zentrum für sichere Informations-technologie – Austria“ (A-SIT)

Verbindlichkeiten und Eigenkapital

12.1 Das Eigen- und Fremdkapital des Vereins stellte sich zum jeweiligen Bilanzstichtag (31. Dezember) in den Jahren 2010 bis 2014 wie folgt dar:

Tabelle 8: Eigen- und Fremdkapital 2010 bis 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
	in EUR				
Eigenkapital	167.851,47	145.705,17	229.067,75	112.189,83	142.821,30
Fremdkapital					
– Rückstellungen ¹	164.617,64	175.562,84	191.731,05	291.812,21	222.223,65
– Verbindlichkeiten ²	119.722,89	124.397,49	164.548,07	273.843,64	260.827,40
– Abgrenzungen	14.875,00	14.875,00	14.875,00	14.875,00	26.430,00
Bilanzsumme	467.067,00	460.540,50	600.221,87	692.720,68	640.747,35
	in %				
Eigenkapitalquote	35,9	31,6	38,2	16,2	22,3

¹ insbesondere für Abfertigungen, nicht konsumierte Urlaube

² insbesondere Lieferantenverbindlichkeiten, Löhne und Gehälter, Lohnsteuer, Krankenkasse, Dienstgeberbeitrag

Quelle: A-SIT

Die Bilanzsumme des Vereins erhöhte sich im Zeitraum 2010 bis 2014 deutlich, wobei dies auf das stark gestiegene Fremdkapital zurückzuführen war. Die darin enthaltenen Verbindlichkeiten bestanden überwiegend gegenüber Lieferanten; Bankdarlehen hatte der Verein nicht aufgenommen. Das Eigenkapital des Vereins, das ausschließlich aus den Mitgliedsbeiträgen der Vereinsmitglieder bestand (und das der Verein in den Bilanzen als jenen Anteil auswies, der noch nicht verbraucht wurde), sank im selben Zeitraum. Durch den Anstieg des Fremdkapitals bei gleichzeitiger leichter Reduktion des Eigenkapitals sank auch die Eigenkapitalquote von über 30 % in den Jahren 2010 bis 2012 auf rd. 20 % im Jahr 2014.

12.2 Der RH kritisierte, dass sich die Verbindlichkeiten des Vereins im Zeitraum 2010 bis 2014 mehr als verdoppelt hatten. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass im selben Zeitraum die Eigenkapitalquote von über 30 % auf rd. 20 % gesunken war. Der RH hielt fest, dass das Fremdkapital zwar angestiegen war, dies jedoch nicht auf Kreditaufnahmen, sondern auf Lieferantenverbindlichkeiten zurückzuführen war.

Gerade im Hinblick auf die Bedeutung des Vereins im Bereich der Datensicherheit in der Informationstechnologie empfahl der RH dem Verein, langfristige Zahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen,

Verbindlichkeiten und Eigenkapital

die das wirtschaftliche Risiko erhöhen und den Fortbestand des Vereins gefährden könnten, auch zukünftig zu vermeiden.

- 12.3** *Der Verein und das BMF führten in ihren Stellungnahmen aus, dass wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb des Beschlusses und Umfangs des Jahresprogramms schon derzeit der Zustimmung durch das Präsidium bedürfen würden. Bei Krediten, die 10.000 EUR im Einzelfall bzw. ein Gesamtvolumen von 100.000 EUR übersteigen, bestehe gemäß der Geschäftsordnung für den Vorstand eine Genehmigungspflicht durch die Generalversammlung. Nach Ansicht des Vereins und des BMF sei die Empfehlung des RH, langfristige Zahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen, die den Verein gefährden könnten, auch zukünftig zu vermeiden, mit diesen beiden Maßnahmen bereits umgesetzt. Dennoch werde der Verein die Wirtschaftsprüfer und Rechnungsprüfer zur Beratung heranziehen, in welcher Form dieser Punkt gegebenenfalls transparenter, etwa durch geringere Limits oder andere geeignete Maßnahmen, verstärkt werden könne.*

Gemeinnützigkeit und Ausgliederung

- 13.1** (1) Der Verein war ein nach dem Vereinsgesetz eingerichteter, nicht auf Gewinn gerichteter Verein. Abgabenrechtlich war der Verein als gemeinnützig eingestuft. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs durfte ein Verein in gewissem Rahmen auch auf Gewinn zielende Aktivitäten entfalten und seinen Mitgliedern durch die Erbringung wirtschaftlich werthafter Leistungen dienlich sein; er durfte eine auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit ausüben, solange nicht beim Verein anfallende Gewinne an Vereinsmitglieder vereinszweckwidrig ausgeschüttet oder an Dritte verteilt wurden.

(2) Die Organisation des Vereins war im Wesentlichen auf die Erbringung gemeinnütziger Tätigkeiten, wie Grundlagenforschung und angewandte Forschung im Bereich der IT-Sicherheit, ausgerichtet. Seit 2014 gab es im Verein Überlegungen, in neuen Geschäftsfeldern mit Bezug zur IT-Sicherheit tätig zu werden. Dabei handelte es sich u.a. um Projekte, die die Themenkreise Cloud und Mobiltechnologien, Umsetzung der Elektronischen Gesundheitsakte sowie Entwicklung neuer Generationen der E-Card betrafen. Da diese Tätigkeiten weitestgehend gegen Entgelt und nicht ausschließlich für staatliche Stellen zu erbringen gewesen wären, wäre damit die Grenze der Gemeinnützigkeit überschritten worden. Aus diesem Grund entwickelte der Verein zur Zeit der Gebarungüberprüfung Konzepte zur Umstrukturierung. Diese zielten darauf ab, dass ein eigenes, vom Verein verschiedenes und organisatorisch getrenntes Unternehmen (beispielsweise eine Tochtergesellschaft) gewinnorientierte Tätigkeiten wahrnahm.

Im Mai 2015 beschloss die Generalversammlung des Vereins die Gründung einer Gesellschaft m.b.H., an der der Verein sämtliche Anteile hält.

13.2 (1) Nach Ansicht des RH war es grundsätzlich rechtlich zulässig, Teilbereiche eines Vereins, mit denen die Erzielung von Gewinnen beabsichtigt war, in eine adäquate gesellschaftsrechtliche Form (z.B. in eine Gesellschaft m.b.H.) auszugliedern. Die aus der Beteiligung gezogenen Gewinne durften jedoch nicht an Mitglieder oder an Dritte ausgeschüttet werden.

(2) Der RH hielt hinsichtlich einer Beteiligung des Vereins A-SIT an einer Gesellschaft m.b.H. jedoch fest, dass ein finanzielles Risiko für den Verein als alleinigem Gesellschafter (etwa durch Nachschussverpflichtungen) nicht von vornherein ausgeschlossen werden konnte und bei einer möglichen finanziellen Verpflichtung die Vereinsmitglieder treffen würde. Der RH sah es als wesentlich an, dass die Handlungsfähigkeit des Vereins – insbesondere wegen seiner Bedeutung als einzige österreichische Bestätigungsstelle – ungefährdet blieb und er seinen Aufgaben – schon aufgrund der bestehenden unionsrechtlichen Verpflichtung Österreichs – nachkommen konnte.

Der RH empfahl dem Verein, Situationen zu vermeiden, die etwa zu Nachschussverpflichtungen des Vereins als Gesellschafter führen könnten. Daher empfahl der RH dem Verein,

- im Gesellschaftsvertrag der zu gründenden Tochtergesellschaft keine Nachschussverpflichtung des Vereins zu vereinbaren,
- die Einflussmöglichkeiten in der zu gründenden Tochtergesellschaft über die Organe des Vereins, insbesondere über seine Rechnungsprüfer, sicherzustellen und
- die zu gründende Tochtergesellschaft nur für solche Geschäftsbereiche vorzusehen, die im Vereinszweck Deckung⁸ finden.

⁸ Der Betrieb einer ausgegliederten Gesellschaft, die sich mit anderen als vom Vereinszweck erfassten Tätigkeiten beschäftigt, durch einen ideellen Verein wäre im Hinblick auf die als Vereinsmitglieder involvierten öffentlichen Stellen nicht mehr als wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam zu beurteilen: Hierbei würden Ressourcen der öffentlichen Stellen für andere als für die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des ideellen Vereinszwecks gebunden. Wirtschaftliche Aktivitäten, die über den Vereinszweck hinausgehen und die aus dem Verein ausgegliederte Gesellschaft m.b.H. zu einem normalen Marktteilnehmer machen, sollten grundsätzlich der Privatwirtschaft überlassen werden.

Gemeinnützigkeit und Ausgliederung

13.3 (1) Zur Frage der Nachschussverpflichtung merkten der Verein und das BMF in ihren Stellungnahmen an, dass eine Nachschussverpflichtung des Vereins als Gesellschafter bereits bei der Gründung der Tochtergesellschaft (einer GmbH) ausgeschlossen worden sei.

(2) Zur Sicherstellung der Einflussmöglichkeiten des Vereins führten der Verein und das BMF aus, bei der Gründung der GmbH sei festgelegt worden, dass derzeit alle und in Hinkunft jedenfalls alle wesentlichen Geschäftsfälle – die Wertgrenze (laut Verein 1.000 oder 5.000 EUR) werde mit den Vereinsmitgliedern noch zu beraten sein – durch die Organe des Vereins (Vorstand) vorab genehmigend zur Kenntnis zu nehmen seien. Damit sei die Empfehlung des RH nach Ansicht des Vereins bereits wirksam umgesetzt.

(3) Zur Bindung der Tätigkeit der Tochtergesellschaft an den Vereinszweck führte der Verein ins Treffen, dass die genehmigende Kenntnisnahme durch den Vereinsvorstand auch insbesondere dazu diene, dass die Vereinbarkeit der Geschäfte mit dem Vereinszweck gesichert werde. Gemäß dem Verein und dem BMF sei in der Errichtungserklärung der GmbH die Bindung des Unternehmensgegenstands („Beratung, die Forschung, die Entwicklung und der Vertrieb in der Informationstechnologie, insbesondere der technischen Informationssicherheit“) an den Vereinszweck sichergestellt.

13.4 Der RH nahm die Stellungnahmen des Vereins und des BMF zur Kenntnis, insbesondere hinsichtlich des Ausschlusses der Nachschussverpflichtung im Gründungsvertrag der Tochtergesellschaft und der Verankerung eines mit den Vereinszielen abgestimmten Unternehmensgegenstands in der Errichtungserklärung der GmbH nach nunmehr erfolgter Gründung der Tochtergesellschaft.

Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an den Verein „Zentrum für sichere Informationstechnologie – Austria“ (ASIT) hervor:

(1) Es wären auf der Grundlage des Leistungsspektrums des Vereins mittelfristige Ziele festzulegen, um von diesen Arbeits- und Tätigkeitsschwerpunkte abzuleiten. (TZ 3)

(2) Angesichts der wirtschaftlichen Situation des Vereins wären vermehrt Tätigkeiten wahrzunehmen, durch die Kostendeckung erzielt werden kann. (TZ 4)

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

- (3) Es wäre zu prüfen, welche Institutionen aufgrund ihrer Relevanz zukünftig als Mitglieder des Vereins gewonnen werden sollten. (TZ 5)
- (4) Die Dienstverträge sollten derart gestaltet werden, dass Nebenbeschäftigungen vor Aufnahme der Tätigkeit einer Genehmigung bedürfen. (TZ 6)
- (5) Es sollten regelmäßig (Leer-)Meldungen über Nebenbeschäftigungen der Angestellten eingefordert werden. (TZ 6)
- (6) Aufgrund der wesentlichen Bedeutung des Vier-Augen-Prinzips für ein Internes Kontrollsystem wäre besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass dessen Einhaltung – insbesondere bei Beauftragungen der Technischen Universität Graz – auch in Zukunft sichergestellt und dokumentiert wird. (TZ 8)
- (7) Die Frage der Mindestliquiditätsreserve wäre der Generalversammlung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. (TZ 11)
- (8) Gerade im Hinblick auf die Bedeutung des Vereins im Bereich der Datensicherheit in der Informationstechnologie sollten langfristige Zahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen, die das wirtschaftliche Risiko erhöhen und den Fortbestand des Vereins gefährden könnten, auch zukünftig vermieden werden. (TZ 12)
- (9) Damit die Handlungsfähigkeit des Vereins – insbesondere wegen seiner Bedeutung als einzige österreichische Bestätigungsstelle – ungefährdet bleibt und er seinen Aufgaben als Bestätigungsstelle nachkommen kann, wären im Hinblick auf die beschlossene Gründung einer Tochtergesellschaft Situationen zu vermeiden, die etwa zu Nachschussverpflichtungen des Vereins als Gesellschafter führen könnten. (TZ 13)
- (10) Im Gesellschaftsvertrag der zu gründenden Tochtergesellschaft sollte keine Nachschussverpflichtung des Vereins vereinbart werden. (TZ 13)
- (11) Die Einflussmöglichkeiten des Vereins in der zu gründenden Tochtergesellschaft wären über die Organe des Vereins, insbesondere über seine Rechnungsprüfer, sicherzustellen. (TZ 13)
- (12) Die zu gründende Tochtergesellschaft wäre nur für solche Geschäftsbereiche vorzusehen, die im Vereinszweck Deckung finden. (TZ 13)

ANHANG

Vereinsstatuten und Aufgaben

ANHANG

Vereinsstatuten und Aufgaben

Vereinsstatuten und Aufgaben

Vereinszweck nach Vereinsstatuten	wahrgenommene Aufgaben
Bestätigungsstelle	Bescheinigung von technischen Komponenten und Verfahren für die Erstellung qualifizierter elektronischer Signaturen nach dem Stand der Technik (gesetzliche Aufgabe nach SigG ¹) Bestätigungen über das Vorliegen von im SigG, der SigV bzw. der EU-Signatur-RL beschriebenen Eigenschaften für nicht gemäß SigG bescheinigungspflichtige Signaturkomponenten (gesetzliche Aufgabe nach SigG ²) Bescheinigung der Erfüllung der Sicherheitsanforderungen des e-voting-Systems bei Wirtschaftskammerwahlen (gesetzliche Aufgabe nach WKG ³) Bescheinigung der Erfüllung der Sicherheitsanforderungen für Spezifikationen eines Online-Sammelsystems für Unterstützungs-bekundungen bei einer Europäischen Bürgerinitiative (gesetzliche Aufgabe nach Europ. BürgerIG) ⁴ Bescheinigungen und Gutachten für ausländische Organisationen (vereinzelt)
kompetente Zusammenführung und Weiterentwicklung fachlicher Inhalte der technischen Informationssicherheit	Mitwirkung in Normungsgremien von Austrian Standards
umfassende Unterstützung von Vereinsmitgliedern, Gesetzgeber, Behörden und Sozialpartnern	Zusammenarbeit mit einzelnen Ressorts; derzeit z.B. mit BMG (hinsichtlich Gesundheitstelematik, Elektronische Gesundheitsakte), BKA (Arbeiten am Österreichischen Informationssicherheitshandbuch) und BMJ (Projekte betreffend grenzüberschreitende Zugriffe auf ausländische Anwendungen der öffentlichen Verwaltungen, z.B. e-Sens ⁵)
Mitwirken an nationalen und internationalen Vorhaben	Sachverständiger für Sicherheitsaspekte bei der Festlegung von IKT-Standards (gesetzliche Aufgabe nach IKTKonG ⁶)
Ansprech-, Anlauf- und Koordinierungsstelle für Sicherheit in der Informationstechnik	Unterstützung für Institutionen, Awareness
Begleitung der Gesetzwerdung der elektronischen Signaturen national/gesamteuropäisch	Anhörungsrechte gemäß dem Gesundheitstelematikgesetz (gesetzliche Aufgabe nach GTelG ⁷)
Unterstützung der Finanzmarkt- und Zahlungssystemaufsicht in technischen Belangen	Unterstützungsleistungen für die OeNB bei Zahlungssystemaufsicht (gesetzliche Verpflichtung der OeNB) (insbesondere Prüfung der System-sicherheit von Zahlungssystemen ⁸)
Begleitung der Evaluation von IT-Sicherheitstechnik	Inspektion, Gutachten
Öffentlichkeitsarbeit betreffend Einsatz sicherer Informationstechnik im Bereich Wirtschaft/ Verwaltung	Organisation von und Teilnahme an Veranstaltungen, Awareness
technische Hilfestellung im Bereich der IT-Sicherheit für öffentliche Einrichtungen und für Betreiber von Informationsdiensten	Mitwirkung an der Generierung sicherer Pseudonyme bei Datenübermittlungen zur Diagnosen- und Leistungsdokumentation im stationären und ambulanten Bereich (gesetzliche Aufgabe ⁹)

Fortsetzung: Vereinsstatuten und Aufgaben

Vereinszweck nach Vereinsstatuten	wahrgenommene Aufgaben
Forschungsvorhaben im Zusammenhang mit der IT-Sicherheit zur Erhaltung und Stärkung der österreichischen Kompetenz	Beteiligung an EU-Forschungs- oder Förderprojekten (z.B. STORK-Projekt zur grenzüberschreitenden elektronischen Identifizierung)
zweckdienliche internationale Kooperationen	Kooperation zum Informationsaustausch von Deutschland, Österreich, Schweiz und Luxemburg auf dem Gebiet der Sicherheit in der Informationstechnologie (D-A-CH-LUX-Kooperation) Repräsentant Österreichs oder technische Assistenz in internationalen Gremien betreffend Sicherheitsfragen der Informationstechnologie (z.B. Expertengruppen/technische Untergruppen auf EU-Ebene (Kommission) als nominiertes österreichischer Vertreter, etwa Expertengruppe zur eIDAS-Verordnung ¹⁰ ; in Arbeitsausschüssen zu Signatur- und Datenschutzrichtlinie; in der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) als österreichischer Vertreter)

¹ § 18 Abs. 5 Signaturgesetz

² § 18 Abs. 5 Signaturgesetz

³ § 73 Abs. 1 i.V.m. § 74 Abs. 2 und 4 Wirtschaftskammergesetz 1998

⁴ § 2 Europäische Bürgerinitiative-Gesetz i.V.m. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative

⁵ Electronic Simple European Networked Services; Ziel ist die europaweite Vereinfachung der Abwicklung administrativer Prozeduren auf elektronischem Weg.

⁶ § 3 Abs. 3 IKT-Konsolidierungsgesetz

⁷ § 28 Gesundheitstelematikgesetz 2012: VO-Ermächtigung für den Bundesminister für Gesundheit für die Rollen von Gesundheitsdiensteanbietern

⁸ § 44a Nationalbankgesetz, BGBl. Nr. 50/1984

⁹ § 7a der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen betreffend die Diagnosen- und Leistungsdokumentation im stationären Bereich, BGBl. II Nr. 589/2003 und § 6 der Verordnung des Bundesministers für Gesundheit zur Dokumentation im ambulanten Bereich, BGBl. II Nr. 305/2013

¹⁰ „Electronic identification and signature“; Verordnung (EU) Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG; sie ersetzt ab 1. Juli 2016 die Signatur-Richtlinie

Quellen: A-SIT; RH



Bericht des Rechnungshofes

EKZ Tulln Errichtungs GmbH



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	176
Abkürzungsverzeichnis _____	177

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

EKZ Tulln Errichtungs GmbH

KURZFASSUNG _____	179
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	182
Rechtliche Verhältnisse _____	182
Finanzielle Lage _____	185
Finanzierungsstruktur und Zinscaps _____	187
Controlling und Berichtswesen _____	188
Internes Kontrollsystem _____	189
Schlussempfehlungen _____	190

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	193
--	-----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kennzahlen _____ 185

Tabelle 2: Gesamtperformance des Einkaufszentrums
„Rosenarcade Tulln“ _____ 186

