



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA

III-200 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/54



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

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

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

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

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
Fax (+43 1) 712 94 25
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung	7
Kenndaten	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Chronologie des Projekts	13
Ausgangslage	15
IT-Systemlandschaft	15
Vorstudie	16
Öffnung des Verwaltungskostendeckels	19
Projektdurchführung ab 2009	21
Überblick über die Phasen der Durchführung von ZEPTA	21
Redaktionsphase und Projektvorlauf	22
Teilprojekt 1: Leistungsbereich	25
Ziele und technische Vorgaben des IT-Projekts	27
Vertragsgestaltung Softwareentwicklungswerkzeuge	30
Pilotprojekt	33
Schulung des Projektpersonals	35
Projektstruktur und Steuerung	36
Projektorganisation	40
Internes Controlling	44

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Projektdurchführung ab 2012	46
Datenergänzungsverfahren (DEV 77)	46
Technische Neuausrichtung von ZEPTA	47
Beschaffungen für ZEPTA und das Datenergänzungsverfahren (DEV 77)	49
Beratung und Entwicklung durch externe Dienstleister	50
Fehlermanagement und Qualitätssicherung	53
Kostenaufteilung ZEPTA	56
IT-Standardprodukte zur Pensionsberechnung und Pensionsauszahlung	57
Kosten des IT-Projekts ZEPTA	58
Projektfortführung	61
Nachfolgevorhaben ePV	61
Projektorganisation ePV	63
Kosten ePV	65
Dienstgütevereinbarung	68
Informations- und Zukunftssicherheit	70
Einsatz von ZEPTA bzw. ePV in den Partnerträgern	72
Projekterfolg ZEPTA und ePV	73
Schlussempfehlungen	77
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	81

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologie des IT-Projekts ZEPTA _____	14
Tabelle 2:	Umsetzung des IT-Projekts ZEPTA nach Meilensteinen _____	16
Tabelle 3:	Abschätzung der ZEPTA-Gesamtkosten_____	17
Tabelle 4:	Kosten für ZEPTA laut Vorstudie bzw. Änderungsantrag ASVG _	20
Tabelle 5:	Projektphasen ZEPTA _____	21
Tabelle 6:	Preis der Softwareentwicklungswerkzeuge _____	30
Tabelle 7:	Zuständigkeiten bei der Softwareentwicklung _____	35
Tabelle 8:	Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Projektrollen_____	37
Tabelle 9:	Projektorganisation ZEPTA _____	43
Tabelle 10:	Beschaffungen von externen Dienstleistern _____	50
Tabelle 11:	Inbetriebnahmen und Abnahmen der Versionen von ZEPTA bzw. ePV _____	54
Tabelle 12:	Kosten des IT-Vorhabens ZEPTA 2007 bis 2015 _____	59
Tabelle 13:	An der Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung des IT-Standardprodukts ePV beteiligte Organisationseinheiten __	64

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. I Nr. 194/1999 i.d.g.F.
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DANTE	IT-Standardprodukt zur Pensionsauszahlung (Durchgängige Anwendung Neuer Technologien)
ePV	(IT-Standardprodukt) elektronische Pensionsversicherung
EPV-Portal	Linienprojekt zur Weiterentwicklung von ZEPTA
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
ISO/IEC	International Organization for Standardization/International Electrotechnical Commission
IT	Informationstechnologie
JAVA	eine objektorientierte Programmiersprache, die auf der gleichnamigen Softwaretechnik aufbaut
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer(n)
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
TZ	Textzahl(en)

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



u.a.	unter anderen
VAEB	Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
vgl.	vergleiche
VVP	IT-Standardprodukt zur Pensionsberechnung (Verdichtung von Versicherungszeiten und Pensionsberechnung)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZEPTA	Zukunftsorientierte einheitliche prozessoptimierte und trägerübergreifende (IT-)Anwendung

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und
Konsumentenschutz

IT-Projekt ZEPTA

Kurzfassung

Ziele der Überprüfung

Der RH überprüfte von Juni bis November 2017 die Gebarung der Pensionsversicherungsanstalt (**PVA**) hinsichtlich des IT-Projekts ZEPTA. Im Rahmen dieses Projekts sollte die PVA eine zukunftsorientierte, einheitliche, prozessoptimierte und trägerübergreifende IT-Anwendung für alle Geschäftsprozesse des Kerngeschäfts der Pensionsversicherung entwickeln. Nach Beendigung des IT-Projekts war vorgesehen, ZEPTA auch in den mit Aufgaben der Pensionsversicherung befassten Sozialversicherungsträgern, der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (**VAEB**), der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (**SVA**) und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (**SVB**), als IT-Standardprodukt einzusetzen. (**TZ 1**)

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Projektdurchführung, der Projektkosten und des Projekterfolgs der in der PVA entwickelten IT-Anwendung sowie der Fortführung der IT-Entwicklung der noch nicht in ZEPTA umgesetzten Funktionen. Die Sozialversicherungsträger VAEB, SVA und SVB waren im Rahmen einer Informationseinholung in die Gebarungsüberprüfung eingebunden. (**TZ 1**)

Ausgangslage

Die PVA setzte 2007 für die verschiedenen Aufgabenbereiche jeweils unterschiedliche IT-Anwendungen ein. Diese waren eigenständig und unabhängig voneinander entwickelt worden und verwendeten unterschiedliche Hardwareplattformen mit jeweils eigenen Stammdaten. Da Teile der IT-Systemlandschaft das Ende ihres Lebenszyklus erreicht hatten, leitete die PVA im April 2007 eine Vorstudie für die vollständige technische und fachliche Neukonzeption der IT-Unterstützung mit der Vorentscheidung des Einsatzes einer völlig neuen Software-Architektur ein. Dieses

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



IT-Projekt ZEPTA sollte alle Kernanwendungen der Pensionsversicherung mit den zugehörigen IT-Systemen neu entwickeln. (TZ 3, TZ 10)

Die in der Vorstudie vorgenommene Planung für das IT-Projekt ZEPTA basierte auf einer etappenweisen Umsetzung in rd. 9,5 Jahren mit einem geschätzten Kostenumfang von netto rd. 159,50 Mio. EUR. Eine präzise Kostenkalkulation war nicht vorgenommen worden; auch das Risikopotenzial einer auf nahezu zehn Jahre ausgelegten Projektdauer – das betraf Änderungen beim Projektpersonal und der Projektleitung, gesetzliche Änderungen sowie Änderungen der eingesetzten Software – hatten die Vorstudie und die nachfolgende Projektvorlaufphase nicht berücksichtigt. (TZ 4)

Die Trägerkonferenz des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger beauftragte die PVA mit der Umsetzung des IT-Projekts ZEPTA in Form eines IT-Standardprodukts für die Sozialversicherungsträger PVA, SVA, SVB und VAEB. Das in fünf Teilprojekte aufgeteilte IT-Projekt sollte im Wesentlichen durch eigenes Personal durchgeführt werden. (TZ 2, TZ 3, TZ 7)

Projektdurchführung ab 2009

Das Teilprojekt 1, für das kein eigener Kostenrahmen festgelegt worden war, begann im April 2010 und umfasste die wesentlichsten Aufgaben einer Pensionsversicherung; es beinhaltete den gesamten Prozess von der Antragstellung auf Pensionsleistungen über die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnung der Pensionshöhe bis zur Zuerkennung der Pension. Als technische Ziele legte die PVA u.a. den Aufbau eines Portals, eine zentrale Stammdatenhaltung, einen elektronischen Akt und die Neuprogrammierung der IT-Standardprodukte für Pensionsberechnung und Pensionsauszahlung fest. Dabei sollten neue Technologien – eine neue Software-Architektur, neue Softwareentwicklungswerkzeuge, neue Softwarekomponenten und eine neue Programmiersprache – angewendet werden, ohne dass zuvor in einer Machbarkeitsstudie das gedeihliche Zusammenwirken dieser für die PVA noch nicht erprobten Komponenten überprüft worden war. (TZ 8, TZ 9)

Die Überprüfung der Machbarkeit wurde erst nach dem Projektstart und erst nach der Beschaffung der Softwareentwicklungswerkzeuge mit einer Pilotimplementierung eingeleitet. Trotz der im Pilotprojekt aufgetretenen Probleme erfolgte eine Abnahme; die im Pilotprojekt entwickelte IT-Anwendung wurde allerdings im IT-Projekt ZEPTA nicht weiterverwendet. (TZ 11)

Aufgrund der erschwerten technischen Umsetzbarkeit fachlicher Anforderungen und wesentlicher Zeitverzögerungen nahm die PVA laufende Änderungen der

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Projektorganisation vor. Ab 2010 wurden die Teams in sechs aufeinanderfolgende (Arbeits-)Phasen aufgeteilt, ab 2011 orientierten sich die Projektteams nach Themen. Ab 2012 erfolgte die Teilung des IT-Projekts in den Kernbereich (bisherige Anforderungen) und den Bereich zentrale Dienste (für das gesetzlich neu zu entwickelnde Datenergänzungsverfahren). Ab 2013 wurden die bisher von zwei Projektleitern erledigten Aufgaben unter einem Projektleiter zusammengefasst, ab 2015 wurden die beiden Teams für den Kernbereich und die zentralen Dienste wieder zusammengefasst. Nach Beendigung des IT-Projekts ZEPTA erfolgten die Arbeiten zum Nachfolgevorhaben ohne Projektstruktur. (TZ 14)

Projektdurchführung ab 2012

Im Jahr 2012 nahm die PVA im Rahmen der neuen gesetzlichen Vorgabe (Kontostgutschrift für das Allgemeine Pensionskonto) eine umfassende Umstrukturierung des IT-Projekts ZEPTA vor. Das dafür von der PVA entwickelte Datenergänzungsverfahren (DEV 77) wurde 2013 zeitgerecht produktiv gesetzt; allerdings traten technische Probleme auf, die den Leistungsfortschritt im weiteren Projekt verzögerten. In der Folge musste die PVA 2013 die neu beschafften Softwarekomponenten und 2014 die neu beschafften Softwareentwicklungswerkzeuge durch andere, besser geeignete ersetzen. Dies war notwendig geworden, weil das Zusammenwirken der genannten Software vor der Beschaffung nicht in einer Machbarkeitsstudie getestet worden war und die Probleme erst im Echtbetrieb erkannt wurden. (TZ 17, TZ 18)

Die einzelnen Software-Versionen von ZEPTA wurden ohne Abnahmen und teilweise sogar ohne dokumentierte Tests in Betrieb genommen. Diese Vorgehensweise widersprach dem Grundsatz der Qualitätssicherung durch Abnahmen und führte beispielsweise nach der Erstinbetriebnahme des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) zu einem nachfolgenden Wartungsaufwand von 16.700 Stunden. (TZ 17, TZ 21)

Die PVA kaufte im Rahmen von ZEPTA und dem kostenmäßig getrennten Datenergänzungsverfahren (DEV 77) fachliche und technische Beratungsleistungen sowie Programmierleistungen im Gesamtausmaß von rd. 33,83 Mio. EUR von externen Dienstleistern. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung in der Vorstudie (rd. 15,94 Mio. EUR) war dies ein Anstieg auf mehr als das Doppelte. Grund hierfür war laut PVA die nicht ausreichende fachliche und technische Ausbildung der Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Das Projektpersonal, durchschnittlich 113 Personen, sollte sich das notwendige Fachwissen für die neue Software (Architektur, Entwicklungswerkzeuge, Komponenten, Programmiersprache) erst nach Projektbeginn innerhalb eines zweijährigen Zeitraums aneignen. Damit waren die Startvoraussetzungen für das IT-Projekt unzureichend. (TZ 12, TZ 20)

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Die Kosten für das gesamte – von Juli 2007 bis Dezember 2015 (Vorstudie, Redaktionsphase, Projektvorlauf, Teilprojekt 1) abgewickelte – IT-Projekt ZEPTA betragen netto 83,14 Mio. EUR, wobei der Aufwand für internes Personal (inklusive deren Infrastruktur) bei 45,96 Mio. EUR, die Kosten für externe Unterstützung bei 31,45 Mio. EUR und jene für zugekaufte Software bei 5,73 Mio. EUR lagen. Hardwarekosten waren nicht enthalten. Da eine Zuordnung des Umfangs der einzelnen erbrachten Leistungen in Bezug auf das Gesamtprojekt fehlte, konnte auch der RH den Umfang der erbrachten Leistungen in Relation zu den aufgewendeten Kosten nicht beurteilen. (TZ 24)

Projektfortführung

Das IT-Projekt ZEPTA wurde mit Ende 2015 abgeschlossen, offene Arbeiten waren im Nachfolgevorhaben, das 2016 mit EPV-Portal, ab Mitte 2016 als IT-Standardprodukt ePV bezeichnet wurde, zu erledigen. Dennoch hatte die PVA auch im Oktober 2017 noch kein inhaltliches Gesamtkonzept, keine Priorisierung, keine Zeitpläne und keine Gesamtbudgetierung der als notwendig erachteten Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung von ZEPTA im IT-Standardprodukt ePV ausgearbeitet. Auch eine Projektorganisation war nicht eingerichtet worden, die Weiterentwicklung sollte lediglich von den Direktionsbereichen der PVA betrieben werden. Damit war die Kontinuität der Weiterentwicklung von ePV gefährdet. (TZ 25, TZ 26)

Im Oktober 2017 war ZEPTA bzw. nunmehr das IT-Standardprodukt ePV erst bei zwei (PVA und VAEB) der vier Sozialversicherungsträger im Einsatz. Damit war das Ziel eines alle Pensionsversicherungsträger umfassenden Einsatzes in der SVA und SVB noch nicht realisiert. Der RH hielt den von der SVA und SVB geplanten Einsatz dieser IT-Anwendungen ab Oktober 2018 – der Testbetrieb der trägerspezifischen Anwendungen sollte Jänner 2018 eingeleitet werden – für nachvollziehbar. (TZ 30)

Im Rahmen von ZEPTA bzw. dem Nachfolgevorhaben ePV konnte für die Pensionsversicherung bis Oktober 2017 eine Stammdatenkonsolidierung, der elektronische (papierlose) Kundeneingangsprozess, der elektronische Akt, ein einheitliches Portal und eine Prozesssteuerung umgesetzt werden. Damit lag eine papierlose Antragsbearbeitung (der Alterspension) und eine elektronische Prozesssteuerung der Bearbeitung vor. Die Neuentwicklung der IT-Standardprodukte zur Pensionsberechnung (VVP) und zur Pensionsauszahlung (DANTE) konnte im Rahmen von ZEPTA nicht umgesetzt werden. Die Pensionsberechnung wurde jedoch zwischenzeitlich auf eine neue Hardwareplattform und Programmiersprache migriert und war in ePV integriert, die Pensionsauszahlung auf eine neue Hardwareplattform übertragen. (TZ 23, TZ 31)

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Im Oktober 2017, das heißt zehn Jahre nach Beginn der Vorstudie und sieben Jahre nach Projektbeginn sowie nach Kosten von 93,14 Mio. EUR (2007 bis 2016), fehlte aus Teilprojekt 1 von ZEPTA insbesondere die Umsetzung der krankheitsbedingten Pensionen und der Witwenpensionen sowie die Umsetzung der Inhalte der Teilprojekte 2, 3, 4 und 5 in einem sehr hohen Ausmaß oder nahezu vollständig. Dies betraf den Beitragsbereich (Teilprojekt 2), die Zuerkennung und Anweisung von Pensionen, Kinderzuschuss, Ausgleichszulage und Pflegegeld (Teilprojekt 3), den Unterstützungsfonds und die Verfahren (Berufung, Klage, Regress) (Teilprojekt 4) und den medizinischen Bereich (Teilprojekt 5). (TZ 31)

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Die technische Machbarkeit und die Kompatibilität der Softwarekomponenten wäre vor dem Kauf bzw. der Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren durch eine Pilotimplementierung abzuklären.
- Die Schulungsmaßnahmen für IT-Projekte wären insbesondere bei Einsatz neuer Software-Produkte zeitgerecht vor Projektbeginn abzuwickeln.
- Es wäre zu evaluieren, ob ein stabiler Betrieb des IT-Standardprodukts zur Pensionsauszahlung (DANTE) auf der Hardware-/Betriebssystemplattform gewährleistet werden kann.
- Für die Weiterentwicklung des IT-Standardprodukts ePV wäre ein Gesamtkonzept (inhaltlich, zeitlich und budgetär) zu erstellen und zu genehmigen.
- Im Jahr 2018 wäre nochmals eine externe Analyse der in ePV eingesetzten Entwicklungsmethode und Architektur in Auftrag zu geben, um die Zukunftssicherheit in ePV sicherzustellen.
- Das Ziel eines in den vier Sozialversicherungsträgern einheitlichen Einsatzes der zugehörigen IT-Anwendungen von ePV wäre im gewählten Zeitplan bis Ende 2018 auch umzusetzen. (TZ 32)

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Kenndaten

IT-Projekt ZEPTA	
Projektziel:	Realisierung einer zukunftsorientierten einheitlichen prozessoptimierten und trägerübergreifenden Anwendung (ZEPTA), die sämtliche Geschäftsprozesse des Kerngeschäfts einer Pensionsversicherung serviceorientiert unterstützt
Mitwirkende Sozialversicherungsträger:	Pensionsversicherungsanstalt – PVA: Kostentragung ca. 65 % Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft – SVA: Kostentragung ca. 22 % Sozialversicherungsanstalt der Bauern – SVB: Kostentragung ca. 9 % Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau – VAEB: Kostentragung ca. 4 %
	Juni 2009: Beschluss der Trägerkonferenz der Sozialversicherungen zur Beauftragung der PVA zur Umsetzung des IT-Standardprodukts ZEPTA

Kenndaten der an ZEPTA mitwirkenden Sozialversicherungsträger	Pensionsversicherungsverhältnisse (Jahresdurchschnitt)					
	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 – 2016
	Anzahl					in %
Pensionsversicherungsanstalt – PVA	3.093.240	3.121.886	3.155.734	3.194.171	3.250.110	5,1
Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft – SVA	386.567	401.744	411.740	423.537	434.904	12,5
Sozialversicherungsanstalt der Bauern – SVB	148.666	146.345	144.005	141.828	139.585	-6,1
Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau – VAEB	44.289	44.820	45.856	47.192	48.797	10,2

Kosten des IT-Projekts ZEPTA und dessen Fortsetzung im Rahmen von EPV-Portal						
	Studie Juli 2007 bis Dezember 2008	Redaktion Jänner 2009 bis Juli 2009	Vorlauf August 2009 bis März 2010	Teilprojekt 1 April 2010 bis Dezember 2015	EPV-Portal 2016	Summe 2007 – 2016
in Mio. EUR ¹						
interner Personalaufwand (PVA, SVA, SVB, VAEB)	1,62	0,71	1,46	41,01	3,80	48,60
Infrastrukturkosten	0,06	0,03	0,04	1,03	–	1,16
externe Unterstützung und externes Controlling	0,40	–	0,16	30,89	6,21	37,66
Sachkosten: Software inkl. Wartung	–	–	–	5,73	–	5,73
Gesamtkosten	2,08	0,74	1,66	78,66	10,00	93,14

Rundungsdifferenzen möglich

¹ netto ohne Umsatzsteuer

Quellen: Statistisches Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung 2017; PVA

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis November 2017 die Gebarung der Pensionsversicherungsanstalt (**PVA**) hinsichtlich des IT-Projekts ZEPTA. Im Rahmen dieses Projekts sollte die PVA eine zukunftsorientierte, einheitliche, prozessoptimierte und trägerübergreifende IT-Anwendung für alle Geschäftsprozesse des Kerngeschäfts der Pensionsversicherung entwickeln. Nach Beendigung des IT-Projekts war vorgesehen, ZEPTA auch in den mit Aufgaben der Pensionsversicherung befassten Sozialversicherungsträgern, der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (**VAEB**), der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (**SVA**) und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (**SVB**), als IT-Standardprodukt einzusetzen.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Projektdurchführung, der Projektkosten und des Projekterfolgs sowie der Fortführung der IT-Entwicklung der noch nicht im IT-Projekt ZEPTA umgesetzten Funktionen.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2016. In Einzelfällen berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

Zu dem im April 2018 übermittelten Prüfungsergebnis übermittelten die PVA und das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Juli 2018 jeweils eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an die PVA im Oktober 2018. Eine Gegenäußerung an das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz war nicht erforderlich.

Chronologie des Projekts

2 Tabelle 1 stellt wesentliche Eckpunkte des IT-Projekts ZEPTA chronologisch dar:

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA


Tabelle 1: Chronologie des IT-Projekts ZEPTA

Zeitraum	Projektschritte
Studienphase (TZ 4)	
April 2007	Beschluss des Vorstands der PVA zur Genehmigung der Vorstudie zu ZEPTA
Juli 2007 – Dezember 2008	Durchführung der Vorstudie
Dezember 2008	Abschlussbericht zur Vorstudie mit Kostenschätzung für das IT-Projekt ZEPTA
Redaktionsphase (TZ 7)	
Jänner – Juli 2009	Festlegung Aufbauorganisation und Kostenverrechnung mit Partnerträgern, Beginn mit Beschaffungen, Ausschreibungen, Zusammenstellung Projektteams, Rekrutierung Teamleiter
Februar 2009	Beschluss des Vorstands der PVA zur Genehmigung des Abschlussberichts der Studie
März 2009	Beschluss des Vorstands der PVA zur Genehmigung des Projektvorlaufs
Juni 2009	Beschluss der Trägerkonferenz der Sozialversicherungen mit Auftrag an die PVA zur Umsetzung des IT-Standardprodukts ZEPTA
Projektvorlaufphase (TZ 7)	
August 2009 – März 2010	Konzipierung Projekthandbücher und Vorgehensmodell, Entwicklung Meilensteine, Ziele, Rollen, Personalrekrutierung für gesamtes Projekt, Masterplan ZEPTA: Umsetzung der Geschäftsaufgaben der Pensionsversicherung in 5 Teilprojekten nach Fachbereichen: (1) Leistungsbereich; (2) Beitragsbereich; (3) Pensionszuweisung und –auszahlung; (4) Berufungs-, Klage-, Regressverfahren; (5) Medizin, Detailplanungen für ZEPTA-Teilprojekt 1 (Leistungsbereich: sieben Ziele; geplantes Projektende April 2013)
September 2009	1. Sitzung des Steuerungsausschusses ZEPTA
Dezember 2009	Beschluss des Vorstands der PVA zur Genehmigung der Umsetzung des 1. Teilprojekts ZEPTA
Projektphase „Teilprojekt 1“ (TZ 8 bis TZ 24, TZ 31)	
April 2010 – März 2011	phasenorientierte Projektorganisation (Projektteams nach Phasen in der Softwareentwicklung)
April 2010	Beschaffung der Softwareentwicklungswerkzeuge
Mai 2010 – März 2011	Durchführung des Pilotprojekts mit den Softwareentwicklungswerkzeugen
April 2011 – Juni 2012	themenorientierte Projektorganisation (fachliche Projektteams nach abzuarbeitenden Themen)
Juli 2012	Trennung des Projekts in 2 Teilbereiche (Redesign): ZEPTA Kernbereich (zur Umsetzung der wesentlichen Projekteinhalte für PVA, SVA, SVB und VAEB) und ZEPTA zentrale Dienste (insbesondere das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) zur elektronischen Umsetzung der Erhebungsverfahren betreffend Kontoerstgutschrift in der PVA)
Jänner 2013	Produktivsetzung des elektronischen Schriftverkehrs für die Erhebungsverfahren Kontoerstgutschrift (Datenergänzungsverfahren DEV 77)
April 2014	Steuerungsausschuss beschließt technische Neuausrichtung: neue Softwareentwicklungswerkzeuge, neue Softwarekomponenten
Juni 2014	Gutachten der Technischen Universität Graz zur Software-Architektur des Projekts ZEPTA
Jänner 2015	Zusammenführung der beiden Projektteile Kernbereich und zentrale Dienste
Oktober 2015	Umsetzung elektronischer Eingangsprozess (Scannen von Anträgen, elektronischer Workflow) für die PVA; Produktivsetzung einzelner Funktionen von ZEPTA bei der VAEB
November 2015	Beschluss des Vorstands der PVA zur Beendigung des Projekts ZEPTA
Dezember 2015	Beendigung des IT-Projekts ZEPTA Umsetzungsstand: Datenergänzungsverfahren (DEV 77) umgesetzt, Teilprojekt 1 teilweise umgesetzt, Teilprojekte 2 bis 5 größtenteils offen
Nachfolgeprojekt IT-Standardprodukt ePV (TZ 25 bis TZ 31)	
ab Jänner 2016	Überführung der offenen Projekteinhalte in die Linienorganisation zur weiteren Abarbeitung im Rahmen des Nachfolgevorhabens EPV-Portal
Juni 2016	Beschluss der Trägerkonferenz der Sozialversicherungen zur Einrichtung eines Standardprodukts ePV (Zusammenführung der bisherigen Standardprodukte zur Pensionsberechnung und –auszahlung mit ZEPTA)
seit Jänner 2017	laufender Planungsprozess für Partnerträger SVA und SVB sowie für Release 8 (Medizinische Begutachtung)
März 2017	Umsetzung Release 7: Integration weiterer Abläufe (papierlose prozessgesteuerte Antragsbearbeitung) in das PVA-Portal
März 2017	Einstieg des Partnerträgers VAEB in den elektronischen Eingangsprozess
März 2017	Entwurf Service Level Agreement zwischen PVA und Partnerträgern SVA, SVB und VAEB
September 2017	erster Projektklenkungsausschuss von ePV
Dezember 2017	Genehmigung des Service Level Agreement durch den Vorstand der PVA; in den Partnerträgern ist die Ratifizierung noch offen.
Weitere geplante Vorgangsweise (TZ 25, TZ 30)	
ab Jänner 2018	Beginn Testphase Kundeneingangsprozess bei SVA und SVB
Oktober 2018	Einstieg der Partnerträger SVA und SVB in elektronischen Eingangsprozess einschließlich partnerträger-spezifischer Anforderungen
noch kein Termin	Umsetzung des in Planung befindlichen Release 8, ehemals Teilprojekt 5 von ZEPTA: Medizinische Begutachtung

PVA = Pensionsversicherungsanstalt, SVA = Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft;

SVB = Sozialversicherungsanstalt der Bauern; VAEB = Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Ausgangslage

IT-Systemlandschaft

3.1 (1) Die PVA setzte 2007 für die verschiedenen Aufgabenbereiche jeweils unterschiedliche IT-Anwendungen ein; diese waren durchwegs eigenständig und unabhängig voneinander entwickelt. Die Haltung der Stammdaten erfolgte getrennt. Das hatte zur Folge, dass unterschiedliche Datenstände bzw. Dateninkonsistenzen zwischen den IT-Anwendungen grundsätzlich (strukturell bedingt) möglich waren.

Die damalige Systemlandschaft umfasste unterschiedliche Hardwareplattformen, unterschiedliche Betriebssysteme sowie unterschiedliche Datenbanksysteme mehrerer Hersteller.

(2) Für einige der IT-Anwendungen war 2007 auch ein Ende des Lebenszyklus absehbar. Ein IT-Standardprodukt war auf einem Großrechner mit einem Betriebssystem im Einsatz, dessen Hersteller ein Ende der Wartung und Betreuung angekündigt hatte. Aus diesen Gründen rechnete die PVA mit einem progressiv steigenden Wartungsaufwand für diese Alt-IT-Systeme, konnte dazu allerdings keine monetäre Quantifizierung vorlegen.

Weiters führte die PVA aus, dass im Falle einer Weiterführung der Alt-IT-Systeme die Applikationslandschaft der PVA technisch nicht standardproduktkonform¹ wäre, bestimmte funktionale Anforderungen aufgrund des alten Applikationsaufbaus und des alten Datenmodells kaum umzusetzen wären und komplexe legislative Anforderungen künftig nicht mehr in die IT-Anwendungen integrierbar wären.

Daher leitete die PVA im Jahr 2007 Schritte zur Neugestaltung der IT-Systemlandschaft ein.

3.2 Der RH anerkannte, dass die PVA Schritte zur Neugestaltung der IT-Systemlandschaft einleitete. Dem Stand der Technik entsprechende IT-Anwendungen der PVA sind besonders wichtig, weil IT-Anwendungen wie beispielsweise das IT-Standardprodukt zur Auszahlung der Pensionen (DANTE) für die PVA und ihre Leistungsempfänger von besonderer Bedeutung sind.

Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass der von der PVA für 2007 angeführte steigende Wartungsaufwand nicht quantifiziert werden konnte. Somit war eine Evaluierung, in welcher Weise eine technische Umstellung wirtschaftlich notwendig war, nicht möglich.

¹ Unter einem Standardprodukt versteht man eine IT-Anwendung, die von mehreren Sozialversicherungsträgern genutzt wird.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Vorstudie

4.1 (1) Aufgrund der notwendigen Neugestaltung ihrer – auch wegen der 2003 erfolgten Fusion der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter mit jener der Angestellten – heterogenen IT-Systemlandschaft gab der Vorstand der PVA im April 2007 eine Vorstudie in Auftrag. Diese sollte die IT-Unterstützung im Rahmen einer Service Orientierten Architektur (**TZ 9**) technisch und fachlich vollständig neu konzipieren und als Entscheidungsgrundlage für die Durchführung eines entsprechenden IT-Projekts dienen. Die PVA führte die Vorstudie gemeinsam mit den anderen Pensionsversicherungsträgern SVA, SVB und VAEB von Juli 2007 bis Dezember 2008 durch.

(2) Die in der Vorstudie vorgenommene Planung für das IT-Projekt ZEPTA basierte auf einer etappenweisen Umsetzung in den sechs in Tabelle 2 aufgelisteten Meilensteinen. Für jeden Meilenstein wurden mehrere abzuarbeitende Themen festgelegt und hierfür ein fachlicher und ein technischer Fertigstellungstermin fixiert. Das gesamte IT-Projekt ZEPTA sollte mit der Produktivsetzung des sechsten Meilensteins nach 114 Monaten, das sind 9,5 Jahre, fertiggestellt sein.

Tabelle 2: Umsetzung des IT-Projekts ZEPTA nach Meilensteinen

Meilenstein	Produktivsetzung ab Projektbeginn in Monaten
1. Antragserfassung und Antragspeicherung, Feststellung und Verdichtung der in- und ausländischen Versicherungszeiten, Zuständigkeitsprüfung (alle Bereiche), Prüfung der medizinischen Voraussetzungen für Pensionen und Pflegegeld, Wartezeitprüfung	37
2. Prüfung der besonderen Anspruchsvoraussetzungen (Pensionsversicherung-Leistungsbereich), Prüfung der Voraussetzungen im Beitragsbereich, Einkommensfeststellung	59
3. Berechnung aller medizinischen Leistungen, Erledigung von Unterstützungsfondsansträgen, Transaktionen, Verschreibung, Buchung, Zahlungsein- und -ausgänge (alle Bereiche)	64
4. Stattgebung von Anträgen aus dem Beitragsbereich und deren Beendigung, vollständige Überprüfung im Rahmen von Aktionen des Beitragsbereichs, Forderung und Bestätigung im Beitragsbereich, Erstattung und Beitragsanpassung	78
5. Pensionsberechnung und -zuerkennung (ausgenommen Doppelpension und Pensionsanpassungsgesetz), Berechnung des Kinderzuschusses, Ruhen, Einstellung und Wiederanweisung von Leistungen ohne Differenzrechnung, Lohnsteuer- und Krankenversicherungsbeitragsberechnung sowie Erledigung aller Aufgaben im Exekutionsbereich	84
6. Gewährung von Pflegegeld und Ausgleichszulage, Neufeststellung Pensionshöhe, Pflegegeld und Ausgleichszulage, Lohnsteuerjahresausgleich, Erstellung von Lohnzettel und Bestätigungen, Pensionsanpassung (Pensionsanpassungsgesetz – Erledigung) und sämtliche Differenzrechnungen	114

Quelle: RH

Die Ergebnisse der Vorstudie stellten die vom IT-Projekt ZEPTA IT-mäßig zu unterstützenden Geschäftsprozesse des Kerngeschäfts der Pensionsversicherung dar.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Dies waren insgesamt 283 Geschäftsprozesse aus den Bereichen Beitrags- und Leistungswesen sowie Medizin, die auf Antrag, amtswegig oder aufgrund von Anfragen oder Meldungen eingeleitet werden konnten.

(3) Die Vorstudie sah vor, dass das Umsetzungsprojekt im Wesentlichen durch eigenes Personal durchgeführt werden sollte. Dieses sollte sich das dafür notwendige Fachwissen (z.B. im Bereich der Geschäftsprozessanalyse und -modellierung) mit Unterstützung externer Dienstleister vor allem zu Beginn des Projekts (**TZ 9** und **TZ 18**) aneignen. Zu diesem Vorgehensmodell enthielt die Vorstudie keine Alternativszenarien. Die Vorstudie selbst enthielt auch keine Auseinandersetzung mit bereits durchgeführten gleichartigen nationalen oder internationalen Referenzprojekten, obwohl die Vorstudie unter der wesentlichen technologischen Bedingung einer Service Orientierten Architektur ausgearbeitet worden war.

(4) Die in der Vorstudie abgeschätzten Gesamtprojektkosten in der Höhe von netto rd. 159,50 Mio. EUR setzten sich aus dem internen Personalaufwand für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der vier Pensionsversicherungsträger PVA, SVA, SVB und VAEB inklusive der Infrastrukturkosten der PVA, den Kosten für externe Unterstützung und Controlling sowie den Sachkosten zusammen. Diese Kostenabschätzung bezog sich auf das Gesamtprojekt ZEPTA, enthielt aber keine Aufteilung auf die einzelnen Meilensteine (bzw. späteren Teilprojekte). Auch die Grundlagen dieser Kostenschätzung konnten dem RH nicht vorgelegt werden; eine präzise Kostenkalkulation für ZEPTA fehlte vollständig.

Tabelle 3: Abschätzung der ZEPTA-Gesamtkosten

Kostenschätzung IT-Projekt ZEPTA	
	in Mio. EUR ¹
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pensionsversicherungsträger	92,74
Infrastrukturkosten für Personal	14,28
externe Unterstützung und Controlling	15,94
Sachkosten:	
Software inkl. Wartung: 16,35 Mio. EUR	
Hardware inkl. Wartung: 20,18 Mio. EUR	36,54
Gesamtkosten	159,50

Rundungsdifferenzen möglich

¹ netto ohne Umsatzsteuer

Quelle: PVA

Der Vorstand der PVA beschloss am 25. März 2009 die Umsetzung des IT-Projekts ZEPTA auf Grundlage der Vorstudie und deren Kostenabschätzung.

Die Vorstudie sah vor, dass eine präzise Kostenkalkulation nach Rekrutierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pensionsversicherungsträger als Projektpersonal und den abgeschlossenen Vergabeverfahren bzw. Auftragserteilungen erfolgen sollte. Eine Kostenkalkulation wurde jedoch auch nach der Beauftragung der PVA mit Teilprojekt 1 von ZEPTA nicht durchgeführt (TZ 8).

4.2

Der RH kritisierte, dass die Vorstudie keine Auseinandersetzung mit bereits durchgeführten gleichartigen nationalen oder internationalen Referenzprojekten und keine Alternativszenarien zur Durchführung von ZEPTA mit eigenem Personal enthielt. Aus Sicht des RH ließ die Vorstudie damit wesentliche Aspekte, die für die Beurteilung der tatsächlichen Machbarkeit eines Projekts in der Größenordnung von ZEPTA entscheidend sind, unberücksichtigt.

Der RH empfahl daher, zukünftig in Studien bzw. Analysen, welche die Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Projekten bilden, die für die Beurteilung der tatsächlichen Machbarkeit wesentlichen Aspekte (z.B. gleichartige Referenzprojekte, Alternativen zur Durchführung mit eigenem Personal) zu berücksichtigen.

Der RH kritisierte die vorliegende Kostenschätzung, weil

- die PVA keine Unterlagen zur Präzisierung der Kostenschätzung vorlegen konnte,
- die Kostenabschätzung keine Kostenplanung für die einzelnen Meilensteine enthielt und
- keine präzise Kostenkalkulation nach der Personalrekrutierung und Auftragserteilung vorgenommen wurde.

Der RH empfahl für umfangreiche IT-Vorhaben eine verbindliche zweistufige Kostenplanung. In der ersten Stufe wäre auf Grundlage eines Grobkonzepts eine Kostenschätzung vorzunehmen und diese genehmigen zu lassen; die präzise Kostenkalkulation wäre auf Grundlage eines Detailkonzepts auszuarbeiten und genehmigen zu lassen. Außerdem sollten die veranschlagten Projektkosten auf festzulegende Projektabschnitte (Meilensteine) aufgeteilt werden und durch ein begleitendes Controlling des Projektfortschritts gegenüber den Projektkosten überprüft werden.

Der RH kritisierte, dass die Dauer des gesamten IT-Projekts ZEPTA auf nahezu zehn Jahre angelegt war und verwies hiezu auf TZ 7.

4.3

Zur Empfehlung des RH, zukünftig in Studien bzw. Analysen, welche die Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Projekten bilden, die für die Beurteilung

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



der tatsächlichen Machbarkeit wesentlichen Aspekte zu berücksichtigen, teilte die PVA in ihrer Stellungnahme mit, dass bei künftigen Großprojekten im Vorfeld eine detaillierte Recherche in Bezug auf Machbarkeit sowie Art der Durchführung erstellt und damit die Empfehlung des RH umgesetzt werde.

Zu der die Kostenplanung betreffenden Empfehlung des RH führte die PVA in ihrer Stellungnahme aus, dass in Zukunft Projektkosten in Hinblick auf die Gesamtprojektdauer grob geschätzt und eine Planung zu zeitlich abgegrenzten Teilprojekten jeweils zu Beginn vorgenommen werde. Jedoch werde auch zu Beginn des jeweiligen Teilprojekts eine präzise Kostenkalkulation nicht möglich sein, da die Detailplanungen auf Arbeitspaketbasis stattfinden müssen und erfahrungsgemäß – wie im Projektabschlussbericht angegeben – nicht mehr als zwei Releases in die Zukunft detailliert geplant werden können. Bezüglich des begleitenden Controllings wies die PVA darauf hin, dass bereits im Projekt die veranschlagten Projektkosten jährlich den aus dem tatsächlichen Projektfortschritt resultierenden Kosten gegenübergestellt und in den entsprechenden Gremien berichtet worden seien.

4.4 Der RH wertete die Zusage der PVA, bei künftigen Großprojekten im Vorfeld eine detaillierte Recherche in Bezug auf Machbarkeit sowie Art der Durchführung zu erstellen, positiv.

Zur Kostenplanung entgegnete der RH, dass eine präzise Kostenkalkulation spätestens zu Beginn eines Teilprojekts unerlässlich und auch möglich ist, da in dieser Phase auch die Arbeitspakete zu planen sind.

Zum begleitenden Controlling hielt der RH fest, dass eine jährliche Gegenüberstellung von geplanten und den aus dem tatsächlichen Projektfortschritt resultierenden Kosten – gerade auch im Zusammenhang mit dem empfohlenen maximalen Planungshorizont von drei Jahren (siehe **TZ 7**) – aus seiner Sicht kein begleitendes, sondern ein nachgängiges Controlling darstellte.

Öffnung des Verwaltungskostendeckels

5.1 Seit 2005 waren die Verwaltungskosten der Sozialversicherungsträger mit dem sogenannten Verwaltungszielwert gesetzlich gedeckelt. Dieser sollte sicherstellen, dass die Verwaltungskosten der Träger einen bestimmten Anteil ihrer Einnahmen (aus Beiträgen) nicht überschreiten.

Der Verwaltungszielwert der am IT-Projekt ZEPTA beteiligten Träger errechnete sich auf Basis des Verwaltungs- und Verrechnungsaufwands und der inflationsbereinigten Kopfquote (Anzahl der Versicherten plus Pensionsstand) des Jahres 1999.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Da die Umsetzung des IT-Projekts ZEPTA unter Anwendung der 2009 geltenden Verwaltungszielwerte budgetär nicht möglich gewesen wäre, wurde der Verwaltungskostendeckel auf Betreiben der an ZEPTA beteiligten Pensionsversicherungsträger mit 1. Jänner 2010 durch eine Novelle des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (vgl. § 625 Abs. 12 und 15 ASVG i.d.F. BGBl. I Nr. 147/2009) geöffnet: Im Bereich der PVA erhöhte sich der Verwaltungszielwert für das Jahr 2010 um 5 % und für das Jahr 2011 um 5,4 %. Die Verwaltungszielwerte der an ZEPTA beteiligten Partnerträger erhöhten sich in den Jahren 2010 und 2011 um ihre anteiligen Aufwendungen an der Umsetzung von ZEPTA.

Diese Öffnung des Verwaltungskostendeckels wurde im Nationalrat durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales (Ausschussbericht 541 der Beilagen der XXIV. Gesetzgebungsperiode) eingebracht. Die Materialien zu diesem Änderungsantrag des ASVG bezifferten die Kosten von ZEPTA mit insgesamt 138,50 Mio. EUR, wobei 63,00 Mio. EUR für interne Personalkosten und 75,50 Mio. EUR für externe Kosten veranschlagt wurden. Die Vorstudie zu ZEPTA vom Dezember 2008 wies mit 159,50 Mio. EUR um insgesamt 21 Mio. EUR bzw. rd. 15 % höhere Kosten aus als die Materialien zur Novelle des ASVG. Die Vorstudie veranschlagte außerdem 107,02 Mio. EUR an internen Personalkosten (einschließlich Infrastruktur) und 52,48 Mio. EUR an externen Kosten.

Tabelle 4: Kosten für ZEPTA laut Vorstudie bzw. Änderungsantrag ASVG

	Kosten für ZEPTA laut Vorstudie (Dezember 2008)	Kosten für ZEPTA laut Änderungsantrag ASVG (Dezember 2009)
	in Mio. EUR ¹	
Personalkosten	107,02 ²	63,00
externe Kosten	52,48	75,50
Summe	159,50	138,50

¹ netto ohne Umsatzsteuer

² einschließlich Infrastrukturkosten

Quellen: PVA; BMASK

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz² teilte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung dazu mit, dass der konkrete Abänderungsantrag zum ASVG basierend auf den von der PVA genannten Zahlen in der zuständigen Fachsektion vorbereitet wurde. In der PVA lagen hierzu keine Informationen vor, da die

² Die Angelegenheiten der Sozialversicherungen waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz angesiedelt. Mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017 (BGBl. Nr. 164/2017) ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Der RH verwendet daher für den Prüfungszeitraum die Bezeichnung Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Kalkulation in der Vorstudie durch die damalige Projektleiterin in Abstimmung mit dem damaligen Generaldirektor erfolgt sei.

5.2 Der RH kritisierte, dass die in den Materialien zur Abänderung des ASVG zur Öffnung des Verwaltungskostendeckels enthaltene Kostenschätzung für das IT-Projekt ZEPTA als einzige Kostenschätzung, die der Öffentlichkeit zugänglich war, um rd. 21 Mio. EUR niedriger war als jene der Vorstudie. Er wies außerdem kritisch darauf hin, dass die Kostenschätzungen der Vorstudie und der Gesetzesmaterialien auch hinsichtlich ihrer Struktur (interne Personalkosten und externe Kosten) zueinander in Widerspruch standen, und dass der Grund für diese widersprüchlichen Kostenschätzungen für das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und die PVA nicht nachvollziehbar waren. Aus Sicht des RH waren die Kostenschätzungen im Ergebnis daher intransparent und widersprüchlich.

Projektdurchführung ab 2009

Überblick über die Phasen der Durchführung von ZEPTA

6 Bei der Durchführung von ZEPTA ergaben sich folgende Phasen:

Tabelle 5: Projektphasen ZEPTA

Zeitraum	Projektphase
Juli 2007 bis Dezember 2008	Vorstudie (TZ 4)
Jänner 2009 bis Juli 2009	Redaktionsphase (TZ 7)
August 2009 bis März 2010	Projektvorlaufphase (TZ 7)
Dezember 2009	Beschluss des Vorstands der PVA zur Genehmigung des 1. Teilprojekts ZEPTA (TZ 8)
April 2010 bis März 2011	phasenorientierte Projektorganisation (TZ 14)
April 2011 bis Juni 2012	themenorientierte Projektorganisation (TZ 14)
Juli 2012 bis Juli 2013	Teilung in die zwei Teilprojekte Kernbereich und zentrale Dienste (TZ 14)
August 2013 bis Dezember 2014	ein Gesamtprojektleiter für beide Teilprojekte (TZ 14)
ab Jänner 2015	Zusammenführung der Teilprojekte (TZ 14)
Dezember 2015	Projektende (TZ 24)

PVA = Pensionsversicherungsanstalt

Quelle: RH

Redaktionsphase und Projektvorlauf

7.1

(1) Nach Abschluss der Vorstudie erfolgte die Redaktionsphase. Diese dauerte von Jänner 2009 bis Ende Juli 2009 und diente dazu,

- die Ergebnisse der Vorstudie zu konsolidieren,
- die Aufbauorganisation und die Infrastruktur für die Durchführung des IT-Projekts festzulegen,
- die Verrechnung der Projektkosten gegenüber den Partnerträgern festzulegen,
- Ausschreibungen für die erforderlichen Dienstleistungen (externe Unterstützung, Schulungen, externes Controlling) und die einzusetzende Hard- und Software vorzubereiten und durchzuführen,
- eine Personalrekrutierung (Tests, Hearings) für Teamleiter durchzuführen,
- Informationsveranstaltungen in den Landesstellen der PVA durchzuführen sowie
- die Projektvorlaufphase vorzubereiten.

Die Redaktionsphase lief plangemäß ab.

(2) Mit August 2009 startete die Projektvorlaufphase, die Ende März 2010 abgeschlossen wurde. In dieser Phase traf die PVA Vorbereitungen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Abwicklung des IT-Projekts ZEPTA sicherstellen sollten. Ebenso sollte die genaue Vorgehensweise für das Projekt festgelegt und dokumentiert werden. Insbesondere erarbeitete das Projektteam in der Redaktionsphase Projekthandbücher, technische Konzepte, ein Vorgehensmodell, einen Meilensteinplan, Ziele und Rollen und rekrutierte das Personal für das gesamte IT-Projekt.

Der Umsetzungsvorschlag für das IT-Projekt ZEPTA als Ergebnis der Vorstudie sah auf Grundlage des Konzepts der Service Orientierten Architektur ein Phasenmodell vor. Dieses umfasste vier fachliche Teile,

- die Prozessmodellierung (Analyse der Geschäftsprozesse und Erstellung von Rollenkonzepten),
- die Objektmodellierung/Serviceidentifizierung (Feststellung der bereitzustellenden fachlichen Services, Darstellung der für den Prozess erforderlichen Objekte),

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



- die Servicemodellierung (Beschreibung der einzelnen fachlichen Services) sowie
- den Schriftverkehr (Definition und Beschreibung der fachlichen Services für den Bereich Schriftverkehr, inhaltliche und optische Vereinheitlichung des Schriftverkehrs, Konzepterstellung für elektronischen Akt),

und zwei technische Teile, nämlich

- die Entwicklung (Überführung des fachlichen Geschäftsprozessmodells in den technischen Workflow, Implementierung der Anwendungssoftware) und
- den Betrieb (Sicherstellung der Funktion der Infrastrukturkomponenten und der Verbindung von Anwendungen der Service Orientierten Architektur mit Altanwendungen und Datenbanken).

(3) Der im Rahmen des Projektvorlaufs vom Projektteam erstellte **Masterplan ZEPTA** sah die Umsetzung der geplanten Projekthinhalte in fünf Teilprojekten vor, die – nacheinander beginnend, sich jedoch teilweise zeitlich überlappend – nach zehn Jahren Gesamtlauzeit, also bis April 2020, abzuschließen waren. Die Zusammenfassung der Inhalte zu Teilprojekten orientierte sich im Wesentlichen an den Aufgabenbereichen der PVA. Die Teilprojekte gliederten sich wie folgt:

- Teilprojekt 1: Leistungsbereich (Eigen- und Hinterbliebenenpensionen; Pensionsberechnung durch Ersatz des bisherigen IT-Standardprodukts VVP)
- Teilprojekt 2: Beitragsbereich
- Teilprojekt 3: Zuerkennung und Anweisung von Pensionen (einschließlich Abgaben, Steuern, Auszahlung und Pensionsanpassung durch Ersatz des bisherigen IT-Standardprodukts DANTE), Kinderzuschuss, Ausgleichszulage, Pflegegeld
- Teilprojekt 4: Unterstützungsfonds; Verfahren (Berufung, Klage, Regress)
- Teilprojekt 5: Medizinischer Bereich (Untersuchungen, Ergebnisverarbeitung Medizin)

Die Teilprojekte waren hinsichtlich der jeweils umzusetzenden Inhalte auf Ziele heruntergebrochen.

7.2

Der RH hielt fest, dass dem für April 2010 geplanten Projektstart von ZEPTA eine Redaktionsphase sowie eine Projektvorlaufphase vorgeschaltet waren. In diesen Phasen legte die PVA wesentliche, für die Projektabwicklung erforderliche

Rahmenbedingungen schon im Vorfeld fest. Der RH beurteilte die in den Vorphasen zum IT-Projekt ZEPTA ausgearbeiteten Handbücher, die Ziele, das Rollenmodell und die Personalrekrutierung positiv.

Der RH kritisierte, dass die Dauer des gesamten IT-Projekts ZEPTA auf nahezu zehn Jahre angelegt war. Er hielt fest, dass derart langen Projekten ein enormes Risikopotenzial innewohnt, weil sich innerhalb dieses geplanten Zeitraums viele Rahmenbedingungen ändern. Nach den Erfahrungen des RH ergeben sich innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren umfassende Änderungen betreffend

- das Projektpersonal und die Projektleitung,
- die gesetzlichen Grundlagen (hier betreffend das Pensionsrecht),
- die Softwarearchitektur,
- die Softwareentwicklungswerkzeuge und Programmiersprachen und
- das Betriebssystem der zentralen IT-Systeme.

Durch diese wesentlichen Änderungen der Projektrandbedingungen ist ein kontinuierlicher IT-Projektfortschritt über einen Zeitraum von zehn Jahren nach den Erfahrungen des RH weder realistisch planbar noch realisierbar.

Der RH empfahl daher, IT-Projekte derart zu strukturieren, dass diese auf inhaltlich, finanziell und zeitlich begrenzte Einzelprojekte aufgeteilt werden können. Auch das Gesamtprojekt wäre inhaltlich derart abzugrenzen, dass es innerhalb eines höchstens dreijährigen Zeitraums umgesetzt und unabhängig von anderen IT-Vorhaben in Betrieb gesetzt werden kann.

7.3

Die PVA sagte in ihrer Stellungnahme zu, bei zukünftigen Projekten den Fokus darauf zu legen, geringere Durchlaufzeiten für Projektabschnitte vorzusehen, sofern eine fachliche und technische Abgrenzung möglich ist. Ein dreijähriger Zeitraum und Unabhängigkeit von anderen IT-Vorhaben werde im Regelfall nicht möglich sein. Im gegenständlichen Projekt ZEPTA habe aufgrund der Einbindung sämtlicher Pensionsversicherungsträger und der hohen Anzahl der im Vorhinein definierten Anforderungen keine diesbezügliche Abgrenzung gefunden werden können.

7.4

Der RH bekräftigte den Grundsatz seiner Empfehlung, Projekte so zu definieren, dass sie innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Jahren umgesetzt werden

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



können, um kostenintensive Neu- bzw. Umplanungen durch zwischenzeitlich eintretende fachliche und technische Neuentwicklungen möglichst zu vermeiden.

Teilprojekt 1: Leistungsbereich

8.1 (1) Im Rahmen des Projektvorlaufs erstellte das Projektteam Detailplanungen für das Teilprojekt 1. Für dieses Teilprojekt wurden folgende sieben Ziele definiert:

- Posteingangsverwaltung, elektronische Erfassung von Anträgen und Änderungsmeldungen,
- Aufbereitung von unverdichteten Basisdaten, Verdichtung von Versicherungszeiten, Zuständigkeitsprüfung,
- Sachlagenbeurteilung und Erhebungen inklusive Termin- und Urgenzwesen,
- Verdichtung von Beitragsgrundlagen, Ermittlung der Bemessungs- und Berechnungsgrundlagen,
- Persönliche Voraussetzungen und Mindestanforderungen, besondere Anspruchsvoraussetzungen,
- Eigen- und Hinterbliebenenpensionsberechnung inklusive besondere Höherversicherung, Sonderleistungsberechnung,
- Portal, Rollenplan, Datenmodell, Umsetzung Identity Management.

Weiters waren im Rahmen des Teilprojekts 1 fachliche Aufgaben zu Zielen zu erledigen, deren Realisierung erst in Zukunft geplant war. Dies betraf insbesondere die Administration für medizinische Untersuchungen sowie die medizinische Ergebnisverarbeitung.

(2) Die Bearbeitung der einzelnen Ziele des Teilprojekts 1 sollte in zeitlich aufeinanderfolgenden Phasen durchgeführt werden. Die Phasen dienten der stufenweisen Abarbeitung des Teilprojekts 1 im Sinne einer Service Orientierten Architektur. Dazu waren vorab die zu betrachtenden Geschäftsprozesse genau zu analysieren und derart zu beschreiben, dass ein Servicekatalog – als fachliches Ergebnis dieser Analyse – ohne weitere Zwischenschritte für die IT-technische Umsetzung herangezogen werden konnte. Folgende Phasen wurden festgelegt:

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



- Anforderungsanalyse (Beschreibung der Funktionalitäten für das zukünftige System zur Unterstützung der Geschäftsaufgaben der Pensionsversicherung, Definition der notwendigen organisatorischen Voraussetzungen für Einsatz und Betrieb),
- Systementwurf (Festlegung von Systemarchitektur und Systemschnittstellen, Festlegung der fachlichen Ergebnisse in einem Servicekatalog als Grundlage der IT-technischen Umsetzung),
- Systementwicklung (technische Umsetzung des Servicekatalogs in Form fachlicher und technischer Services einschließlich Anbindung wiederverwertbarer Services) und
- Produktivsetzung. Diese bestand aus den vier Subphasen
 - Schulung (Schulung der Testpersonen und Systembetreuerinnen und -betreuer, Einweisung der Anwenderinnen und Anwender),
 - Abnahme (trägerübergreifender Flächentest des umgesetzten Produkts zur externen Qualitätssicherung vor Abnahme),
 - Abschluss (Verfassen eines Abschlussberichts durch die Projektleitung) und
 - Auslieferung (Übernahme sämtlicher freigegebener Komponenten in die Produktionsumgebung als Release Package).

(3) Der Vorstand der PVA hatte am 25. März 2009 die Umsetzung des IT-Projekts ZEPTA auf Grundlage der Vorstudie inklusive Kostenabschätzung in der Höhe von netto rd. 159,50 Mio. EUR beschlossen. Am 17. Dezember 2009 fasste der Vorstand der PVA den Beschluss zur Umsetzung des Teilprojekts 1 von ZEPTA unter Bezugnahme auf seinen seinerzeitigen Beschluss vom März 2009 zur Umsetzung des gesamten IT-Projekts ZEPTA. Obwohl die PVA Detailplanungen für das Teilprojekt 1 vorgenommen hatte, versäumte sie es, eine Kostenkalkulation bzw. eine Angabe der Teilprojektkosten oder eines Kostenrahmens vorzunehmen.

(4) Das Teilprojekt 1 begann im April 2010. Es umfasste die wesentlichsten Aufgaben der Pensionsversicherung; diese betrafen den gesamten Prozess von der Antragstellung auf Pensionsleistungen über die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnung der Pensionshöhe bis zur bescheidmäßigen Gewährung der Pension. Der Zeitplan für die Umsetzung sämtlicher Ziele des Teilprojekts 1 sah acht Meilensteine vor, die stufenweise im Sinne der beschriebenen Phasen abzarbeiten

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



waren. Die Inhalte sollten spätestens 37 Kalendermonate nach Projektbeginn, das heißt mit Ende April 2013, produktiv gesetzt werden.

8.2

Der RH stellte zwar eine detaillierte inhaltliche und zeitliche Planung für das als erstes abzuarbeitende Teilprojekt 1 fest, er kritisierte jedoch, dass auch 2010 für das Teilprojekt 1 – trotz Konkretisierung der wichtigsten Inhalte von ZEPTA – weder eine Kostenkalkulation bzw. ein Detailkostenplan noch ein Kostenrahmen ausgearbeitet und für verbindlich erklärt wurden. Folge war, dass bei der Projektdurchführung keinerlei Maßstab für die auflaufenden Kosten vorlag und damit eine kostenmäßige Steuerung nicht möglich war. Für den RH war es unverständlich, dass die PVA, die über umfangreiche Erfahrungen mit IT-Projekten verfügte, die Kosten des für drei Jahre geplanten Teilprojekts 1 nicht festlegte.

Ziele und technische Vorgaben des IT-Projekts

9.1

(1) Die PVA sah neben strategischen und wirtschaftlichen Zielen des IT-Projekts auch ein wesentliches Optimierungspotenzial in der Abwicklung der Geschäftsaufgaben durch neue Technologien und Konzepte. Wichtige Ziele davon waren u.a.

- der Aufbau eines Portals,
- eine zentrale (Stamm-)Datenhaltung,
- die Einführung eines elektronischen Aktes,
- die Modernisierung und Aktualisierung der IT-Standardprodukte Pensionsberechnung (VVP) und Pensionsauszahlung (DANTE),
- eine Web-basierte Architektur und
- die Einführung eines Testmanagements sowie eines effizienten Change- und Fehlermanagements.

Diese Ziele sollten durch Einsatz

1. der Methode der Service Orientierten Architektur,
2. von einheitlichen, zeitgemäßen (neuen) Softwareentwicklungswerkzeugen (Dokumentation und Beschreibung der Anforderungen, der Prozesse und Objekte; neue Werkzeuge für Entwicklung, Test und Betrieb) sowie
3. einer neuen Standardprogrammiersprache

umgesetzt werden.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



(2) Die Methode der Service Orientierten Architektur stellte für die Sozialversicherungsträger einen neuen Lösungsansatz dar. Dabei sollten Servicekomponenten (Softwaremodule für wiederkehrende zentrale Aufgaben) nicht mehrfach in verschiedenen Rechenzentren installiert werden, sondern zentral über standardisierte Serviceschnittstellen zur Verfügung stehen. Diese Methode war auch im EDV-Handbuch der Sozialversicherungsträger beschrieben und sollte sowohl über IT-Anwendungen und Rechenzentrumsgrenzen hinweg als auch technologieübergreifend genutzt werden.

Die PVA legte vor Projektbeginn durch Vorstandsbeschluss vom 26. Februar 2009 bzw. auch schon bei der Beauftragung zur Vorstudie vom 26. April 2007 fest, dass die Umsetzung von ZEPTA in der Methode der Service Orientierten Architektur erfolgen sollte.

Die PVA führte als Grundlage zur Abschätzung der Machbarkeit des IT-Projekts Recherchen über diese neue Methode und über IT-Governance³ in Internet-Firmenpräsentationen, in einschlägiger Fachliteratur und im EDV-Handbuch der Sozialversicherungsträger an. Nach Angabe der PVA standen zum damaligen Zeitpunkt allerdings kaum implementierte Referenzprojekte zur Verfügung.

(3) Die Vorstudie zum Projekt ZEPTA machte keine Aussage darüber, ob die technische Umsetzung auf Basis einer Service Orientierten Architektur mit neuen Softwareentwicklungswerkzeugen funktionieren kann. Im Jahr 2010 verlangte die PVA daher im Rahmen der Ausschreibung der Softwareentwicklungswerkzeuge Teststellungen der teilnehmenden Bieter. Eine Machbarkeitsprüfung vor Zuschlagserteilung fand jedoch nicht statt.

Die Ausschreibungsbedingungen sahen auch eine Pilotimplementierung nach Zuschlagserteilung durch den Auftragnehmer gemeinsam mit der PVA vor, wodurch die technische Machbarkeit überprüft werden sollte (TZ 11).

(4) Zusätzlich legten die beteiligten Sozialversicherungsträger fest, dass die Entwicklung im Wesentlichen durch eigenes Personal durchgeführt und externe Unterstützung nur im notwendigen Ausmaß eingekauft werden sollte, um beispielsweise Spitzen in der Entwicklungstätigkeit abzudecken. Das eigene Personal hatte allerdings noch keine Kenntnisse über die neuen Softwareentwicklungswerkzeuge und die neue Programmiersprache. Daher war geplant, dass das Projektpersonal im Zuge des IT-Projekts ZEPTA geschult wird und praktische Erfahrung im Rahmen der Pilotimplementierung zur Prüfung der technischen Machbarkeit aufbaut.

³ IT-Governance besteht aus Führung, Organisationsstrukturen und Prozessen, die sicherstellen, dass die Informationstechnik (IT) die Unternehmensstrategie und -ziele unterstützt.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



9.2

Aus Sicht des RH waren Ziele wie die Erneuerung der Systemlandschaft, die Verwendung einheitlicher zeitgemäßer Standards in der Entwicklung und im Betrieb oder die Stammdatenkonsolidierung zweckmäßig. Der RH kritisierte allerdings, dass die technischen Projektvorgaben für die Umsetzung

- der Neugestaltung wesentlicher Teile der IT-Systeme und Software-Komponenten,
- der Durchführung der Entwicklung mit eigenem Personal,
- mit der neuen Methode der Service Orientierten Architektur,
- mit neuen Softwareentwicklungswerkzeugen sowie
- unter Verwendung einer neuen Programmiersprache

in Summe nicht geeignet für eine effiziente Projektumsetzung waren. Einerseits hatte das eigene Projektpersonal noch keine Kenntnisse betreffend die neue Software (Entwicklungswerkzeuge, Komponenten, Programmiersprache), andererseits lagen noch keine Erfahrungen betreffend das Zusammenwirken aller genannten neuen Softwaresysteme vor. Die technischen Projektvorgaben beinhalteten daher unter den gegebenen Projektumständen ein erhebliches Projektrisiko, das in Form eines Zeitverzugs (**TZ 11**), einer notwendigen technischen Neustrukturierung (**TZ 18**), der erhöhten Kosten für externe Entwicklungsleistungen (**TZ 20**) und der nicht vollständigen Umsetzung aller geplanten Projekteinhalte (**TZ 31**) auch eintrat.

Der RH empfahl daher, für zukünftige IT-Projekte eine schrittweise Umsetzung in kleineren Einheiten auf Basis von bekannten Softwareentwicklungswerkzeugen und Programmiersprachen vorzusehen und keine unerprobten Softwarewerkzeuge und Methoden zu verwenden.

9.3

Die PVA verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass auch im gegenständlichen Projekt die genannten Anforderungen erfüllt worden seien. Als Programmiersprache sei JAVA eingesetzt worden. Dieser Standard sei auch bereits 2010 eine gängige Programmiersprache gewesen, deren Verbreitung sich bis heute weiter erhöht habe. Als Softwareentwicklungsumgebung habe 2010 im Zuge eines Vergabeverfahrens eine namhafte Entwicklungsplattform den Zuschlag erhalten. Auch diese Plattform sei damals wie heute eine gängige Umgebung, um Programme zu erstellen. Hinsichtlich der Methode der Service Orientierten Architektur merkte die PVA an, dass vonseiten der Hersteller Referenzen genannt worden seien, die PVA jedoch den Empfehlungen des RH nachkommen und in Zukunft detailliertere Studien einholen werde.

Hinsichtlich der unbekanntenen Softwareumgebungen hielt die PVA fest, dass es hierbei für den Auftraggeber immer wieder zu Lernphasen kommen müsse und diese Erfahrungen nur in eigenen Projekten aufgebaut werden könnten.

9.4 Der RH wiederholte seine Kritik, dass die technischen Projektvorgaben für die Umsetzung (Neugestaltung wesentlicher Teile der IT-Systeme und Software-Komponenten, neue Methode der Service Orientierten Architektur, neue Softwareentwicklungswerkzeuge, neue Programmiersprache und die Durchführung der Entwicklung mit eigenem Personal) in Summe für eine effiziente Projektumsetzung nicht geeignet waren.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, für zukünftige IT-Projekte eine schrittweise Umsetzung in kleineren Einheiten auf Basis von bekannten Softwareentwicklungswerkzeugen und Programmiersprachen vorzusehen und keine unerprobten Softwarewerkzeuge und Methoden zu verwenden.

Weiters wertete er die Absicht der PVA, in Zukunft detailliertere Studien einzuholen, positiv.

Vertragsgestaltung Softwareentwicklungswerkzeuge

10.1 (1) Im Jahr 2010 beschaffte die PVA die für die Umsetzung von ZEPTA in einer Service Orientierten Architektur notwendigen Softwareentwicklungswerkzeuge. Der Zuschlag erfolgte im April 2010 an das Unternehmen Y zum Preis von rd. 4,51 Mio. EUR. Dieser setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 6: Preis der Softwareentwicklungswerkzeuge

Leistung	Preis
	in EUR ¹
Software und Lizenzen	2.339.614
Dienstleistungen	117.455
Schulung	577.922
Wartung (für 48 Monate)	1.471.652
Summe	4.506.643

¹ netto ohne Umsatzsteuer

Quellen: PVA; RH

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Die Ausschreibungsbedingungen bzw. der Vertrag verpflichteten den Auftragnehmer als Generalunternehmer

1. zur Installation und Implementierung der Softwareentwicklungswerkzeuge in die Architektur der PVA,
2. zur Umsetzung eines von der PVA vorgegebenen Pilotprojekts sowie
3. zur Einschulung des Projektpersonals der PVA.

Das Erreichen dieser drei Leistungskomponenten war für die Herstellung der Gesamtbetriebsbereitschaft Voraussetzung und grundsätzlich mit Anfang Dezember 2010 festgelegt (und im März 2011 erreicht). Zu Art, Umfang und genauem zeitlichen Rahmen der zu erbringenden Leistungen enthielt der Vertrag keine detaillierteren Festlegungen, sondern behielt diese einer weiteren – nach der Zuschlagserteilung zwischen der PVA und dem Auftragnehmer abzuschließenden – Vereinbarung (Statement of Work) vor.

(2) Die Ausschreibungsbestimmungen zu den Softwareentwicklungswerkzeugen sahen u.a. die „Umsetzung eines von der PVA vorgegebenen Pilotprojekts“ durch den Auftragnehmer als Generalunternehmer mit Ergebnisverantwortung vor. Im Angebot des Unternehmens Y wurde das Pilotprojekt jedoch als „methodisch korrekt aufgebautes Musterprojekt“ definiert, das „mit der Unterstützung (des Auftragnehmers) durchgeführt“ wird, wodurch „eine von der PVA selbst erstellte und wiederholbare Lösung“ entstehen sollte. Mit dem bietenden Unternehmen klärte die PVA nicht ab, inwieweit das Angebot den Ausschreibungsbestimmungen in Bezug auf die Ergebnisverantwortung für das Pilotprojekt entspricht. Laut PVA stand dieses Angebot nicht in Widerspruch zu den Ausschreibungsbedingungen, da es eine Teilnahme der PVA am Pilotprojekt nicht ausgeschlossen habe.

(3) Im Zuge des Pilotprojekts, dessen Durchlaufzeit mit sechs Monaten festgelegt wurde, sollte der Geschäftsprozess „Antrag auf Berufsunfähigkeitspension“ mithilfe der Softwareentwicklungswerkzeuge exemplarisch abgebildet werden (siehe [TZ 11](#)). Im Zuge der Projektumsetzung adaptierten die PVA und der Auftragnehmer (das Unternehmen Y) das Statement of Work auch aufgrund der aufgetretenen Probleme sieben Mal, zwei Mal überarbeiteten sie es. Hierbei legten sie fest, dass die Umsetzungsverantwortung für das Pilotprojekt bei der PVA (und nicht beim Auftragnehmer) liegt. (Vertrags-)Rechtliche Beurteilungen im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt in Bezug auf die Änderungen des Statement of Work bzw. den Umgang mit dem Auftragnehmer (z.B. Beendigung des Vertragsverhältnisses, Beharren auf Erfüllung, Schadenersatz) waren bei der PVA nicht dokumentiert.

Insgesamt leistete die PVA in den Jahren 2010 und 2011 Zahlungen von 3,03 Mio. EUR an den Auftragnehmer. Dies entsprach dem Gesamtpreis abzüglich der für vier Jahre veranschlagten Wartungskosten.

10.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Vertrag keine detaillierten Festlegungen zu Art, Umfang und genauem zeitlichen Rahmen der zu erbringenden Leistungen enthielt, sondern diese einer weiteren – nach der Auftragserteilung abzuschließenden – Vereinbarung vorbehielt. Dadurch waren im Vergabeverfahren die vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen nicht vollständig beschrieben.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass das Angebot des Unternehmens Y in Bezug auf die Ergebnisverantwortung für das Pilotprojekt zumindest in einem Spannungsverhältnis zu den Ausschreibungsbestimmungen stand und die PVA diesbezüglich bei Zuschlagserteilung keine Abklärung mit dem bietenden Unternehmen vornahm.

Der RH empfahl daher, bei Vergaben von IT-Pilotprojekten die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der zu erbringenden Leistungen sowie die entsprechenden Verantwortlichkeiten klar und eindeutig festzulegen, um dadurch insbesondere Unklarheiten bezüglich der Ergebnisverantwortung und die Verlagerung der Konkretisierung von Leistungen auf den Zeitraum nach Zuschlagserteilung zu vermeiden.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Statement of Work im Verlauf des Pilotprojekts mehrmals adaptiert bzw. komplett überarbeitet wurde, was dazu führte, dass die Ergebnisverantwortung im Gegensatz zu den Ausschreibungsbedingungen nicht mehr beim Auftragnehmer als Generalunternehmer lag, sondern zur Gänze auf die PVA übertragen wurde. Da bei der PVA zu diesen Veränderungen keine (vertrags-) rechtlichen Beurteilungen dokumentiert waren, fehlte auch eine dokumentierte Abschätzung der damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken (z.B. Reduktion oder Verlust von Erfüllungs- oder Gewährleistungsansprüchen).

Der RH empfahl daher, wesentliche Entscheidungen im IT-Vertragsmanagement – insbesondere bei Änderungen von Verträgen – jedenfalls erst nach der Durchführung und Dokumentation entsprechender (vertrags-)rechtlicher Beurteilungen vorzunehmen, um Risiken und mögliche Konsequenzen in der Umsetzung der Verträge abschätzen bzw. minimieren zu können.

10.3

Die PVA merkte in ihrer Stellungnahme zur Festlegung von Umfang und zeitlichem Rahmen der zu erbringenden Leistungen bei Vergaben von IT-Pilotprojekten an, dass sie im Zuge des Verhandlungsverfahrens die Angebote der Bieter auf ein vergleichbares Niveau gebracht und soweit ausverhandelt habe, dass ein Zuschlag

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



aus ihrer Sicht rechtlich möglich war. Die technischen Unklarheiten seien soweit ausgeräumt worden, dass mit dem Zuschlagsempfänger die Leistungserbringung gestartet werden konnte, wobei die Konkretisierung im „Statement of Work“ erfolgen hätte sollen. Nach Ansicht der PVA sei eine vollständige Konkretisierung der Leistungen vor Zuschlagserteilung bei derartigen Verträgen nicht möglich und auch nicht sinnvoll; es bedürfe diesbezüglich immer einer gewissen Flexibilität, um auf notwendige Änderungen im Projekt auch vertragsrechtlich reagieren zu können. Die PVA werde jedoch bemüht sein, bei künftigen Projekten den Grad an Konkretisierungen vor Zuschlagserteilung zu erhöhen.

Die PVA sagte in ihrer Stellungnahme zu, bei künftigen Projekten (vertrags-)rechtliche Beurteilungen wesentlicher Entscheidungen im IT-Vertragsmanagement durchzuführen und zu dokumentieren. Im gegenständlichen Projekt habe mangels Ressourcen nicht immer eine rechtliche Beurteilung durchgeführt werden können.

10.4

Der RH entgegnete, dass er nicht die rechtliche Möglichkeit der Zuschlagserteilung, sondern den Konkretisierungsgrad der Leistung im Hinblick auf die reibungslose Umsetzung durch den Auftragnehmer beurteilt hatte. Die von der PVA gewählte Vorgangsweise der Leistungskonkretisierung durch ein „Statement of Work“ nach Zuschlagserteilung erwies sich als nicht zweckmäßig, wie sich bereits anhand der mehrmaligen Adaptierungen und Überarbeitungen im Verlauf des Pilotprojekts zeigte. Aus Sicht des RH standen auch das geltende Vertrags- und Vergaberecht der von der PVA gewünschten Flexibilität, um auf notwendige Änderungen im Projekt reagieren zu können, nicht entgegen.

Pilotprojekt

11.1

(1) Die PVA hielt in ihrer Definition des Pilotprojekts vom September 2010 fest, dass dieses zu Beginn jedes großen IT-Projekts die grundlegende Konzeption verifizieren sollte. Insbesondere erachtete die PVA es für wichtig, die geplante Zielarchitektur von ZEPTA durch die Architektur des Pilotprojekts weitestgehend abzudecken. Die Pilotimplementierung hatte weiters den Zweck, das PVA-eigene Vorgehensmodell zu evaluieren und die eingesetzten Softwareentwicklungswerkzeuge im Detail auf die in der Ausschreibung gestellten Anforderungen zu prüfen. Dies betraf die Schnittstellentauglichkeit, die Vollständigkeit und die Kompatibilität zu anderen IT-Systemen. Insbesondere war das Zusammenwirken der neuen Softwareentwicklungswerkzeuge mit den anderen neuen Softwarekomponenten (der Portal-Software und dem Identitätsmanagement-System (Berechtigungsverwaltung)) sicherzustellen.

(2) Inhalt des Pilotprojekts sollte die IT-technische Umsetzung des Prozesses „Antrag auf Berufsunfähigkeitspension“ sein. Dieser beinhaltete die Arbeitsschritte Posteingang, Antragsdatenerfassung, Weiterleitung in einen Postkorb der zuständigen Organisationseinheit, Aufruf und Anzeige des gespeicherten Falles. Der im Rahmen des Pilotprojekts zu entwickelnde Prozess sollte in Teilen im IT-Projekt ZEPTA weiterverwendet werden.

(3) Die Realisierung des Pilotprojekts wurde durch die mangelnde Ausbildung der eingesetzten eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreffend die neuen Entwicklungswerkzeuge und folglich durch die starke Abhängigkeit von externen Spezialistinnen und Spezialisten beeinflusst. Der Einsatz der neuen Softwareentwicklungswerkzeuge verursachte bereits zu Beginn des Projekts Probleme. Im Rahmen der Durchführung musste das Projektteam gemeinsam mit dem Lieferanten der Softwareentwicklungswerkzeuge sukzessive eine umfangreiche Problemliste beheben. In Folge musste das Statement of Work, das eine Konkretisierung des Inhalts, des Umfangs und des zeitlichen Rahmens des Pilotprojekts beschrieb, mehrfach geändert werden (siehe **TZ 10**). Die PVA verwendete die entwickelten Komponenten des Pilotprojekts – entgegen dem ursprünglichen Ziel – für ZEPTA aufgrund der eingeschränkten Funktionalität nicht weiter. Der Pilot diente in diesem Fall nur der Verifizierung zur grundsätzlichen Machbarkeit mit den eingesetzten Softwareentwicklungswerkzeugen. Die Frage der Kompatibilität des Piloten mit der Portal-Software und dem Identitätsmanagement-System wurde im Rahmen des Pilotprojekts nicht überprüft.

11.2 Der RH kritisierte, dass die Überprüfung der technischen Machbarkeit mit der Pilotimplementierung erst nach dem Projektstart und nach der Beschaffung der Softwareentwicklungswerkzeuge erfolgte.

Der RH empfahl daher, die technische Machbarkeit und die Kompatibilität der Softwarekomponenten vor dem Kauf bzw. der Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren durch eine Pilotimplementierung abzuklären.

11.3 Die PVA sagte in ihrer Stellungnahme zu, dass dies, wie bereits im Projektabschlussbericht angegeben, in Zukunft jedenfalls umgesetzt werde.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Schulung des Projektpersonals

12.1

(1) Bei einer herkömmlichen Softwareentwicklung verfasst die Fachabteilung die Anforderungsdefinition in Textform und die Analytiker der IT-Abteilung übertragen anschließend die Anforderungen in eine programmtechnisch weiterverarbeitbare Form.

Bei der Service Orientierten Architektur sollte die Ablauforganisation der Programmentwicklung derart ausgestaltet werden, dass wesentliche Arbeitsschritte der Softwareentwicklung vom Personal der Fachabteilungen erbracht werden. Dazu sollten die bisherige Anforderungsdefinition und Anforderungsanalyse durch die Prozess-, Service- und Objektmodellierung ersetzt werden. Diese Schritte sollten von der Fachabteilung teilweise mit Unterstützung der Organisationsabteilung bereits mit den Softwareentwicklungswerkzeugen ausgeführt werden.

Tabelle 7: Zuständigkeiten bei der Softwareentwicklung

Softwareentwicklung auf Basis der Service Orientierten Architektur	bisherige Zuständigkeiten bei der Softwareentwicklung
Prozess-, Service- und Objektmodellierung durch Fachabteilung, teilweise unterstützt durch Organisationsabteilung	Anforderungsdefinition durch Fachabteilung
	Anforderungsanalyse durch IT-Abteilung
Programmierung durch IT-Abteilung	Programmierung durch IT-Abteilung
Betrieb durch IT-Abteilung	Betrieb durch IT-Abteilung

Quellen: PVA; RH

(2) Am IT-Projekt ZEPTA wirkten durchschnittlich 113 Personen aus den Fachabteilungen, der Organisation und den IT-Abteilungen der PVA sowie der Partnerträger SVA, SVB und VAEB mit. Dieses Projektpersonal durchlief spezifische Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur neuen Software (Entwicklungswerkzeuge, Komponenten, Programmiersprache), um auf die Anforderungen der neuen Aufgabenstellung (Prozess-, Service- und Objektmodellierung) bei der Durchführung von ZEPTA vorbereitet zu werden.

Die zweijährige Ausbildung begann ab 2010 im Zuge der Umsetzung des Teilprojekts 1. Diese Vorgehensweise erwies sich allerdings im weiteren Projektverlauf als eine Ursache für Verzögerungen: Obwohl das Teilprojekt 1 bereits begonnen hatte, konnte das Projektpersonal wegen mangelnder Kenntnisse noch nicht wie geplant in seinen Rollen (Prozess-, Service- und Objektmodellierung) eingesetzt werden. Daher mussten die Arbeitsschritte beispielsweise der Modellierung bzw. Programmierung in hohem Maße von externem Personal erbracht werden. Dazu hielt die PVA auch im Projektabschlussbericht zu ZEPTA fest, dass durch mangelnde

Kenntnisse der Projektmitarbeiterinnen und –mitarbeiter die Startvoraussetzungen des Projekts unzureichend waren (siehe [TZ 18](#)).

Insgesamt betragen die für externe Unternehmen aufgelaufenen Kosten für Ausbildung des Projektpersonals im Zeitraum 2009 bis 2015 netto rd. 963.000 EUR; sie umfassten u.a. Themenbereiche wie Projektmanagement, Führungsaufgaben und Objektorientierte Programmierung in der neuen Programmiersprache.

- 12.2** Der RH kritisierte, dass die spezifischen bis zu zweijährigen Ausbildungen des Projektpersonals erst im Zuge der Umsetzung von Teilprojekt 1 zu ZEPTA erfolgten, was zu Projektverzögerungen und einer hohen Inanspruchnahme von externen Leistungen führte. Gerade der von der PVA gewählte Ansatz einer Service Orientierten Architektur, der wesentliche Projektausarbeitungen von der IT-Abteilung auf die Fachabteilung verlagert, sowie die neuen Softwareentwicklungswerkzeuge bedingten eine entsprechende Ausbildung des gesamten Projektpersonals bereits vor Projektbeginn.

[Der RH empfahl daher, die Schulungsmaßnahmen für IT-Projekte insbesondere bei Einsatz neuer Software-Produkte zeitgerecht vor Projektbeginn abzuwickeln.](#)

Dadurch wäre gewährleistet, dass es im IT-Projekt nicht zu Verzögerungen wegen mangelnder Kenntnisse des Projektpersonals kommt; auch der Zukauf von externen Leistungen würde dadurch reduziert werden.

- 12.3** Die PVA hielt dazu in ihrer Stellungnahme fest, dass dies, wie bereits im Projektabschlussbericht angegeben, in Zukunft jedenfalls umgesetzt werde. Sie ergänzte, dass Schulungen für spezielle Software-Produkte und –werkzeuge erst dann erfolgen könnten, wenn diese definiert sind und die Zeitspanne zwischen Schulung und Anwendung nicht mehr als zwei bis vier Wochen beträgt.

Projektstruktur und Steuerung

- 13.1** (1) Im Juni 2010 genehmigten der Steuerungsausschuss und der Vorstand der PVA die ursprüngliche Fassung des Projekthandbuchs. Darin war auch die Projektorganisation festgelegt. Tabelle 8 beschreibt die wesentlichen, den einzelnen Projektrollen zukommenden Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse gemäß der Rollenbeschreibung, die Bestandteil des Projekthandbuchs war.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA


Tabelle 8: Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der Projektrollen

Projektrolle	Besetzung bzw. Zusammensetzung	Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse
Auftraggeber	Vorstände der beteiligten Pensionsversicherungsträger PVA, SVA, SVB, VAEB	Auftragserteilung, Genehmigung des Budgetrahmens, Festlegung des Kostenschlüssels zur Aufteilung der Kosten zwischen den Pensionsversicherungsträgern
Auftragnehmer	Generaldirektor der PVA	dispositive und strategische Projektsteuerung, Vermittlerrolle zwischen beteiligten Pensionsversicherungsträgern Abnahme der Projektplanung, Beratung und Entscheidung über Änderungen der Aktivitäten, Termine, Ressourcen, Kosten unter Beibehaltung des Inhalts mit dem Steuerungsausschuss, Entscheidung über inhaltliche Änderungen und Abstimmung dieser mit dem Steuerungsausschuss
Steuerungsausschuss	15 Mitglieder: – Generaldirektor und 7 weitere Direktorinnen bzw. Direktoren der PVA, – je 2 entscheidungsbefugte Vertreterinnen bzw. Vertreter der Partnerträger SVA, SVB, VAEB – 1 Vertreter des Hauptverbands	gesamthafte Steuerung Bewertung des Projektfortschritts, Termin-, Qualitäts- und Budgetkontrolle
Projektleitung	April 2010 – Juli 2013: 1 Projektleiter fachlich (A) und 1 Projektleiter technisch (B) August 2013 – Dezember 2015: 1 Projektleiter (C) aus dem IT-Bereich der PVA	operative und dispositive Leitung des Projekts Festlegung der Projektorganisation, Management und Überwachung des Gesamtplans (Termine, Ressourcen, Qualität, Budget), Risikomanagement Abstimmung von Änderungen des Projektumfangs im Steuerungsausschuss
Teamleitung	4 fachliche und 2 technische Teamleiterinnen bzw. Teamleiter	Steuerung einzelner Teams Detailplanung auf Teamebene, Zuweisung von Arbeitspaketen, Überwachung der Teampläne
Projektteam	durchschnittlich 113 Personen aus den Fachabteilungen, der Organisation und der IT sowie aus den Partnerträgern SVA, SVB und VAEB	Softwareentwicklung auf Grundlage der Service Orientierten Architektur
internes Controlling	1 Beschäftigte der PVA und 1 Beschäftigte der SVB	Begleitung der Projektleitung bei operativer Steuerung Darstellung von Projektstatus und –fortschritt, Unterstützung der Projektleitung bei Verwaltung des Budgets und Abrechnung der Kosten sowie im Berichtswesen
externes Controlling	2 Beschäftigte eines beauftragten externen Unternehmens	Interpretation der internen Controllingberichte, Vorschläge für Maßnahmen zur Verbesserung, Information an Steuerungsausschuss
externe Unterstützung	mehrere Beschäftigte eines beauftragten externen Unternehmens	Beratung und Unterstützung der Projektleitung und des Projekts, etwa in den Bereichen Projektmanagement, Controlling, Businessarchitektur, Enterprisearchitektur, Modellierung

PVA = Pensionsversicherungsanstalt
 SVA = Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
 SVB = Sozialversicherungsanstalt der Bauern
 VAEB = Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

Quelle: PVA

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



(2) Das EDV-Handbuch der Sozialversicherungen sah bei trägerübergreifenden Projekten vor, dass ein Projektlenkungsausschuss unter dem Vorsitz des projekt-durchführenden Trägers wesentliche Steuerungsaufgaben übernimmt. Gemäß der Rollenbeschreibung zum Projekthandbuch ZEPTA wurde dieses Gremium Steuerungsausschuss genannt und sollte die gesamthafte Steuerung des Projekts übernehmen. Zu den Aufgaben zählten unter anderem die Termin-, Qualitäts- und Budgetkontrolle sowie die Bewertung des Leistungsfortschritts. Eine Geschäftsordnung für den Steuerungsausschuss war nicht erlassen, auch die Beschluss-erfordernisse waren nicht schriftlich dokumentiert.

(3) Überwiegend genehmigte der Steuerungsausschuss Projekthandbücher, Masterpläne und deren Änderungen sowie die halbjährliche Abrechnung der Kosten zwischen den Partnerträgern und die Vorschläge für die Budgetierung des Folgejahrs.

(4) Der Steuerungsausschuss war nicht ausdrücklich als Eskalationsinstanz bestimmt, ebensowenig ein anderes Gremium. Die im Risikohandbuch festgelegten Berichtswege hinsichtlich Projektrisiken endeten bei der Projektleitung. Diese war gemäß der Rollenbeschreibung verpflichtet, den Auftragnehmer (das heißt den Generaldirektor der PVA) bei auftretenden Problemen zu informieren. In der Praxis traf der Generaldirektor der PVA, teilweise in Abstimmung mit den Generaldirektoren der anderen Partnerträger, Entscheidungen in kritischen Projektsituationen (z.B. über die Möglichkeit der Fortführung des Pilotprojekts 2010/2011, über die Initiierung der technischen Neuausrichtung 2013 oder über die Beendigung des Projekts 2015).

(5) In den Sitzungen des Steuerungsausschusses berichteten die Projektleitung und das externe Controlling über den Projektstatus. Diese Berichte bezogen sich auf die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung von Terminen sowie auf einen Soll-Ist-Vergleich des kumulierten Aufwands in Arbeitsstunden und der monatlichen Projektkosten. Ab Mai 2011 enthielten die Berichte auch eine Bewertung des Leistungsfortschritts, zunächst aufgrund der erbrachten Arbeitsstunden, ab September 2012 aufgrund der Schätzung der Themenverantwortlichen ([TZ 16](#)).

Halbjährlich erhielten die Partnerträger Unterlagen über die tatsächlich entstandenen Kosten zur Abrechnung. Die Vorschau auf die geplante Leistungserbringung und dafür anfallende Ausgaben beschränkte sich jeweils auf das Folgejahr. Sie beruhte vorwiegend auf einer monetären Bewertung der für das Folgejahr geplanten Aufwände an Arbeitsstunden.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Eine vergleichende Gesamtdarstellung in Form einer Gegenüberstellung, in welchem Ausmaß Leistungen bereits erbracht und welche Kosten dafür angefallen waren, welche Leistungen noch erforderlich und welche Ausgaben zur Realisierung des Gesamtprojekts noch notwendig wären (Prognose bezüglich des Fortschritts und der Kosten), fehlte.

13.2

Der RH hielt fest, dass die Erfordernisse zur Beschlussfassung im Steuerungs-ausschuss (Anzahl der Stimmrechte, Mehrheitserfordernisse) nicht schriftlich festgelegt waren.

[Er empfahl daher, bei der Einrichtung von Steuerungsgremien eine Geschäftsordnung zu erlassen, die unter anderem auch Regelungen zur Entscheidungsfindung enthält.](#)

Weiters bemängelte er, dass in den Projektunterlagen Eskalationswege für den Fall von Konflikt- bzw. Risikosituationen nicht ausreichend beschrieben waren.

[Er empfahl daher, Regelungen über mögliche Eskalationen \(z.B. Anlassfälle, Wege, Kompetenzen\) klar festzulegen.](#)

Nach Ansicht des RH lag der praktische Nutzen des Steuerungsausschusses in der Information und Einbindung der Partnerträger. Die wesentlichsten Aufgaben des Steuerungsausschusses waren zwar definiert (Überwachung von Terminen, Leistungsfortschritt, Qualität, Budget, Kosten), in der Umsetzung erfüllte er jedoch seine Überwachungsaufgaben nicht ausreichend, weil er keine wirksame Finanz- und Leistungskontrolle in Bezug auf das Gesamtbudget vornahm.

[Der RH empfahl daher, Steuerungsgremien tatsächlich zur Steuerung einzusetzen und darin auch eine vergleichende Gesamtbetrachtung von verbrauchtem und noch vorhandenem Projektbudget in Verbindung mit dem erzielten Leistungsfortschritt und den noch benötigten Leistungen durchzuführen.](#)

13.3

Zur Empfehlung des RH betreffend die Erlassung einer Geschäftsordnung teilte die PVA in ihrer Stellungnahme mit, dass aufgrund der hierarchischen Strukturen in den Sozialversicherungsträgern, welche abschließend durch Gesetz und interne Vorschriften (Geschäftsordnung Vorstand, Anhänge zur Geschäftsordnung Vorstand, Büroordnung etc.) festgelegt wurden, eine nochmalige und daher parallele Festsetzung derselben durch eine Geschäftsordnung für die Steuerungsgremien weder notwendig noch sinnvoll sei. Die PVA hielt in ihrer Stellungnahme weiters fest, dass die gewählte Systematik – bezogen auf die Projektsteuerung – funktioniere, weil der RH weder zu den Entscheidungsfindungen noch zu den Eskalationen konkrete, zu kritisierende Vorfälle feststellen habe können.

Zur Empfehlung des RH, Steuerungsgremien tatsächlich zur Steuerung einzusetzen und eine umfassende vergleichende Gesamtbetrachtung von Projektbudget und Leistungsfortschritt durchzuführen, führte die PVA aus, dass durch das begleitende externe Controlling die genannten Informationen den Steuerungsgremien (Projektlenkungsausschuss sowie Steuerungsausschuss) zur Verfügung gestellt und die Entscheidungen der Ausschüsse protokolliert worden seien.

13.4

Zur Empfehlung einer Geschäftsordnung für die Steuerungsgremien entgegnete der RH, dass die für andere Organe oder Gremien erlassenen Regelungen nicht automatisch für die in einem Projekt eingesetzten Steuerungsgremien anwendbar waren. Besonders bei trägerübergreifenden Projekten wie ZEPTA wäre eine klare Festlegung erforderlich. Dass die Steuerungsgremien nicht zeitnah bzw. effizient handeln konnten, war auch aus den vom RH festgestellten Zeitverzögerungen, laufenden Änderungen der Projektorganisation und qualitativen Mängeln der von den Projektteams erarbeiteten Ergebnisse erkennbar.

Zur Empfehlung einer vergleichenden Gesamtbetrachtung erwiderte der RH, dass aus den Protokollen nicht ersichtlich war, dass in den Steuerungsgremien eine umfassende aussagekräftige Gegenüberstellung von Leistungen und Kosten erfolgte. Insbesondere fehlte eine Darstellung, welche Ausgaben zur Realisierung des Gesamtprojekts ZEPTA noch notwendig sein werden (Prognose bezüglich der noch erforderlichen Leistungen und dafür anfallenden Kosten). Das Projektbudget war lediglich für ein Kalenderjahr im Voraus festgelegt. Somit konnten der Fortschrittsgrad und das verbrauchte Projektbudget nicht in Bezug auf die Gesamtleistung und das Gesamtprojektbudget beurteilt werden.

Projektorganisation

14.1

(1) Phasenorientierte Projektorganisation (April 2010 bis März 2011)

Mit Beginn von Teilprojekt 1 sollte die neue Software nach einem phasenorientierten Modell entwickelt werden. Dazu wurde Personal aus dem Fachbereich (Direktionsbereich „Durchführung“), dem Bereich Organisation (Direktionsbereich „Personal und Organisation“) und dem IT-Bereich (Direktionsbereich „Informatik“) im Projektteam zusammengefasst. Die inhaltlichen Anforderungen waren vom Personal des Fachbereichs, die Prozessabläufe vom Personal des Organisationsbereichs zu erstellen, die technische Umsetzung sollte vom IT-Bereich vorgenommen werden. Das Phasenmodell beinhaltete sechs Teams nach den sechs Phasen der Softwareentwicklung, je eines für die Prozessmodellierung, die Objektmodellierung, die Servicemodellierung, den Schriftverkehr, die Entwicklung und den Betrieb (**TZ 12**).

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Nach der Übergabe von Ergebnissen eines Teams an das im Entwicklungsprozess nachgereichte Team stellte sich heraus, dass die Ergebnisse nicht unmittelbar weiterverarbeitbar waren. Einerseits war die Qualität der Ergebnisse mangelhaft, weil der Fachbereich seine Anforderungen noch nicht ausreichend nach der durch die neuen Werkzeuge festgelegten Methode beschrieben hatte. Andererseits kommunizierten die einzelnen Phasen-Teams in zu geringem Maße, wodurch beispielsweise gegenseitige Prozess-Abhängigkeiten zwischen ihren Teil-Ergebnissen unberücksichtigt blieben. Da die technischen Entwickler erst in der 5. Phase dieses phasenorientierten Modells eingebunden waren, konnte die Frage der konkreten technischen Umsetzbarkeit erst in der Phase der Entwicklung, das heißt nach Prozess-, Objekt- und Servicemodellierung, geprüft werden. Dabei zeigte sich, dass die Ergebnisse der vorangehenden Phasen vor einer technischen Umsetzung überarbeitet werden mussten oder nicht geeignet waren; es kam zu Terminverzögerungen.

(2) Themenorientierte Projektorganisation (April 2011 bis Juni 2012)

Die PVA sah aufgrund der vorliegenden Probleme eine Neustrukturierung in Form einer neuen, themenorientierten Projektorganisation vor. Die vier Themenbereiche umfassten

1. Basisthemen: beispielsweise Identity Management, Portal;
2. Kernthemen: Geschäftsprozesse der Pensionsversicherung (z.B. Alterspension);
3. Querliegerthemen: beispielsweise Posteingang, Scanvorgang, Beschlagwortung, Stammdatenkontrolle und
4. Sonderthemen: beispielsweise Beratung, Auskunft, Lohnsteuer.

Die Teams Entwicklung und Betrieb blieben bestehen.

Jeder Themenbereich umfasste verschiedene Themen, für die jeweils ein Themenverantwortlicher festgelegt wurde. Diese waren auch für den Fortgang des gesamten Software-Entwicklungsprozesses des jeweiligen Themas von der ersten Analyse bis zum Betrieb zuständig. Durch die Gesamtverantwortung innerhalb des einen Themenbereichs sollte die Qualität der in jeder Entwicklungsphase zu erstellenden Ergebnisse verbessert werden. Dennoch blieben die Qualitätsprobleme insbesondere aufgrund mangelnder Kommunikation zwischen den Teams, zeitverzögernder Abhängigkeiten zwischen den Themen und mangelnder technischer Umsetzbarkeit der Anforderungsbeschreibungen bestehen.

(3) Teilung in zwei Teilprojekte (Juli 2012 bis Juli 2013)

Im ersten Halbjahr 2012 reagierte die PVA auf das gesetzliche Erfordernis der Umsetzung des Stabilitätsgesetzes 2012 (Kontoerstgutschrift) sowie auf die bereits entstandenen Terminverzögerungen durch eine vollständige Umstrukturierung des Projekts (Redesign). Es wurde in zwei parallel laufende Teilprojekte mit jeweils eigenem Projektplan, eigenen Projektleitern und eigenen fachlichen Teams aufgespalten:

1. Im Teilprojekt **zentrale Dienste** setzte die PVA die Maßnahmen betreffend die Datenerfassung zur Kontoerstgutschrift um; die Pensionsversicherungsträger SVA, SVB und VAEB schlossen sich diesem Teilprojekt nicht an, weil sie die (in wesentlich kleinerem Umfang erforderliche) Datenerhebung selbst mit den vorhandenen Systemen bzw. manuell vornahmen.
2. Im Teilprojekt **Kernbereich** arbeitete die PVA mit den drei Pensionsversicherungsträgern an der Fortführung der Umsetzung von ZEPTA.

(4) Zusammenführung auf einen Gesamtprojektleiter (ab August 2013)

Ab August 2013 bestimmte die PVA einen gemeinsamen Projektleiter für beide Teilprojekte.

(5) Zusammenführung der beiden Teilprojekte (Jänner 2015 bis Dezember 2015)

Ab Jänner 2015 erfolgte wiederum eine Zusammenführung der zwei Teilprojekte und eine Zusammenlegung der Teams von Kernbereich und zentralen Diensten. Bis in das Jahr 2015 zeigten sich weiterhin Probleme in der Projektabwicklung, beispielsweise beim Umgang mit den Abhängigkeiten zwischen den beiden Projektteilen, bei der technischen Umsetzbarkeit der fachlichen Anforderungen oder beim im Verhältnis zum eingesetzten Aufwand mangelnden Leistungsfortschritt. Der Vorstand der PVA beschloss im November 2015, das Projekt ZEPTA mit Ende 2015 zu beenden. Dabei wurde auch festgelegt, die noch offenen Anforderungen ab 2016 ohne jegliche Projektorganisation – lediglich gesteuert durch das Zusammenwirken der drei Direktionsbereiche „Durchführung“, „Personal und Organisation“ und „Informatik“ – umzusetzen.

Tabelle 9 fasst nochmals die in der Projektphase (2010 bis 2015) gültigen Organisationsformen des IT-Projekts ZEPTA zusammen:

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Tabelle 9: Projektorganisation ZEPTA

Zeitraum	Projektorganisation	Beschreibung der Organisation	Dokumentation und Genehmigung
(1) April 2010 bis März 2011	phasenorientiert	<ol style="list-style-type: none"> ein fachlicher (A) und ein technischer (B) Projektleiter sechs Teams nach den sechs Phasen der Softwareentwicklung (Prozess-, Objekt-, Servicemodellierung, Schriftverkehr, Entwicklung und Betrieb) im Rahmen der Service Orientierten Architektur 	Projekthandbuch; Steuerungsausschuss März 2010, Juni 2010
(2) April 2011 bis Juni 2012	themenorientiert	<ol style="list-style-type: none"> ein fachlicher (A) und ein technischer (B) Projektleiter Teams nach abzuarbeitenden Themenbereichen (Basis-, Kern-, Querlieger-, Sonderthemen, Entwicklung und Betrieb) pro Thema ein Themenverantwortlicher 	Anpassung Projekthandbuch; Steuerungsausschuss Jänner 2012
(3) Juli 2012 bis Juli 2013	Teilung in zwei parallele Teilprojekte : Kernbereich PVA, SVA, SVB, VAEB: im Wesentlichen bisherige Projektinhalte zentrale Dienste (nur PVA): Umsetzung Kontoerstgutschrift	Kernbereich: <ol style="list-style-type: none"> ein fachlicher (A) und ein technischer (B) Projektleiter zwei fachliche Teams zentrale Dienste: <ol style="list-style-type: none"> ein technischer Teilprojektleiter (C) zwei fachliche Teams zusätzlich gemeinsam: <ol style="list-style-type: none"> zwei technische Teams für Entwicklung und Betrieb Testmanagement externe Unterstützung 	keine Aktualisierung Projekthandbuch Bericht an Vorstand; Mai 2012 Bericht und Masterpläne; Steuerungsausschuss Juli bis Oktober 2012
(4) ab August 2013	ein Gesamtprojektleiter für beide Teilprojekte	Der Projektleiter (C) zentrale Dienste übernimmt auch die alleinige Projektleitung Kernbereich.	Generaldirektor PVA
(5) ab 2015	Zusammenführung der Teilprojekte	Die Teams von Kernbereich und zentrale Dienste werden zusammengelegt.	Generaldirektor PVA
Dezember 2015	Projektende		Vorstandsbeschluss

PVA = Pensionsversicherungsanstalt

SVA = Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft

SVB = Sozialversicherungsanstalt der Bauern

VAEB = Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

Quellen: PVA; RH

14.2

Der RH kritisierte, dass die PVA mehrmals wesentliche Änderungen der Projektorganisation vornahm. Diese Änderungen erfolgten zwar aufgrund gewichtiger Probleme (etwa erschwerte technische Umsetzbarkeit fachlicher Anforderungen, Zeitverzögerungen). Dennoch konnte die PVA keine langfristig für sie geeignete Form der Projektorganisation entwickeln; im Ergebnis führte die PVA die weitere IT-Entwicklung der nach Projektende noch offenen Teilbereiche von ZEPTA ab 2016 sogar ohne Projektorganisation fort.

Der RH empfahl daher, bei IT-Vorhaben dieser Größenordnung Organisation und Arbeitsabläufe so zu wählen, dass das notwendige Zusammenspiel zwischen dem Bereich fachliche Anforderungen und dem Bereich technische Umsetzung geregelt ist. Beispielsweise wären standardisierte Verfahren für die unmittelbare Zusammenarbeit organisatorisch festzulegen. Änderungen in der Organisation sollten im Projekthandbuch zeitnah abgebildet werden, weil gerade bei einem Großprojekt eine aktuelle Informationsquelle für alle Projektbeteiligten zweckmäßig und unerlässlich ist.

- 14.3** Die PVA hielt in ihrer Stellungnahme dazu fest, dass im Zuge des Projekts ein Projekthandbuch nach den Kriterien des EDV-Handbuchs des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger erstellt worden sei. Aufgrund der Reorganisationen im Projekt (Redesign sowie anschließende Wiederausführung der beiden Projektteile Zentrale Dienste und Kernbereich) und aufgrund mangelnder Ressourcen habe eine zeitnahe Aktualisierung nicht rechtzeitig in Kraft gesetzt werden können. In Zukunft werde dies durch ausreichende Projektunterstützungsressourcen realisiert.

Internes Controlling

- 15.1** (1) Das EDV-Handbuch der Sozialversicherung legte das Projektcontrolling als gemeinsame Aufgabe von Projektleitung, Projektteam und Projektauftraggeber fest. Demfolgend definierten die Rollenbeschreibung des Projekthandbuchs sowie das Projektcontrollinghandbuch die Aufgabe des internen Controllings als Begleitung und Unterstützung der Projektleitung.

Neben den eigentlichen Controllingaufgaben unterstützte das interne Controlling die Projektleitung bei der Erstellung von Berichten für den Steuerungsausschuss und den Auftragnehmer bei der Verwaltung des Projektbudgets und der Abrechnung der Kosten und verwaltete die Aufwandsmeldungen. Weiters übernahmen die beiden für das interne Controlling zuständigen Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter ab Ende 2013 die Aufgaben des Projektorganitors. Dazu zählten die Kontrolle der Einhaltung des Projekthandbuchs, die Erstellung von Berichten, Anträgen, Projektdokumentationen, Präsentationen und Protokollen in verschiedenen Gremien. Nach Auskunft der PVA wirkten sie auch bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen (Leistungsverzeichnisse, Bieter-tests) mit.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass das interne Controlling auch für organisatorische und administrative Aufgaben herangezogen wurde.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Um die notwendige Unabhängigkeit und Objektivität des internen Controllings zu gewährleisten, empfahl er, dem internen Controlling keine zusätzlichen, über typische Controllingaufgaben hinausgehenden Aufgaben, insbesondere keine administrativen Aufgaben, bei der Projektdurchführung zuzuteilen.

15.3

Die PVA hielt in ihrer Stellungnahme dazu fest, dass 2013 im Zuge der Reorganisation des Projekts eine Reduktion der Projektrollen erfolgt sei. Dabei seien auch organisatorische Agenden dem internen Controlling übertragen worden. Nach Projektabschluss sei durch die Implementierung des Projektbüros im Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion eine Stabsstelle für Projektplanung und –controlling geschaffen und somit die vom RH empfohlene Trennung sichergestellt worden.

16.1

Das interne Controlling erhob monatlich den Projektstatus hinsichtlich der Einhaltung der geplanten Termine, Aufwände, Kosten und des Leistungsfortschritts, stellte diesen in den Controllingberichten mittels eines Ampelsystems dar und empfahl Verbesserungsmaßnahmen. Die Methode der Darstellung des Projektfortschritts änderte sich im Projektverlauf:

1. Zu Beginn des Projekts sollte der Leistungsfortschritt aus einem Vergleich der geplanten monatlichen Aufwände an Arbeitsstunden zu den tatsächlich gebuchten Stunden errechnet werden. Bis April 2011, ein Jahr nach Projektstart, war dieser Vergleich jedoch nicht möglich bzw. nicht aussagekräftig, weil nicht alle erforderlichen Daten elektronisch auswertbar vorhanden waren.
2. Ab Mai 2011 bis August 2012 stellte das interne Controlling den Leistungsfortschritt anhand dieses rechnerischen Vergleichs der geleisteten Stunden gegenüber den geplanten Stunden dar.
3. Ab September 2012 erfolgte die Bewertung des Leistungsfortschritts durch die Themenverantwortlichen anhand einer Schätzung des inhaltlichen Leistungsfortschritts (Expertenschätzung). In den Controllingberichten wurde sowohl dieser geschätzte inhaltliche Leistungsfortschritt als auch der errechnete, aufwandsbezogene Leistungsfortschritt angeführt.

Das externe Controlling wies von September 2013 bis April 2014 mehrmals auf die Abweichungen der Ergebnisse der beiden Methoden hinsichtlich des Leistungsfortschritts hin. Bis Ende 2014 bemängelten auch die Risikoberichte die Qualität der Leistungsfortschrittsberichte der Themenverantwortlichen, da Terminüberschreitungen oft erst nach Abschluss einer Entwicklungsphase aus den Leistungsfortschrittsberichten ersichtlich waren.

16.2 Der RH kritisierte, dass der Projektfortschritt bis August 2012 lediglich aus den verbrauchten Arbeitsstunden errechnet wurde, weil dieser Wert nicht automatisch dem Verhältnis der erbrachten Leistungen zum gesamten vereinbarten Leistungsumfang entspricht und daher nicht den tatsächlichen Stand der Softwareentwicklung ausdrückt. Auch lagen die Voraussetzungen für die automationsunterstützte Darstellung der verbrauchten Personalressourcen erst ein Jahr nach Projektstart vor.

Der RH begrüßte die grundsätzliche Überleitung auf einen Leistungsfortschrittsbericht. Allerdings zeigte sich, dass auch die Expertenschätzung nicht ausreichte, um den tatsächlichen Projekterfolg bzw. Status des Projekts hinreichend zu beschreiben.

Der RH empfahl daher, für Projekte dieser Größe und Bedeutung ein standardisiertes Verfahren zur Leistungsfortschrittsmessung zu etablieren, das eine Objektivierung des Projektfortschritts nach erzielten Ergebnissen und vorgegebenen Kriterien beinhaltet.

16.3 Die PVA bewertete in ihrer Stellungnahme ihre Leistungsfortschrittsmessung, welche sowohl eine Expertenmeinung als auch eine mathematische Berechnung als Grundlage für den Leistungsfortschritt heranziehe, als zweckmäßig und effizient. Auch das externe Controlling habe dieses Vorgehen als effizient und sinnvoll erachtet. Auch würde die erarbeitete Leistungsfortschrittsmessung laufend den Erfordernissen angepasst.

16.4 Im Hinblick auf die auch von der PVA festgestellten qualitativen Mängel der Leistungsfortschrittsberichte erachtete der RH eine den Erfordernissen entsprechende Anpassung der bestehenden Leistungsfortschrittsmessung als positiv.

Projektdurchführung ab 2012

Datenergänzungsverfahren (DEV 77)

17 Im Jahr 2012 nahm die PVA im Rahmen der neuen gesetzlichen Vorgabe (Kontoerstgutschrift für das Allgemeine Pensionskonto) eine umfassende Umstrukturierung des IT-Projekts ZEPTA vor. Aufgabe der Pensionsversicherungen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe war das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) betreffend die Pensionsbeitragszeiten zur Befüllung des Pensionskontos:

Das 2. Stabilitätsgesetz 2012 sah für alle ab 1955 geborenen ASVG-pensionsversicherten Personen, welche vor 2014 mindestens ein Versicherungsmonat erworben hatten, vor, eine Kontoerstgutschrift zu ermitteln. Um diese gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, musste beispielsweise die PVA für den Hauptverband der

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Sozialversicherungsträger alle Daten erheben, welche zur Ermittlung der Kontoerstgutschrift erforderlich waren. Dazu zählten sämtliche Beitragszeiten und zugehörige Bemessungsgrundlagen für alle ASVG-pensionsversicherten Personen.

Die PVA entschied, die Nacherfassung dieser Daten mithilfe des zu programmierenden Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) automationsunterstützt vorzunehmen. Das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) stellte dem IT-Standardprodukt Pensionsberechnung (VVP) die notwendigen Daten zur Verfügung; in VVP erfolgten dann die weiteren Schritte für die Berechnung der Kontoerstgutschrift.

Dieses neue IT-Verfahren sollte im Rahmen des IT-Projekts ZEPTA von der PVA umgesetzt werden, obwohl es nicht Bestandteil der ursprünglichen Projektplanung war. Das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) entwickelte die PVA ohne die Partnerträger SVA, SVB und VAEB, weil diese entschieden hatten, ihre jeweilige Datennacherfassung selbst und ohne zusätzliche IT-Unterstützung vorzunehmen. Diese neue Struktur führte auch organisatorisch zu einer Teilung des IT-Projekts ZEPTA in den Kernbereich (für alle Pensionsversicherungsträger) und die zentralen Dienste (nur für die PVA).

Die Umsetzung des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) stellte die erste Implementierung einer im Rahmen von ZEPTA entwickelten Anwendungssoftware dar; die Arbeiten begannen nach dem Abschluss des Pilotprojekts im Juli 2012. Inhaltlich implementierte die PVA eine automationsunterstützte Erfassung der Versicherungsverläufe mit Ergänzung von Versicherungszeiten und Beitragsgrundlagen zur Befüllung des elektronischen Pensionskontos (des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger).

Technische Neuausrichtung von ZEPTA

18.1

(1) Mit der Entwicklung des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) erprobte die PVA erstmals den Einsatz der angekauften Softwareentwicklungswerkzeuge mit den Softwarekomponenten (Portal-Software, Identitätsmanagement-System) für den Echtbetrieb. Diese beiden Softwarekomponenten wurden im Jahr 2010 gemäß Vorstandsbeschluss um netto rd. 1,5 Mio. EUR angekauft und implementiert.

(2) Die PVA setzte das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) in drei Umsetzungsstufen von Jänner bis März 2013 zeitgerecht produktiv. Beim Produktiveinsatz traten im Verbund mit der Portal-Software und dem Identitätsmanagement-System technische Probleme auf. Die PVA stellte betreffend das Identitätsmanagement-System eine komplexe Verwaltung, schlechte Antwortzeiten, eine hohe Fehleranfälligkeit und einen nicht ausreichenden Support fest. Probleme bei der Portalsoftware betrafen einen vergleichsweise hohen Systemressourcenbedarf

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



bei der Einbindung von Mails oder bei der Authentifizierung im Portal. Daraus resultierte für das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) ein Wartungsaufwand von rd. 16.700 Wartungsstunden sowie eine Verzögerung im weiteren IT-Projekt ZEPTA. Die PVA ersetzte in Folge im Jahr 2013 die Portalsoftware und das Identitätsmanagement-System durch Produkte anderer Hersteller. Laut PVA resultierten aus diesen Beschaffungen nahezu keine Kosten, weil sie im Rahmen einer PVA-weiten Lizenzvereinbarung mit dem Unternehmen Y ohne zusätzliche Kosten eingesetzt werden konnten.

Die technischen Probleme konnten zwar durch programmtechnische bzw. konfigurationstechnische Maßnahmen behoben werden, dennoch wurde die mangelnde Eignung der Softwareentwicklungswerkzeuge erst nach der Beschaffung, zumindest ein Jahr nach der Pilotphase und erst ca. drei Jahre nach Projektstart, bekannt.

(3) Im Jahr 2013 teilte der Auftragnehmer mit, dass die 2010 beschafften Softwareentwicklungswerkzeuge mit Ende 2015 aus der Wartung fallen und ein neues Produkt eingeführt werde. Dieses hätte bei der PVA zusätzliche Aufwendungen bis zu rd. 730.000 EUR notwendig gemacht. Im Steuerungsausschuss wurden bezüglich der weiteren Vorgangsweise drei Problemlösungs-Szenarien diskutiert, nämlich ein Weiterarbeiten mit den bestehenden Softwareentwicklungswerkzeugen, eine Aktualisierung auf das neue Produkt und Annahme des Angebots des Herstellers oder alternative Softwareentwicklungswerkzeuge. Die Generaldirektoren der Partnerträger sowie der PVA entschieden sich dafür, neue Softwareentwicklungswerkzeuge zu suchen. Dazu beauftragte die PVA ein facheinschlägiges Institut der Technischen Universität Graz mit der Erstellung eines Expertengutachtens „Review-Studie zur Software-Architektur des Projekts ZEPTA“. Ziel dieses Gutachtens war es, die Software-Architektur sowie die verwendeten Softwareentwicklungswerkzeuge von ZEPTA technisch zu analysieren, zu bewerten und Maßnahmenvorschläge zur Optimierung zu unterbreiten.

Das Gutachten stellte grundsätzlich fest, dass die Softwarearchitektur auf solider softwaretechnischer und methodischer Basis gebaut und langfristig tragfähig war. Ferner wurde der Architektur von ZEPTA bestätigt, dem Stand der Technik zu entsprechen. Allerdings wies das Gutachten auch auf notwendige Konsolidierungen bei der Umsetzung der Methode zur Entwicklung von Service Orientierter Architektur hin. Weiters empfahl das Gutachten, mehrere Komponenten der verwendeten Softwareentwicklungswerkzeuge durch besser geeignete zu ersetzen. Im Steuerungsausschuss vom April 2014 wurde einstimmig der Beschluss gefasst, eine technische Neuausrichtung von ZEPTA entsprechend dem Gutachten der Technischen Universität Graz vorzunehmen und neue Softwareentwicklungswerkzeuge einzusetzen. Die ab 2013 neu eingesetzten Softwarekomponenten (Portal-Software, Identitätsmanagement-System) und die ab 2014 neu verwendeten

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Softwareentwicklungswerkzeuge waren auch zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch erfolgreich im Einsatz.

18.2

Der RH kritisierte, dass die Überprüfung des Zusammenwirkens der neuen Softwareentwicklungswerkzeuge mit den anderen neuen Softwarekomponenten erst ca. drei Jahre nach dem Projektstart erfolgte. In Folge zeigten sich beim Zusammenspiel der verschiedenen Systeme wie der Portalsoftware, dem Identitätsmanagement-System, den eigenen IT-Standardanwendungen (Archiv, VVP, DANTE, ...) und den neu entwickelten Service Orientierten Komponenten (hier das Datenergänzungsverfahren (DEV 77)) wesentliche Probleme. Der verlorene Aufwand der bisherigen Beschaffungen der Softwarekomponenten (Portal-Software, Identitätsmanagement-System) belief sich auf rd. 1,5 Mio. EUR. Den Aufwand des internen und externen Personals, der durch die Programmierleistungen mit den ursprünglichen Softwarekomponenten entstanden war und der nach dem Wechsel der Softwarekomponenten nochmals entstand, konnte die PVA nicht beziffern.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung aus **TZ 11**, die technische Machbarkeit und die Kompatibilität der Softwarekomponenten vor dem Kauf bzw. der Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren durch eine geeignete Pilotimplementierung abzuklären.

Beschaffungen für ZEPTA und das Datenergänzungsverfahren (DEV 77)

19

Im Rahmen des IT-Projekts ZEPTA sowie der Umsetzung des gesetzlichen Erfordernisses des Datenergänzungsverfahrens für die Pensionskontoerstmitteilung tätigte die PVA zwischen 2007 und 2015 Beschaffungen u.a. in den Bereichen fachliche und technische Beratung bzw. externe Programmierleistungen. Die insgesamt 108 Beschaffungen verteilten sich auf 35 Auftragnehmer.

Die Ausgaben für Beratungs- und Programmierleistungen beliefen sich auf rd. 33,83 Mio. EUR. Weitere rd. 12,4 Mio. EUR entfielen auf technische Dienstleistungen im Zusammenhang mit Druck, Kuvertierung und Frankierung der Pensionskontoerstmitteilung in den Jahren 2012 bis 2014; diese Ausgaben waren nicht Teil des IT-Projekts ZEPTA, sondern wurden dem Aufwand zur Umsetzung des gesetzlichen Erfordernisses der Pensionskontoerstmitteilung zugerechnet.

Die genannten 108 Beschaffungen erfolgten im Rahmen von Direktvergaben, Verhandlungsverfahren, offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung sowie über die Nutzung von Rahmenverträgen des IT-Dienstleisters der Sozialversicherungsträger. Davon nahm der RH stichprobenartig eine Prüfung vergaberechtlicher Kriterien bei insgesamt zehn Beschaffungsvorgängen im Gesamtvolumen von rd. 19,99 Mio. EUR (tatsächliche Kosten von

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



16,87 Mio. EUR) vor. Dabei wurden weder Direktvergaben noch Abrufe aus Rahmenvereinbarungen berücksichtigt. Die Volumina der einzeln überprüften Vergabeverfahren lagen zwischen 365.000 EUR und 8,5 Mio. EUR. Hinsichtlich der Beschaffung der Softwareentwicklungswerkzeuge verwies der RH auf **TZ 10**, **TZ 11** und **TZ 18**.

Insgesamt erfolgten an acht Unternehmen jeweils Auszahlungen von in Summe mehr als 1 Mio. EUR. Die höchsten Gesamtbeträge erhielten das Unternehmen A (netto insgesamt rd. 16,74 Mio. EUR), das die Beratung zur Prozess-, Objekt- und Servicemodellierung durchführte, und das Unternehmen B (netto insgesamt rd. 10,85 Mio. EUR), das die Programmierung vornahm.

Beratung und Entwicklung durch externe Dienstleister

20.1

(1) Die Ausgaben für externe Dienstleister stellten sich im Verlauf von ZEPTA wie folgt dar:

Tabelle 10: Beschaffungen von externen Dienstleistern

Jahr	Beschaffungen	Ausgaben
	Anzahl	in EUR ¹
2007	2	96.416
2008	0	302.843
2009	2	20.250
2010	1	1.431.339
2011	8	2.472.736
2012	10	4.582.621
2013	20	6.631.594
2014	19	8.267.603
2015	5	9.654.028
2016	0	372.531
Summe	67	33.831.961

¹ netto ohne Umsatzsteuer

Quelle: PVA

Die PVA kaufte im Rahmen von ZEPTA neben fachlichen und technischen Beratungsleistungen (z.B. Projektunterstützung, Prozess-, Objekt- und Servicemodellierung, Anforderungsanalyse und Testmanagement bzw. technische Unterstützung für die Softwareentwicklungswerkzeuge oder für Architektur Anpassungen) auch Entwicklungsleistungen (Programmierung) im Gesamtausmaß von 33,83 Mio. EUR von externen Dienstleistern. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung in der Vorstudie (rd. 15,94 Mio. EUR) war dies ein Anstieg auf mehr als das

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Doppelte. Grund hierfür war laut PVA die nicht ausreichende fachliche und technische Ausbildung der Projektmitarbeiterinnen und –mitarbeiter, die erst im Laufe des Projekts selbst erfolgte. Darüber hinaus mussten 2012 bis 2015 mangels interner Verfügbarkeit entsprechender Ressourcen insbesondere Entwicklungsleistungen (Programmierung) extern im Ausmaß von 15,14 Mio. EUR zugekauft werden, weil das PVA–Personal die erstmals für ZEPTA anzuwendende Programmiersprache nicht ausreichend beherrschte.

(2) Die externen Dienstleistungen wurden im Rahmen von Vergabeverfahren bzw. Rahmenverträgen abgerufen. Dabei gewährleistete der Bieter eine bestimmte Qualifikation und Referenzprojekte seines Personals und verrechnete dafür einen vereinbarten Stundensatz. Die Leistungserbringung erfolgte im Auftrag und Zusammenwirken mit den Verantwortlichen des IT-Projekts ZEPTA, die Abrechnung erfolgte nach den geleisteten Stunden. Diese Art der Auftragserteilung beinhaltet keine Gewährleistung für ein erbrachtes Werk; auch die Angemessenheit der für bestimmte Leistungen verrechneten Stunden kann nur erschwert beurteilt werden.

20.2

(1) Der RH kritisierte, dass die Ausgaben für externe Dienstleistungen im Vergleich zu den ursprünglichen Planungswerten auf mehr als das Doppelte anstiegen. Die Notwendigkeit, mangelnde Fähigkeiten und Kenntnisse des eigenen Projektpersonals auch durch den verstärkten Zukauf entsprechender externer Dienstleistungen zu kompensieren, unterstrich aus Sicht des RH, dass die Entscheidung der Vorstudie, ZEPTA primär mit eigenem Personal umzusetzen, eine neue Architektur und neue Softwareentwicklungswerkzeuge vorzusehen und das Personal erst im Projektverlauf dafür entsprechend auszubilden, nicht erfolgreich umgesetzt werden konnte.

Der RH verwies daher auf seine Empfehlung in **TZ 4**, zukünftig in Studien bzw. Analysen, welche die Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von Projekten bilden, die für die Beurteilung der tatsächlichen Machbarkeit wesentliche Aspekte (z.B. gleichartige Referenzprojekte, Alternativen zur Durchführung mit eigenem Personal) zu berücksichtigen.

(2) Der RH hielt dazu fest, dass bei einer Auftragserteilung nach geleisteten Stunden (2012 bis 2015 allein für Programmierleistungen im Ausmaß von 15,14 Mio. EUR)

1. die Angemessenheit des erbrachten Programmiererfolgs im Verhältnis zu aufgewendeten und verrechneten Stunden nur schwer beurteilt werden kann und
2. das Risiko der Funktion und Qualität der erbrachten Programmierung ausschließlich der Auftraggeber PVA trägt.

(3) Der RH kritisierte, dass die Programmierung in überwiegendem Ausmaß extern durchgeführt wurde, weil die PVA hierdurch in eine hohe Abhängigkeit vom externen Dienstleister bezüglich der künftigen Programmierung bzw. Wartung der bereits entwickelten Programme gerät.

Der RH empfahl hinsichtlich der künftigen Programmierung im Nachfolgevorhaben IT-Standardprodukt ePV

1. eigenes Personal in der nunmehr verwendeten Programmiersprache auszubilden bzw. aufzunehmen,
2. eigene Analytikerinnen und Analytiker im Direktionsbereich IT auszubilden bzw. aufzunehmen und
3. die Aufträge an externes Personal in abgegrenzten Modulen, unter Einholung vorheriger Kostenvoranschläge, zu beauftragen.

20.3

Die PVA merkte in ihrer Stellungnahme dazu an, dass der IT-Bereich schon seit einigen Jahren ausschließlich Personal mit Kenntnissen in der eingesetzten Programmiersprache (JAVA) rekrutiere.

Bezüglich der Ausbildung von fachlichen Analytikerinnen und Analytikern im Bereich der IT merkte sie an, dass das fachliche Themengebiet der Sozialversicherung einem permanenten Wandel unterworfen sei und fachliche Analytikerinnen und Analytiker daher nur im Wirkungskreis des Fachbereichs am letzten Stand bleiben könnten. Analytikerinnen und Analytiker in der IT würden unweigerlich vom permanenten Wissenstransfer des Fachbereichs abgeschottet werden.

Die PVA sagte in ihrer Stellungnahme zu, dass sie bei Neuentwicklungen der Empfehlung des RH bezüglich des Einsatzes von externem Personal grundsätzlich nachkommen werde. Bei der Unterstützung der Programmwartung durch externes Personal als kurzfristigem Ausgleich von Unterbesetzung könne dies jedoch nicht umgesetzt werden.

20.4

Der RH anerkannte die von der PVA aufgeworfene Problematik im Zusammenhang mit dem Einsatz von Analytikerinnen und Analytikern in der IT. Er erachtete jedoch deren Verankerung im Bereich der IT aufgrund der Komplexität und Geschwindigkeit der technischen Entwicklung als zweckmäßiger. Der RH ergänzte außerdem, dass ihre Verankerung in der IT die notwendige projektabhängige Unterstützung durch die Fachbereiche nicht ausschließt.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Auch langfristige Aufträge zur Programmwartung waren aus Sicht des RH in abgegrenzten Modulen und unter Einholung vorheriger Kostenvoranschläge möglich.

Fehlermanagement und Qualitätssicherung

21.1

(1) Das Qualitätsmanagement für ZEPTA (und für das Nachfolgevorhaben ePV) beruhte auf Vorgaben für die Entwicklungsteams, auf Konzepten betreffend die Entwicklung und den Betrieb, auf Tests sowie auf Abnahmen. Um die korrekte Funktion der entwickelten Software-Versionen im Sinne der Qualitätssicherung zu gewährleisten, wäre vorgesehen gewesen, diese nach umfangreichen Tests vor der Übernahme in den Echtbetrieb zu prüfen und abzunehmen.

(2) Auch nach dem Stand der Technik ist die Abnahme, das heißt die Bestätigung der Vollständigkeit, Richtigkeit und Betriebssicherheit von entwickelten IT-Anwendungen, ein zentraler Bestandteil der Qualitätssicherung. Die Abnahme einer überwiegend durch externe Dienstleister durchgeführten Programmierung ist von besonderer Bedeutung. Sie dient der Sicherstellung der Qualität der extern erbrachten Programmierleistungen.

(3) In Bezug auf diese Standards der Qualitätssicherung beschreibt Tabelle 11 die Form der Abnahmen der wesentlichen Inhalte der einzelnen Versionen der Programmierung des IT-Projekts ZEPTA (und des Nachfolgevorhabens ePV).

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA


Tabelle 11: Inbetriebnahmen und Abnahmen der Versionen von ZEPTA bzw. ePV

Software-Version	Datum der Inbetriebnahme	Einsatz	wesentlicher Funktionsumfang	Abnahme
Datenergänzungsverfahren 77	23. Jänner 2013	PVA	Stammdaten, Schriftverkehr	keine dokumentierte Abnahme; Freigabe nach Abstimmung mit Generaldirektion
Release 1	5. August 2013	PVA	Beschlagwortung; Konsolidierung Kundenstammdaten	keine dokumentierte Abnahme; nur Zwischenbericht und Empfehlung; Freigabe nach Abstimmung mit Generaldirektion
Release 2	4. November 2013	PVA	Archiv, Portal/Grafisches User Interface, Identity Management	keine dokumentierte Abnahme; nur Zwischenbericht und Testbericht; Freigabe nach Abstimmung mit Generaldirektion
Release 3	2. Dezember 2013	PVA	Archiv, Protokollierung, Dokumentenmodifikation	keine dokumentierte Abnahme; nur Testbericht vorhanden; Freigabe nach Abstimmung mit Generaldirektion
Release 3.0.1: Datenergänzungsverfahren (DEV 77) Ergänzung	16. Dezember 2013	PVA, SVA, SVB, VAEB	Kindererziehungszeiten, Verminderung Bemessungszeitraum	keine
Release 3.1	22. April 2014	PVA	Posteingangsaufbereitung, elektronischer Akt, Beschlagwortung	keine dokumentierte Abnahme; Freigabe durch den Fachbereich
Release 3.5	30. Mai 2014	PVA	Umstellung Datenmodell	keine
Release 3.5.4: Datenergänzungsverfahren (DEV 77) Ergänzung	13. August 2014	PVA	Reklamations-, Bescheid- und Widerspruchsverfahren	keine
Release 4	4. August 2014	PVA	Datendrehscheibe, Datenmigration	Testbericht und unterschriebene Freigabe mit offenen Fehlern (mittel und leicht) vom 2./3. Oktober 2014
Release 5	1. Dezember 2014	PVA	Antragserfassung, Termin- und Urgenzwesen, Aktenverfolgung	Testbericht und nicht unterschriebene Freigabe sowie Mail vom 19. März 2015
Release 6	19. Oktober 2015	PVA; Release 4 (Ersteinstieg) VAEB	Scanning, Postzuweisung, Statistik, elektronischer Akt und Archiv, Einleitung medizinischer Verfahren, Prüf- und Freigabewesen	Testbericht und unterschriebene Freigabe mit offenen Fehlern (mittel und leicht) vom 15. Oktober 2015
Release 7	20. März 2017	PVA, VAEB	Feststellungsdienst, Berechnung der Pension, Anspruchsvoraussetzungen	Testbericht und unterschriebene Freigabe mit offenen Fehlern (mittel und leicht) vom 6./7. März 2017
Release 7.1	25. September 2017	PVA, VAEB	technisches Release	Testbericht und unterschriebene Freigabe mit offenen Fehlern (mittel und leicht) vom 20. September 2017
Release 7.2	Testbetrieb ab 15. Jänner 2018 möglich, Betrieb ab 22. Oktober 2018 geplant	PVA, SVA, SVB, VAEB	Partnerträger Kundeneingangsprozess, Partnerträger Anspruchsvoraussetzungen	offen

PVA = Pensionsversicherungsanstalt

SVA = Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft

SVB = Sozialversicherungsanstalt der Bauern

VAEB = Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

Quelle: PVA

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Die Inbetriebnahme der ersten Versionen erfolgte ohne dokumentierte Abnahme, teilweise sogar ohne Testbericht. Bei den nachfolgenden Versionen (Release), bei welchen Abnahmetests dokumentiert waren, erfolgte die unterschriebene Freigabe stets mit offenen Fehlern.

(4) Der Produktiveinsatz des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) ab 2013 erfolgte ohne dokumentierte Abnahme. Die Probleme und Softwarefehler verursachten in Folge allerdings einen Wartungsaufwand von rd. 16.700 Stunden (TZ 18).

Insgesamt wurden seit der allerersten Produktivstellung des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) im Jänner 2013 bis zum 22. September 2017 für ZEPTA bzw. ePV in Summe 7.652 Fehler eingemeldet. Auffällig war, dass die Anzahl offener Fehler besonders nach der Produktivsetzung neuer Versionen (beispielsweise Release 6 im Oktober 2015 oder Release 7 im März 2017) stark anstieg.

21.2

Der RH kritisierte, dass Software-Versionen von ZEPTA ohne Abnahmen und teilweise sogar ohne dokumentierte Tests in Betrieb genommen wurden. Diese Vorgehensweise widersprach dem Grundsatz der Qualitätssicherung durch Abnahmen und führte beispielsweise nach der Erstinbetriebnahme des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) zu einem nachfolgenden Wartungsaufwand von rd. 16.700 Stunden. Daraus resultierte aber auch eine hohe Anzahl an Fehlern insbesondere nach Inbetriebnahmen von neuen Software-Versionen.

Der RH empfahl, ausschließlich durch umfassende Abnahmen qualitätsgesicherte Software-Versionen produktiv zu setzen, um das Fehlerrisiko zu minimieren.

21.3

Die PVA merkte in ihrer Stellungnahme dazu an, dass auch während des Projekts ZEPTA neue Software-Versionen erst nach ausführlichen Testläufen produktiv gesetzt worden seien. Die Dokumentation der Testläufe und Abnahmen sei aufgrund der kurzen Wege im Projekt nicht immer schriftlich erfolgt, sei aber laufend verbessert und ausgeweitet worden. Nach Projektabschluss sei durch eine Testmanagement-Implementierung sichergestellt worden, dass jeder Inbetriebnahme einer Software ein objektiver, strukturierter Prozess zugrunde liegt.

21.4

Der RH hielt dem entgegen, dass nur eine geeignete, vollständige Dokumentation von Testläufen die Nachvollziehbarkeit und Transparenz einer Abnahme ermöglicht. Die PVA konnte dem RH keine entsprechende Dokumentation vorlegen, daher waren die erforderlichen Qualitätskriterien für Abnahmen nicht erfüllt.

Der RH anerkannte, dass laut Stellungnahme der PVA nunmehr durch die Testmanagement-Implementierung sichergestellt worden sei, dass jeder Inbetriebnahme einer Software ein objektiver, strukturierter Prozess zugrunde liegt.

Kostenaufteilung ZEPTA

22

(1) Die Kosten für die Vorstudie, die Redaktionsphase und die Projektvorlaufphase wurden unter den vier teilnehmenden Pensionsversicherungsträgern gemäß dem Verhältnis der jeweiligen Verbandsbeitragspunkte (PVA rd. 60 %, SVA rd. 23 %, SVB rd. 11 % und VAEB rd. 6 %) aufgeteilt.

(2) Im Dezember 2009 legten die Generaldirektoren der vier am Projekt teilnehmenden Pensionsversicherungsträger für die gesamte Projektlaufzeit des Teilprojekts 1 (April 2010 bis Dezember 2015) den Verrechnungsschlüssel mit PVA 65 %, SVA 22 %, SVB 9 % und VAEB 4 % neu fest.

(3) Ab Juli 2012 teilte die PVA das Teilprojekt 1 in die Projektteile Kernbereich und zentrale Dienste einschließlich des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) für die Kontoerstgutschrift. Da die drei Partnerträger (SVA, SVB, VAEB) die Umsetzung der Kontoerstgutschrift nicht über ZEPTA, sondern jeweils eigenständig vornahmen, verrechnete die PVA nur die Kosten des Projektteils Kernbereiche an die anderen Träger weiter; die Kosten des Projektteils zentrale Dienste einschließlich des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) trug die PVA hingegen zur Gänze selbst.

(4) Die Kostenanteile der jeweiligen Träger SVA, SVB und VAEB ermittelte die PVA ausgehend von den Gesamtkosten. Diese beinhalteten den internen Personalaufwand (durch die im IT-Projekt ZEPTA eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pensionsversicherungsträger PVA, SVA, SVB, VAEB) einschließlich der zugehörigen Infrastrukturkosten und die Ausgaben an Externe für Dienstleistungen, Software und Hardware. Der Halbjahresbetrag auf Grundlage des prozentuellen Verteilungsschlüssels wurde um den kalkulatorischen Personalaufwand der im IT-Projekt ZEPTA beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des jeweiligen Trägers vermindert.

(5) Die PVA verrechnete auf der Grundlage dieses Verrechnungsmodells und der Teilung des Teilprojekts 1 (in den Kernbereich und die zentralen Dienste einschließlich Datenergänzungsverfahren 77) von Juli 2007 bis Dezember 2015 (Vorstudie, Redaktionsphase, Projektvorlauf, Teilprojekt 1) in Summe 14,84 Mio. EUR an die drei Partnerträger SVA, SVB und VAEB weiter.

(6) Die im Weiteren vorgenommene Nettodarstellung der Ausgaben beruhte auf der Rückerstattung der nicht verrechenbaren Vorsteuer. Den Pensionsversicherungsträgern wurde die nicht abziehbare Vorsteuer bis Ende 2013 pauschal und ab 2014 in vollständiger Höhe vom Bund abgegolten (gemäß Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz, BGBl. Nr. 746/1996). Demgemäß war die Vorsteuer für die externen Ausgaben der Pensionsversicherungsträger auch für das IT-Projekt

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



ZEPTA nicht kostenwirksam. Die externen Kosten von ZEPTA werden daher im vorliegenden Bericht netto dargestellt.

IT-Standardprodukte zur Pensionsberechnung und Pensionsauszahlung

23.1

(1) Die Vorstudie zum IT-Projekt ZEPTA schätzte die Kosten für die erforderlichen Hardwarebeschaffungen sowie deren Wartung mit netto rd. 20,18 Mio. EUR. Darin waren auch die Kosten für die Erneuerung der Hardware für die IT-Standardprodukte zur Pensionsberechnung (VVP) und zur Pensionsauszahlung (DANTE) enthalten (**TZ 3**).

(2) Im Rahmen des IT-Projekts ZEPTA war eine Neuprogrammierung dieser beiden IT-Standardprodukte vorgesehen, wurde aber nicht realisiert. Der Direktionsbereich Informatik konnte die beiden IT-Standardprodukte zur Pensionsberechnung (VVP) sowie zur Pensionsauszahlung (DANTE) auf eine aktuelle Hardwareplattform übertragen und damit den weiteren Einsatz sichern. Weiters wurde 2010 das IT-Standardprodukt zur Pensionsberechnung (VVP) automatisiert von der ursprünglichen Programmiersprache auf die (auch für ZEPTA) neu verwendete Programmiersprache portiert. Dies erfolgte außerhalb des IT-Projekts ZEPTA als Maßnahme des Direktionsbereichs Informatik. Das derart portierte IT-Standardprodukt Pensionsberechnung (VVP) konnte auch in den Folgejahren eingesetzt werden, entsprach allerdings nicht den technischen Standards der Service Orientierten Architektur des IT-Projekts ZEPTA.

(3) Die mit der Portierung der Programmiersprache und der Übertragung auf eine aktuelle Hardwareplattform verbundenen Kosten waren nicht Bestandteil der IT-Projektkosten von ZEPTA. Auch im weiteren Verlauf des IT-Projekts ZEPTA wurden Hardwarebeschaffungen (mit Ausnahme des Drucker-/Scannersystems) dem Projekt nicht zugerechnet. Somit waren im Abschlussbericht von ZEPTA keine Hardwarebeschaffungen berücksichtigt.

23.2

Der RH hielt fest, dass beim IT-Standardprodukt Pensionsberechnung (VVP) die Programmiersprache portiert und die Hardwareplattform aktualisiert, beim IT-Standardprodukt Pensionsauszahlung (DANTE) nur die Hardwareplattform aktualisiert werden konnte.

Der RH empfahl zu prüfen, ob ein stabiler Betrieb des IT-Standardprodukts zur Pensionsauszahlung (DANTE) mittelfristig gewährleistet werden kann.

Der RH hielt kritisch fest, dass eine transparente Darstellung der gesamten IT-Projektkosten ZEPTA ohne Zuordnung der parallel getätigten Hardwarebeschaffungen nicht möglich war. Ebenso konnte ein Vergleich der ursprünglich budgetierten

Kosten mit den tatsächlichen Ausgaben auch aus diesem Grund nicht sachgerecht vorgenommen werden.

- 23.3** Die PVA teilte in ihrer Stellungnahme dazu mit, dass der Betrieb von DANTE aufgrund eigenen Personals mittelfristig gewährleistet sei. Langfristig sei ein technisches und fachliches Re-Engineering unbedingt erforderlich und werde in die Planung der nächsten Jahre einfließen.

Kosten des IT-Projekts ZEPTA

- 24.1** (1) Die Kosten für die **Vorstudie** (Juli 2007 bis Dezember 2008) mit rd. 2,08 Mio. EUR, für die **Redaktionsphase** (Jänner 2009 bis Juli 2009) mit 736.126 EUR und für den **Projektvorlauf** (August 2009 bis März 2010) mit rd. 1,66 Mio. EUR wurden unter den vier teilnehmenden Pensionsversicherungsträgern gemäß dem Verhältnis der jeweiligen Verbandsbeitragspunkte aufgeteilt. Die PVA verrechnete hierfür rd. 1,06 Mio. EUR an die Partnerträger.

(2) Die Kosten des **Teilprojekts 1** von ZEPTA beliefen sich netto auf rd. 78,66 Mio. EUR. Der interne Personalaufwand entstand durch die im IT-Projekt ZEPTA eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pensionsversicherungsträger PVA, SVA, SVB und VAEB aus den IT- und den Fachbereichen. Deren Personalaufwand und Infrastrukturkosten ergaben sich kalkulatorisch aus den tatsächlich aufgewendeten Zeiten auf Grundlage des EDV-Handbuchs des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger. Der so ermittelte interne Personalaufwand (inklusive Infrastruktur) lag bei 42,04 Mio. EUR, die Kosten für externe Unterstützung und externes Controlling bei 30,89 Mio. EUR und jene für zugekaufte Software bei 5,73 Mio. EUR. Die PVA verrechnete den Partnerträgern für das Teilprojekt 1 in Summe rd. 13,78 Mio. EUR.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA


Tabelle 12: Kosten des IT-Vorhabens ZEPTA 2007 bis 2015

	Studie Juli 2007 bis Dezember 2008	Redaktionsphase Jänner 2009 bis Juli 2009	Projektvorlauf August 2009 bis März 2010	Teilprojekt 1 April 2010 bis Dezember 2015	Summe Juli 2007 bis Dezember 2015
	in Mio. EUR ¹				
interner Personalaufwand (PVA, SVA, SVB, VAEB)	1,62	0,71	1,46	41,01	44,80
Infrastrukturkosten	0,06	0,03	0,04	1,03	1,16
externe Unterstützung und externes Controlling	0,40	–	0,16	30,89	31,45
Software inkl. Wartung	–	–	–	5,73	5,73
Gesamtkosten	2,08	0,74	1,66	78,66	83,14

Rundungsdifferenzen möglich

PVA = Pensionsversicherungsanstalt

SVA = Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft

SVB = Sozialversicherungsanstalt der Bauern

VAEB = Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

¹ netto ohne Umsatzsteuer

Quelle: PVA

(3) Die Kosten für das gesamte – von Juli 2007 bis Dezember 2015 (Vorstudie, Redaktionsphase, Projektvorlauf, Teilprojekt 1) abgewickelte – IT-Projekt ZEPTA betragen netto 83,14 Mio. EUR, wobei der Aufwand für internes Personal (inklusive Infrastruktur) bei 45,96 Mio. EUR, die Kosten für externe Unterstützung und externes Controlling bei 31,45 Mio. EUR und jene für zugekaufte Software bei 5,73 Mio. EUR lagen.

Die Gesamtkosten enthalten auch Zusatzkosten, die durch nachträglich beauftragte Tätigkeiten, wie etwa neue bzw. andere Anforderungen, oder aufgrund von Gesetzesänderungen im Teilprojekt 1 entstanden. Diese waren zum Zeitpunkt der Projektgenehmigung im März 2009 nicht bzw. anders geplant und deshalb auch nicht in den abgeschätzten Kosten enthalten. So ergaben sich beispielsweise durch die programmtechnische Umsetzung des Datenergänzungsverfahrens (DEV 77) Zusatzkosten für ZEPTA in der Höhe von rd. 831.000 EUR.

(4) Die PVA verrechnete auf der Grundlage der Verrechnungsschlüssel (TZ 22) und der Teilung des Teilprojekts 1 im Laufe der Abwicklung des IT-Projekts ZEPTA – von Juli 2007 bis Dezember 2015 (Vorstudie, Redaktionsphase, Projektvorlauf, Teilprojekt 1) – in Summe 14,84 Mio. EUR an die drei Partnerträger SVA, SVB und VAEB weiter.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



(5) Ein Vergleich der aufgelaufenen Kosten mit den in Teilprojekt 1 geplanten Kosten war nicht möglich, weil für das Teilprojekt 1 keine eigene Kostenkalkulation oder Kostenschätzung vorgenommen worden war (**TZ 8**).

(6) Im Abschlussbericht von ZEPTA schätzte die PVA, dass rd. 45 % der in ZEPTA geplanten Ziele erreicht wurden und dafür, unter Einrechnung des Budgets 2016 von 13,34 Mio. EUR, rd. 57,7 % von den geplanten Gesamtkosten von ZEPTA ausgegeben wurden.

24.2

Der von der PVA vorgelegten Vergleichsrechnung, dass 45 % der geplanten Leistungen für rd. 57,7 % der geplanten Gesamtkosten umgesetzt wurden, konnte der RH nicht folgen, weil

- eine Zuordnung der einzelnen erbrachten Leistungen in Bezug auf das Gesamtprojekt fehlte,
- die Hardwarekosten zwar in der Vorstudie mit rd. 20,18 Mio. EUR eingerechnet, in den bisherigen Kosten jedoch nicht berücksichtigt waren,
- für das Teilprojekt 1 kein eigener Kostenrahmen festgelegt war und
- die Kosten für die Migration der IT-Standardprodukte zur Pensionsberechnung (VVP) und Pensionsauszahlung (DANTE) auf eine neue Hardwareplattform nicht in den bisherigen Kosten berücksichtigt waren.

Da eine Zuordnung des Umfangs der einzelnen erbrachten Leistungen in Bezug auf das Gesamtprojekt fehlte, konnte auch der RH den Umfang der erbrachten Leistungen sowie die Relation zu den aufgewendeten Kosten nicht beurteilen. Der RH wiederholte seine Kritik von **TZ 8**, dass für das Teilprojekt 1 keine eigene Kostenkalkulation vorgenommen worden war. Er verwies auf seine Empfehlungen in **TZ 7**, ein IT-Projekt derart zu strukturieren, dass dieses auf inhaltlich, finanziell und zeitlich begrenzte Einzelprojekte aufgeteilt werden kann, und in **TZ 4**, eine zweistufige Kostenkalkulation vorzunehmen.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Projektfortführung

Nachfolgevorhaben ePV

25.1

(1) Gemäß einem Beschluss des Vorstands der PVA vom November 2015 sollte die Umsetzung der Ende 2015 noch offenen Inhalte des IT-Projekts ZEPTA ab 2016 im Rahmen der Linienorganisation unter dem Linienprojekt EPV-Portal erfolgen. Nachfolgend fasste die PVA mit Zustimmung der Trägerkonferenz des Hauptverbands das Standardprodukt ZEPTA mit den Standardprodukten zur Pensionsberechnung (VVP) und zur Pensionsauszahlung (DANTE) ab Juli 2016 zum neuen IT-Standardprodukt ePV (elektronische Pensionsversicherung) zusammen.

Der Abschlussbericht von ZEPTA enthielt auch eine Prioritätenliste, wonach die noch offenen Inhalte je nach Dringlichkeit in drei Umsetzungsstufen (1 bis 3) eingeteilt waren. Diese Prioritätenliste wurde allerdings laut Auskunft der PVA weder umgesetzt noch war sie im Oktober 2017 weiterhin gültig. Planungen zur Umsetzung von offenen Inhalten aus ZEPTA erfolgten in der Linienorganisation in Abstimmung mit den Partnerträgern für einen Zeitraum von maximal zwei Jahren.

(2) Zwischenzeitlich setzte die PVA folgende Inhalte im Rahmen von ePV um:

- Mit 20. März 2017 (im Rahmen des Release 7) gingen jene nunmehr IT-unterstützten Funktionen in Betrieb, die mit der Einleitung eines Verfahrens im Leistungsbereich in Zusammenhang standen. Diese betrafen im Wesentlichen jene Arbeitsschritte der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die zwischen Antragserfassung und Pensionsgewährung lagen, mit Ausnahme der Pensionsberechnung, welche nach wie vor mit dem Standardprodukt VVP durchgeführt wird. Diese Funktionen sind dem ursprünglichen Teilprojekt 1 (Bereich Leistung und Anspruchsvoraussetzungen) zuzuzählen.
- Das Release 7.1 diente zur Inbetriebnahme technischer Komponenten und fand am 25. September 2017 statt.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Weitere Umsetzungen von ZEPTA-Inhalten befanden sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Bearbeitung bzw. in Planung:

- Release 7.2, das die Implementierung der IT-technischen Umsetzung von spezifischen Anforderungen der Partnerträger enthielt, wurde bei der PVA und der VAEB 2018 in Produktion gesetzt. Bei der SVA und der SVB war die Inbetriebnahme mit 22. Oktober 2018 geplant. Dieser soll ein Testbetrieb, beginnend mit Jänner 2018, vorausgehen. Diese Funktionen waren dem ursprünglichen Teilprojekt 1 (Bereich Leistung und Anspruchsvoraussetzungen) zuzuzählen.
- In Planung befand sich weiters die Umsetzung von Anforderungen aus dem medizinischen Bereich (Release 8). Dieser umfasste sämtliche Geschäftsprozesse im Zusammenhang mit medizinischen Begutachtungen, die ohne Medienbrüche abgewickelt werden sollen. Die Umsetzung war für das 1. Quartal 2020 geplant. Diese neuen Funktionen sind dem ursprünglichen Teilprojekt 5 (Bereich Medizin) zuzuzählen.
- Parallel zu diesen beiden Umsetzungsphasen sollten noch fehlende Teile des Feststellungsdienstes in einem eigenen Release (Release 7.2.x) Ende 2018 in Betrieb genommen werden. Diese neuen Funktionen waren dem ursprünglichen Teilprojekt 1 (Bereich Leistung und Anspruchsvoraussetzungen) zuzuzählen.

(3) Eine durchgehende Planung der Umsetzung aller noch offenen Inhalte aus ZEPTA, wie sie ursprünglich beabsichtigt gewesen war, fand nicht statt. In Bezug auf die Weiterentwicklung des IT-Standardprodukts ePV fehlte ein inhaltliches Konzept mit Priorisierung, zugehörigen Zeitplänen und der erforderlichen Budgetierung.

25.2

Der RH kritisierte, dass die PVA kein inhaltliches Konzept, keine Priorisierung, keine Zeitpläne und keine Gesamtbudgetierung der als notwendig erachteten Weiterentwicklung von ZEPTA im IT-Standardprodukt ePV ausgearbeitet hatte. Damit war nach Ansicht des RH die Kontinuität der Weiterentwicklung von ePV gefährdet.

Der RH empfahl daher, für die Weiterentwicklung des IT-Standardprodukts ePV ein Gesamtkonzept (inhaltlich, zeitlich und budgetär) im Sinne eines Masterplans zu erstellen und genehmigen zu lassen.

25.3

Die PVA teilte in ihrer Stellungnahme dazu mit, dass im Zuge des Projektabschlusses eine Prioritätenliste erstellt worden sei. Diese Liste sei mit einem groben Zeitplan versehen und den verantwortlichen Bereichen der PVA sowie den Partnerträgern vorgelegt worden. Release 8 sei die erste Umsetzungsstufe aus den aufgelisteten

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Themenbereichen. Weitere Planungen seien durch den Geschäftsbereich Durchführung und Koordination der PVA in Ausarbeitung.

25.4

Der RH zog nicht in Zweifel, dass die PVA laufend an noch offenen Themen arbeitete. Er entgegnete der PVA jedoch, dass diese Arbeiten nicht die Erstellung eines Gesamtkonzepts im Sinne eines Masterplans – mit dem Ziel der Weiterentwicklung und Sicherstellung der Realisierung von noch offenen Inhalten im Rahmen des neuen IT-Standardprodukts ePV – ersetzen konnten.

Projektorganisation ePV

26.1

(1) Nach Beendigung des Teilprojekts 1 von ZEPTA mit Ende 2015 löste die PVA die Projektorganisation auf und die Projektmitarbeiterinnen und –mitarbeiter kehrten zurück in die Linienorganisation. Der Direktionsbereich Durchführung übernahm das Projektpersonal, das die Anforderungen des Fachbereichs erstellt hatte, der Direktionsbereich Personal und Organisation jenes, das u.a. für die Prozessmodellierung zuständig gewesen war, und der Direktionsbereich Informatik jenes, das für die Programmierung und den Betrieb verantwortlich gewesen war.

Gemäß dem Projektabschlussbericht der PVA zum Teilprojekt 1 vom 11. Mai 2016 wurde die Bearbeitung der offenen Anforderungen in der Abteilung Softwareentwicklung, der Abteilung Organisation und Koordination der Landesstellen, der Abteilung Allgemeine Organisation, der Abteilung Kundendienst und der Abteilung Statistik und Controlling weitergeführt.

(2) Die in ZEPTA noch nicht umgesetzten Projekteinhalte (**TZ 25**) sollten nunmehr innerhalb der Linienorganisation der PVA, teilweise unter Einbindung der Partnerträger, abgewickelt werden. Ziel war es, dass die Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung in intensiver Abstimmung mit der Aufgabenerfüllung aus dem Tagesgeschäft, insbesondere unter Berücksichtigung der dadurch bereits gebundenen Ressourcen, durchgeführt wird. Laut Mitteilung der PVA beruhe die Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung darauf, dass der Direktionsbereich Durchführung, der für die operative Bearbeitung aller Pensionsanträge an die PVA sowie für die Umsetzung aller pensionsrechtlichen Gesetzesnovellen verantwortlich ist, entsprechende Anforderungen stelle; diese würden dann vom Direktionsbereich Personal und Organisation entsprechend organisatorisch und prozesstechnisch aufbereitet und vom Direktionsbereich Informatik umgesetzt. Allerdings verfügte ein interner Auftraggeber eines Entwicklungsauftrags eines Direktionsbereichs über keine Ressourcenverantwortung bzw. über keine Durchgriffsmöglichkeit auf die an der Ausführung mitwirkenden Beschäftigten aus den anderen Direktionsbereichen.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Tabelle 13 stellt dar, dass an der Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung innerhalb der Linienorganisation der PVA ab 2016 mehrere Direktionsbereiche und weitere Organisationseinheiten mitzuwirken hatten.

Tabelle 13: An der Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung des IT-Standardprodukts ePV beteiligte Organisationseinheiten

Organisationseinheit	Aufgaben
Direktionsbereich Durchführung (PVA)	Auftraggeber von fachlichen Weiter- und Neuentwicklungen, Definition der Anforderungen, Testteam
Direktionsbereich Medizinische Verwaltung (PVA)	Auftraggeber einer IT-Umsetzung im medizinischen Bereich (ursprünglich Inhalt des Teilprojekts 5)
Direktionsbereich Personal und Organisation (PVA)	Prozessmodellierung, Gestaltung der Prozessabläufe, weiters zuständig für Kundeneingangsprozess, Scan, Archiv, Parallelbetrieb, Identity Management
Direktionsbereich Informatik (PVA)	technische Umsetzung der Entwicklungsaufträge
Projektbüro (PVA)	Diese neugegründete Stabsstelle im Generalsekretariat befand sich erst im Aufbau; sie sollte die zuständigen Organisationseinheiten bei administrativer und organisatorischer Abwicklung, bei Budget- und Ressourcenplanung sowie dem Planmonitoring unterstützen.
Partnerträger SVA, SVB, VAEB	Auftraggeber von Entwicklungsaufträgen, nach inhaltlicher Abstimmung im Stellungnahmeverfahren; Definition der Anforderungen

PVA = Pensionsversicherungsanstalt

SVA = Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft

SVB = Sozialversicherungsanstalt der Bauern

VAEB = Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau

Quellen: PVA; RH

(3) In Bezug auf die Neuentwicklung der noch offenen Projekteinhalte von ZEPTA im IT-Standardprodukt ePV hatte die PVA bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung weder einen Auftraggeber als Projektbetreiber noch einen Projektleiter als operative und organisatorische Schaltstelle eingerichtet. Auch fand die erste Sitzung des Lenkungsausschusses ePV nach der offiziellen Beendigung von ZEPTA Ende 2015 erst im September 2017 statt.

(4) Das nach Beendigung des IT-Projekts ZEPTA weiterhin als externes Controlling eingesetzte Beratungsunternehmen schlug aufgrund der starren und ineffizienten bereichsübergreifenden Kommunikation und Abstimmung für die Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung des IT-Standardprodukts ePV Verbesserungsmaßnahmen vor.

26.2

Der RH kritisierte die von der PVA ab 2016 gewählte Organisationsform einer Linienorganisation mit mindestens drei betroffenen Direktionsbereichen für die Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung des IT-Standardprodukts ePV (die auch zahlreiche bereits für ZEPTA als notwendig erachtete Funktionen beinhaltet). Dadurch fehlte der auf das Gesamtergebnis (Weiter- und Neuentwicklung) fokus-

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



sierte Überblick eines Verantwortlichen auf strategischer und auf operativer Ebene. Ebenso führte die Linienorganisation zu einem hohen Abstimmungsbedarf und zu unklaren Verantwortlichkeiten bei der Durchführung.

Der RH kritisierte, dass die erste Sitzung des Lenkungsausschusses zu ePV erst nahezu zwei Jahre nach Beendigung des IT-Projekts ZEPTA einberufen wurde.

Der RH empfahl daher, bei mehrjährigen IT-Vorhaben von besonderer Wichtigkeit und technischer und rechtlicher Komplexität eine Projektstruktur einzurichten. Dazu wäre ein Auftraggeber mit Durchgriffsmöglichkeit auf alle betroffenen Bereiche und ein gesamtverantwortlicher Projektleiter auf operativer Ebene zu bestimmen, um die für eine kontinuierliche Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung notwendige Fokussierung auf das Gesamtergebnis zu gewährleisten.

26.3 Die PVA teilte dazu in ihrer Stellungnahme mit, dass dieser Empfehlung bereits für die Umsetzung des Release 8 Rechnung getragen worden sei. Ein eigenes Projektteam mit entsprechender organisatorischer Struktur und erforderlichen Kompetenzen sei durch die Geschäftsleitung der PVA beauftragt worden.

Kosten ePV

27.1 Das als Stabsstelle im Generalsekretariat im Laufe des Jahres 2017 eingerichtete Projektbüro konnte keine umfassende Übersicht über das Linienprojekt EPV-Portal bzw. das nachfolgende IT-Standardprodukt ePV sowie über die dafür auflaufenden Kosten vorlegen, weil es lediglich zur Unterstützung der Linienorganisation eingerichtet war und über kein vollständiges Datenmaterial verfügte.

Um einen Gesamtüberblick über die Kosten für das Linienprojekt EPV-Portal zu erhalten, erstellte die PVA auf Anforderung des RH eine entsprechende Kostenaufstellung. Im Jahr 2016 budgetierte die PVA für die Weiterentwicklung von EPV-Portal 15,16 Mio. EUR (inkl. 900.000 EUR für die Erstimplementierung der gesetzlichen Novelle betreffend die monatliche Beitragsgrundlagenmeldung). Ab dem Jahr 2017 sah die PVA keine eigene Kostenplanung für EPV-Portal mehr vor, sondern budgetierte die Kosten dafür gemeinsam mit jenen der IT-Anwendungen für die Pensionsberechnung (VVP) und Pensionsauszahlung (DANTE) unter dem Titel IT-Standardprodukt ePV. Für 2017 betrug das Budget des IT-Standardprodukts ePV (einschließlich der Betriebskosten) rd. 23,32 Mio. EUR, für 2018 rd. 16,43 Mio. EUR.

Die Kosten von EPV-Portal betragen im Jahr 2016 rd. 6,21 Mio. EUR für fachliche Beratung und technische Unterstützung durch Externe, der interne Personalaufwand für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PVA aus den IT- und Fachbereichen belief sich auf rd. 3,80 Mio. EUR. Somit betrug der Gesamtaufwand der Weiterent-

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



wicklung rd. 10 Mio. EUR; die Gesamtkosten von ZEPTA (rd. 83,14 Mio. EUR) und EPV-Portal bzw. ePV von Juli 2007 bis Ende 2016 beliefen sich somit auf 93,14 Mio. EUR.

Die im Jahr 2016 angefallenen Kosten wurden nicht an die Partnerträger (SVA, SVB, VAEB) weiterverrechnet, sondern zur Gänze von der PVA getragen. Für das Jahr 2017 wurde eine Sonderregelung getroffen, wonach die PVA 50 % des Gesamtaufwands übernimmt, und die verbleibenden 50 % entsprechend dem Verhältnis der Verbandsbeitragspunkte aufgeteilt und mit den Partnerträgern SVA, SVB und VAEB verrechnet werden. Der Gesamtaufwand (Wartung, Weiterentwicklung, Betrieb) des IT-Standardprodukts ePV sollte in den Folgejahren gemäß einer noch zu ratifizierenden Dienstgütevereinbarung zwischen der PVA und den drei Partnerträgern SVA, SVB und VAEB sowohl entsprechend dem Verhältnis der Verbandsbeitragspunkte als auch nach dem Verhältnis der Anzahl der Pensionsbezieherinnen und -bezieher aufgeteilt werden.

27.2

Der RH stellte kritisch fest, dass das Projektbüro dem RH keine Auskünfte über den Gesamtstand des Linienprojekts EPV-Portal (2016) bzw. des IT-Standardprodukts ePV (2017) und keine abschließende Aufstellung über die Gesamtkosten übermitteln konnte. Weiters stellte er kritisch fest, dass der Gesamtüberblick über das Linienprojekt EPV-Portal bzw. das IT-Standardprodukt ePV hinsichtlich der finanziellen Ressourcen und des laufenden Leistungsfortschritts durch die Aufteilung auf mehrere Geschäftsbereiche der PVA und mangels umfassenden Controllings nicht gegeben war.

Der RH empfahl, die im Generalsekretariat neu eingerichtete und im Aufbau befindliche Stabsstelle Projektbüro mit dem internen Controlling des IT-Standardprodukts ePV zu beauftragen; die Projektkoordination sollte hingegen vom Auftraggeber in Zusammenwirken mit dem Projektleiter wahrgenommen werden (siehe [TZ 26](#)).

Weiters empfahl der RH, die Transparenz der Weiterentwicklung und Neuentwicklung von ePV zu erhöhen, indem sämtliche anfallende Kosten gesondert und ein Leistungsfortschritt in Bezug auf das (noch zu planende) Gesamtergebnis laufend erfasst werden.

Der RH hielt fest, dass von den für die Weiterentwicklung von EPV-Portal für 2016 geplanten Kosten von 15,16 Mio. EUR in Summe 10,00 Mio. EUR ausgegeben wurden. Der RH nahm dies als Beleg, dass nur ein Teil der für 2016 geplanten Weiterentwicklung der noch offenen Anforderungen von ZEPTA im Rahmen des Linienprojekts EPV-Portal umgesetzt werden konnte. Er verwies hiezu auf seine Empfehlungen, dass die künftige Weiterentwicklung bzw. Neuentwicklung des IT-Standardprodukts ePV inhaltlich geplant ([TZ 25](#)) und mit einer geeigneten Projekt-

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



organisation (Auftraggeber als Projektbetreiber und Projektleiter für die operative Durchführung) aufgesetzt werden soll ([TZ 26](#)).

27.3

Zur Beauftragung der Stabsstelle Projektbüro mit dem internen Controlling bestätigte die PVA in ihrer Stellungnahme, dass sich diese im Generalsekretariat eingerichtete Stabsstelle derzeit im Aufbau befinde und das Multiprojektmanagement der PVA wahrnehmen solle.

Die PVA stimmte der Kritik und Empfehlung des RH betreffend die laufende Erfassung von Kosten und Leistungsfortschritt inhaltlich zu und teilte mit, dass die anfallenden Kosten auch prinzipiell erfasst würden. Im konkreten Fall übersehe der RH jedoch, dass aufgrund der systemimmanenten Parameter ein Gesamtergebnis unmöglich derart konkret festgesetzt werden könne, dass man daran einen Fortschritt bemessen könnte. Aufgrund der Umstände, dass der Betrieb und die Versorgung der Versicherten aufrechterhalten sowie parallel die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen (z.B. die Kontoerstgutschrift oder das kürzlich erlassene Heimopferrentengesetz – HOG) umgesetzt werden müssten, habe die Realisierung der in ZEPTA festgeschriebenen Ziele ein „bewegliches System“ benötigt, das es auch erlaubt habe, die externen Vorgaben einzuarbeiten. Ein konkret festgesetztes Gesamtergebnis wäre sohin mehrmals jährlichen Änderungen unterworfen, welche eine objektive Fortschrittmessung an demselben erst recht unmöglich machen würden.

27.4

Zur Implementierung des Projektbüros verwies der RH auf [TZ 15](#). Ergänzend betonte er, dass im Rahmen des geplanten Multiprojektmanagements die Aufgaben der Planung und Koordination sowie des Controllings organisatorisch und inhaltlich getrennt sein sollten.

Hinsichtlich der Erhöhung der Transparenz der Weiterentwicklung und Neuentwicklung von ePV präzisierte der RH seine Empfehlung dahingehend, dass die zum Planungszeitpunkt bekannten Umstände und deren voraussichtlichen Kosten zu berücksichtigen sind. Zusätzliche Anforderungen, die sich im Laufe einer jahrelangen Projektabwicklung zwangsläufig ergeben, erfordern eine Anpassung der Gesamtplanung bzw. im Falle der Entscheidung für eine eigenständige Projektdurchführung auch eine eigene Planung und Budgetierung. Der Leistungsfortschritt und die anfallenden Kosten müssten dann am jeweils geplanten Rahmen – entweder am Gesamtergebnis oder zusätzlich an den separaten Planungen – gemessen werden.

Dienstgütevereinbarung

28.1

Eine Dienstgütevereinbarung (Service Level Agreement) bezeichnet eine Vereinbarung zwischen Auftraggeber und Dienstleister für wiederkehrende IT-Dienstleistungen mit dem Ziel, die IT-Systeme zuverlässig zur Verfügung zu stellen und deren einwandfreie Funktion zu gewährleisten. Die Dienstgütevereinbarung sollte die zugesicherten Leistungseigenschaften wie etwa Leistungsumfang, Reaktionszeit, Verfügbarkeit der IT-Systeme und Bearbeitungsgeschwindigkeit, Erreichbarkeit des Help-Desk, Reaktionszeit oder Wartungsfenster genau beschreiben und damit auch Kontrollmöglichkeiten für den Auftraggeber transparent machen.

Mit Beschlussfassung der Trägerkonferenz vom 14. Juni 2016 endete die Wirksamkeit

- der Vereinbarung über den Betrieb, die Wartung und die Weiterentwicklung der Applikation DANTE und VVP aus dem Jahr 2008,
- der Beschlussfassung hinsichtlich der Kostenverrechnung für ZEPTA vom 30. März 2010 sowie
- der Beschlussfassung hinsichtlich der Kostenverrechnung für ZEPTA vom 30. März 2015.

Bis Dezember 2017 gab es für den Betrieb der Komponenten von ePV (ZEPTA, DANTE, VVP) lediglich einen zwischen der PVA und den Partnerträgern VAEB, SVA sowie SVB abgestimmten Entwurf einer Dienstgütevereinbarung. Dieser beschrieb neben den zu erbringenden Leistungen auch die organisatorischen Gremien für ePV; das waren der Lenkungsausschuss, der Meritorische Arbeitskreis und die Technische Kooperationsplattform. Die im Entwurf enthaltene Dienstgütevereinbarung sollte rückwirkend ab Juli 2016 in Kraft treten, wurde aber bis Dezember 2017 von den zuständigen Gremien der einzelnen Partnerträger (mit Ausnahme der PVA) nicht ratifiziert. Laut dem EDV-Handbuch der Sozialversicherungsträger wäre die Dienstgütevereinbarung innerhalb von sechs Monaten nach Produktivsetzung zu ratifizieren gewesen.

Neben den zu erbringenden Leistungen und den damit verbundenen Kennzahlen sollten in einer Dienstgütevereinbarung auch Eskalationsszenarien, Rechtsfolgen oder Pönalen beschrieben sein; im vorliegenden Entwurf fehlten jedoch genau diese Aspekte. Bei Nichterbringung von Leistungen, bei Qualitätsmängeln bzw. bei mangelnder Leistungserbringung war in der Dienstgütevereinbarung lediglich als erste Eskalationsstufe die Befassung des ePV-Lenkungsausschusses und als weitere Eskalationsstufe eine Befassung auf Ebene der Generaldirektoren vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



28.2

Der RH bezeichnete eine Dienstgütevereinbarung für ePV in Bezug auf die Zusammenarbeit der vier Pensionsversicherungsträger und die Rolle der PVA als IT-Dienstleister als notwendig. Die im vorliegenden Entwurf der Dienstgütevereinbarung festgelegten Eskalationsszenarien erachtete der RH allerdings nicht als ausreichend.

Der RH empfahl daher, die im vorliegenden Entwurf der Dienstgütevereinbarung festgelegten Eskalationsszenarien im Hinblick auf Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der IT-Betriebssicherheit zu ergänzen.

Der RH stellte kritisch fest, dass in Bezug auf den Projektabschluss von ZEPTA mit Ende 2015 die Dienstgütevereinbarung auch zwei Jahre später noch nicht abgeschlossen war.

Er empfahl daher eine Ratifizierung der erweiterten Dienstgütevereinbarung in den zuständigen Gremien im Sinne des EDV-Handbuchs der österreichischen Sozialversicherungsträger.

28.3

Laut Stellungnahme der PVA sei für allfällige Eskalationsszenarien in der Dienstgütevereinbarung (die im Vorstand der PVA in seiner Sitzung vom 14. Dezember 2017 beschlossen wurde) ausreichend Vorsorge getroffen. Eine Erweiterung um Pönaleverpflichtungen zwischen den Vertragspartnern würde jedoch zu keinerlei erhöhter IT-Betriebssicherheit führen, da es lediglich zu einer finanziellen Mittelverschiebung, ohne erkennbaren positiven Effekt im gegenständlichen Zusammenhang, zwischen den beteiligten Sozialversicherungsträgern kommen würde. Letztendlich handle es sich, vorbehaltlich aller berufsständischen Unterschiede, um eine in Selbstverwaltung administrierte gemeinsame österreichische Versicherungsgemeinschaft.

Laut Stellungnahme der PVA sei die Dienstgütevereinbarung mittlerweile auch von SVA, SVB und VAEB ratifiziert worden.

28.4

Der RH erwiderte, dass eine Dienstgütevereinbarung ohne geeignete und wirksame Eskalationsszenarien zwar die zu erbringenden Leistungen sowie die Verrechnungsmodalitäten beschreibt, aber keinen angemessenen Steuermechanismus für den Auftraggeber hinsichtlich der Leistungserbringung beispielsweise der IT-Betriebssicherheit enthält.

Informations- und Zukunftssicherheit

29.1

(1) Die PVA etablierte bereits zu Beginn des IT-Projekts ZEPTA ein Risikomanagement, welches die Grundlage für ein vollständiges und projektweites Sicherheitskonzept bieten sollte. Die Ergebnisse der Risikoanalyse dienten zur Priorisierung von notwendigen Maßnahmen für den Umgang mit den Projektrisiken.

In ihren Risikoberichten listete die PVA im Verlauf des IT-Projekts ZEPTA wiederkehrend wichtige Risikoszenarien, beispielsweise mangelnde Ergebnisqualität, fehlendes fachliches Spezialwissen, parallele Wartung von bestehenden IT-Anwendungen und von Neuentwicklungen, fehlende oder ungenaue Dokumentation der bestehenden Anwendungen oder Nichtverfügbarkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Projektrollen, auf. Obwohl die PVA diese Risiken dokumentierte, bewertete und Gegenmaßnahmen dazu entwickelte, konnte sie diese Risiken während des gesamten Projektverlaufs ([TZ 11](#), [TZ 18](#), [TZ 20](#), [TZ 24](#)) nicht nachhaltig vermeiden bzw. vermindern.

(2) Die PVA verwaltete einen der größten Informationsbestände Österreichs, wobei die Vertraulichkeit, die Integrität und die Verfügbarkeit dieser Informationsbestände einen wesentlichen unternehmensweiten Stellenwert hatten. Die PVA verarbeitete diese sensiblen personenbezogenen Daten in ihrem Rechenzentrum und hatte damit die Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit zu erfüllen. Dafür installierte die PVA in der Organisation einen Datenschutzbeauftragten wie auch einen Beauftragten für Informationssicherheit. Als Grundlage für den Datenschutz und die Informationssicherheit setzte die PVA die allgemeine Dienstanweisung „Datenschutz- und Datensicherheitsvorschriften gemäß § 14 Datenschutzgesetz (DSG 2000) und Geheimhaltungspflichten, Leitlinie zur Informationssicherheitspolitik“ im Oktober 2012 in Kraft.

Weitere Regelungen zum Risiko- und Krisenmanagement oder zur Informationssicherheit nach den Normen der ISO/IEC 27000-Reihe⁴ befanden sich erst in Umsetzung bzw. in Vorbereitung.

(3) Die ZEPTA – bzw. ePV – Systemlandschaft umfasste 2016 in Summe 20 Anwendungen sowie 32 Schnittstellen. Insgesamt betrieb die PVA sämtliche für die Partnerträger relevanten IT-Anwendungen – somit auch jene für ZEPTA bzw. ePV – in einem auf zwei Standorte verteilten Rechenzentrum. Aufgrund der Redundanz der Infrastruktur konnte beim Ausfall eines Standorts der verbleibende Standort den gesamten Betrieb übernehmen.

⁴ Die ISO/IEC 27000-Reihe ist eine Reihe von Standards zur Informationssicherheit.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



(4) Die PVA beauftragte über die Jahre 2008 bis 2017 externe Firmen, technische Sicherheitsüberprüfungen der IT-Infrastruktur (Netzwerk, Server, Clients und Virenschutz) durchzuführen. Damit sollten Gefahrenpotenziale und Bedrohungen für die IT-Infrastruktur identifiziert und Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Die dabei getroffenen Feststellungen wurden weitgehend berücksichtigt bzw. umgesetzt.

(5) Im Juni 2014 analysierte die Technische Universität Graz im Auftrag der PVA die im IT-Projekt ZEPTA eingesetzte Softwarearchitektur und die eingesetzten Softwareentwicklungswerkzeuge (TZ 18). Auch die in dieser Studie getroffenen Feststellungen berücksichtigte die PVA grundsätzlich.

(6) Zusätzlich beauftragte die PVA im Mai 2015 eine Code-Analyse von ZEPTA. Das beinhaltete eine Dokumentenanalyse betreffend die Vorgaben zur Softwareentwicklung sowie eine Code-Analyse des bisher entwickelten Programmcodes. Insgesamt wurden für ZEPTA/ePV fast 1,8 Mio. Code-Zeilen im Rahmen des Projekts programmiert, etwa 90 % davon entsprachen neu implementierten Funktionalitäten. Zum einen wies die Analyse auf Schwachstellen in den Entwicklungsvorgaben hin, zum anderen zeigte sie auf, dass der programmierte Code teilweise von den Entwicklungsvorgaben des IT-Projekts ZEPTA abwich. Auch die Empfehlungen der Code-Analyse wurden von der PVA in ZEPTA weitgehend umgesetzt.

29.2

Der RH stellte kritisch fest, dass die PVA während des gesamten Projektverlaufs die vom Risikomanagement wiederkehrend aufgezeigten Risiken durch die entwickelten Gegenmaßnahmen nicht nachhaltig vermeiden bzw. vermindern konnte.

[Er empfahl, bei der Weiterentwicklung des IT-Standardprodukts ePV die aufgrund künftiger Risikoanalysen ausgearbeiteten Maßnahmen hinsichtlich ihres Erfolgs zu überwachen und gegebenenfalls gegenzusteuern.](#)

Der RH kritisierte, dass in Anbetracht der in der PVA verarbeiteten personenbezogenen und sensiblen Daten die Regelungen zum Risiko- und Krisenmanagement und die Maßnahmen zur Herstellung der Informationssicherheit erst im Aufbau und noch nicht abgeschlossen waren. Er erachtete den Aufbau eines Informationssicherheitssystems (beispielsweise nach den Standards ISO/IEC 27000-Reihe zur Informationssicherheit) als notwendig.

[Er empfahl, das risikoorientierte Informationssicherheitsmanagement auszubauen und regelmäßig durch externe Kontrollen überprüfen zu lassen.](#)

Der RH begrüßte das Zwei-Standorte-Konzept des Rechenzentrums der PVA im Sinne einer erhöhten Ausfallsicherheit.

Der RH erachtete die externen technischen Sicherheitsüberprüfungen, die Analyse der Softwarearchitektur sowie die Code-Analyse im IT-Projekt ZEPTA als wichtigen Beitrag zur Informationssicherheit.

Der RH empfahl, im Jahr 2018 nochmals eine externe Analyse der nunmehr in ePV eingesetzten Softwareentwicklungsmethode sowie der Architektur in Auftrag zu geben, um die Zukunftssicherheit der künftigen Systeme in ePV sicherzustellen.

29.3

Zur Überwachung des Erfolgs von Maßnahmen, die aufgrund künftiger Risikoanalysen ausgearbeitet werden, teilte die PVA in ihrer Stellungnahme mit, dass derzeit laufend Risikoberichte zu Major Releases erstellt und in weiterer Folge den zuständigen Verantwortlichen zur Verfügung gestellt werden. Das genannte Vorgehen sei eine direkte Folge der bereits im Projektabschlussbericht genannten Vorschläge als mögliches Weiterentwicklungspotenzial.

Zum Ausbau des risikoorientierten Informationssicherheitsmanagements teilte die PVA mit, dass sie bereits für 2018 sowohl ein Audit als auch einen Zertifizierungsprozess für die ISO-Norm 27001 (unternehmensweite Informationssicherheit) beauftragt habe.

Außerdem sei die Beauftragung einer neuerlichen Studie zur Überprüfung der IT-Architektur bereits in Ausarbeitung und werde voraussichtlich im 2. Halbjahr 2018 durchgeführt. Hinsichtlich der Softwareentwicklungsmethode sei derzeit eine Qualitätskontrolle durch eine unabhängige, externe Stelle im Gange.

Einsatz von ZEPTA bzw. ePV in den Partnerträgern

30.1

Die bisher umgesetzten IT-Anwendungen waren bei den am Projekt ZEPTA und am Nachfolgeprojekt ePV beteiligten Partnerträgern PVA, VAEB, SVA und SVB im Oktober 2017 in unterschiedlichem Umfang in Betrieb:

1. Die federführend für das IT-Projekt ZEPTA verantwortliche PVA hatte sämtliche bisher umgesetzten IT-Anwendungen bereits in Verwendung.
2. Die VAEB setzte jene bei der PVA in Betrieb befindlichen Anwendungen bis einschließlich des Release 4 erstmals ab Oktober 2015 ein. In der Folge übernahm die VAEB die weiteren Inhalte von ZEPTA (Release 5 bis 7) im März 2017; das war auch der Zeitpunkt der Produktivsetzung der IT-Anwendungen des Release 7 in der PVA.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



3. Die SVA und die SVB hatten bis Oktober 2017 noch keine bei der PVA bereits in Betrieb befindlichen IT-Anwendungen von ZEPTA zum Einsatz gebracht. Beide Partnerträger wollten vorerst einen erfolgreichen einjährigen Einsatz von Release 7 bei der PVA und der VAEB abwarten. Der Testbetrieb der IT-Anwendungen einschließlich der Testphase für die trägerspezifischen Anwendungen des Release 7.2, welche mit Jänner 2018 fertiggestellt wurde, war für den Beginn des Jahres 2018 geplant. Der Vollbetrieb der IT-Anwendungen (ZEPTA bzw. ePV) in der SVA und SVB sollte im Oktober 2018 erfolgen.

30.2

Der RH hielt fest, dass ZEPTA bzw. nunmehr das IT-Standardprodukt ePV im Oktober 2017, somit nahezu zwei Jahre nach der Beendigung von ZEPTA, erst bei zwei der vier Sozialversicherungsträger im Einsatz war. Damit war das Ziel eines die vier an ZEPTA beteiligten Sozialversicherungsträger umfassenden Einsatzes auch zehn Jahre nach Beginn des Vorhabens und einem bisherigen Aufwand von rd. 93,14 Mio. EUR noch nicht realisiert. Der RH hielt den von der SVA und SVB gewählten späteren Einsatz der IT-Anwendung für nachvollziehbar.

[Der RH empfahl, das Ziel eines in den Pensionsversicherungsträgern einheitlichen Einsatzes der zugehörigen IT-Anwendungen im gewählten Zeitplan bis Ende 2018 auch umzusetzen.](#)

30.3

Die PVA teilte in ihrer Stellungnahme dazu mit, dass Release 7.2 mit Beginn des Jahres 2018 für die PVA produktiv gesetzt worden sei. Sämtliche Partnerträger befänden sich seit diesem Zeitpunkt in intensiven Testszenarien, deren Ergebnisse derzeit äußerst positiv rückgemeldet würden. Somit stehe einem Einsatz am 22. Oktober 2018 nichts im Wege.

Projekterfolg ZEPTA und ePV

31.1

(1) Das IT-Projekt ZEPTA war in fünf Teilprojekte

- Teilprojekt 1: Leistungsbereich (Eigen- und Hinterbliebenenpensionen; Pensionsberechnung durch Ersatz des bisherigen IT-Standardprodukts VVP);
- Teilprojekt 2: Beitragsbereich;
- Teilprojekt 3: Zuerkennung und Auszahlung von Pensionen (einschließlich Abgaben, Steuern, Auszahlung und Pensionsanpassung durch Ersatz des bisherigen IT-Standardprodukts DANTE), Kinderzuschuss, Ausgleichszulage, Pflegegeld;

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



- Teilprojekt 4: Unterstützungsfonds; Verfahren (Berufung, Klage, Regress) und
- Teilprojekt 5: Medizinischer Bereich (Untersuchungen, Ergebnisverarbeitung Medizin)

untergliedert. Der Gesamtkostenrahmen war 2009 mit rd. 159,5 Mio. EUR genehmigt worden. 2010 wurde die Umsetzung des Teilprojekts 1 beauftragt, ein eigener Kostenrahmen hierfür wurde nicht festgelegt. Teilprojekt 1 umfasste den Prozess der Pensionsleistung mit folgenden Schritten: Antragstellung auf Pensionsleistungen, Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, Berechnung der Pensionshöhe und Mitteilung über die Pensionshöhe.

(2) Bis zum Ablauf des Jahres 2015 und der Beendigung des IT-Projekts ZEPTA war im Wesentlichen das Teilprojekt 1 und das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) bearbeitet worden. Die in Teilprojekt 1 festgelegten sieben Ziele (**TZ 8**) wurden gemäß dem Projektabschlussbericht ZEPTA allerdings in unterschiedlichem Ausmaß erreicht. Keines der Ziele konnte vollständig umgesetzt werden. Einzelne Aufgaben innerhalb der Ziele wurden vollständig, manche teilweise und einige nicht umgesetzt; andere wurden nach Projektabschluss, beispielsweise Release 7 erst im März 2017, produktiv gesetzt. Im Ergebnis war daher festzuhalten, dass das Teilprojekt 1 zum Projektabschluss von ZEPTA nur teilweise umgesetzt war.

(3) Auf der anderen Seite wurden einzelne Teilthemen aus den Teilprojekten 2 bis 5 vorgezogen und bereits im Rahmen des Teilprojekts 1 umgesetzt; dies betraf

- das (ursprünglich in ZEPTA nicht geplante) Datenergänzungsverfahren (DEV 77) zur Umsetzung der Kontoerstgutschrift,
- aus Teilprojekt 2 einzelne Arbeiten zur monatlichen Beitragsgrundlagenmeldung,
- aus Teilprojekt 4 den Reklamations- und Bescheidverfahrensprozess betreffend das Datenergänzungsverfahren (DEV 77) im Pensionskonto,
- aus Teilprojekt 5 einzelne Themen aus dem Bereich Medizin.

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



(4) Bis zur Beendigung des IT-Projekts ZEPTA blieben beispielhaft folgende Themen oder Teilprojekte nicht umgesetzt:

- Teilprojekt 1:
 - verschiedene Antragsarten für Eigen- und Hinterbliebenenpensionen und Verstorbenerleistungen, wie etwa für Invaliditäts-, Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitspensionen und Witwen- und Witwerpensionen
 - verschiedene Antragsarten für den Feststellungsdienst, darunter Überprüfungsanträge auf Feststellung der Erwerbs- bzw. Berufsunfähigkeit oder der Invalidität sowie auf Feststellung der Versicherungszeiten
 - Pensionsberechnung (Ersatz des IT-Standardprodukts (VVP))
- Teilprojekt 2: Beitragsbereich
- Teilprojekt 3: Zuerkennung und Auszahlung von Pensionen (Ersatz des IT-Standardprodukts DANTE), Anspruchsprüfung und Berechnung von Kinderzuschuss, Ausgleichszulage und Pflegegeld
- Teilprojekt 4: Unterstützungsfonds, Verfahren (Berufung, Klage, Regress)
- Teilprojekt 5: Medizinischer Bereich (Untersuchungen, Ergebnisverarbeitung Medizin)

(5) Die wesentlichen Projekterfolge von ZEPTA bzw. dem Nachfolgevorhaben ePV (**TZ 25**) bis zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung beinhalteten

- eine Stammdatenkonsolidierung (Zusammenführung der mehrfachen Stammdatenverwaltungen auf eine einzige) und einen Abgleich mit der Datenbank Zentrale Partnerverwaltung des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger,
- die Schaffung eines papierlosen elektronischen Kundeneingangsprozesses,
- die Einführung eines elektronischen Aktes,
- die Ablöse des Dokumentenmanagement-Systems,
- ein einheitliches Portal und die Integration zugehöriger Anwendungen und
- eine papierlose Bearbeitung des Antrags für die Alterspension bis zur Bewilligung.

31.2

Der RH hielt fest, dass im Rahmen von ZEPTA bzw. dem Nachfolgevorhaben ePV insbesondere die Stammdatenkonsolidierung, der elektronische (papierlose) Kundeneingangsprozess, der elektronische Akt, ein einheitliches Portal und eine Prozesssteuerung umgesetzt werden konnten. Damit lag eine papierlose Antragsbearbeitung (der Alterspension) und eine elektronische Prozesssteuerung der Bearbeitung vor. Das IT-Standardprodukt zur Pensionsberechnung (VVP) konnte im Rahmen von ZEPTA nicht ersetzt werden; es wurde jedoch zwischenzeitlich auf eine neue Hardwareplattform migriert und in ePV integriert.

Der RH kritisierte jedoch, dass im Oktober 2017, das heißt zehn Jahre nach Beginn der Vorstudie, sieben Jahre nach Projektbeginn und nach bisher aufgelaufenen Gesamtkosten von rd. 93,14 Mio. EUR, aus Teilprojekt 1 insbesondere die Umsetzung der krankheitsbedingten Pensionen und Witwenpensionen sowie die Umsetzung der Inhalte der Teilprojekte 2, 3, 4 und 5 in einem sehr hohen Ausmaß oder nahezu vollständig fehlten. Bezüglich seiner Empfehlungen, die Weiterentwicklung inhaltlich, zeitlich und kostenmäßig zu planen, verwies der RH auf [TZ 25](#).

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Schlussempfehlungen

- 32** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Pensionsversicherungsanstalt hervor:
- (1) In Studien bzw. Analysen, welche die Entscheidungsgrundlage für die Durchführung von umfangreichen IT-Projekten bilden, wären die für die Beurteilung der tatsächlichen Machbarkeit wesentlichen Aspekte (z.B. gleichartige Referenzprojekte, Alternativen zur Durchführung mit eigenem Personal) zu berücksichtigen. **(TZ 4)**
 - (2) Bei umfangreichen IT-Projekten wäre eine verbindliche zweistufige Kostenplanung vorzusehen. In der ersten Stufe wäre auf Grundlage eines Grobkonzepts eine Kostenschätzung vorzunehmen und diese genehmigen zu lassen; die präzise Kostenkalkulation wäre auf Grundlage eines Detailkonzepts auszuarbeiten und genehmigen zu lassen. Außerdem sollten die veranschlagten Projektkosten auf festzulegende Projektabschnitte (Meilensteine) aufgeteilt werden und durch ein begleitendes Controlling des Projektfortschritts gegenüber den Projektkosten überprüft werden. **(TZ 4)**
 - (3) IT-Projekte wären derart zu strukturieren, dass diese auf inhaltlich und zeitlich begrenzte Einzelprojekte aufgeteilt werden können. Auch das Gesamtprojekt wäre inhaltlich derart abzugrenzen, dass es innerhalb eines höchstens dreijährigen Zeitraums umgesetzt und unabhängig von anderen IT-Vorhaben in Betrieb gesetzt werden kann. **(TZ 7)**
 - (4) Bei IT-Projekten wäre eine schrittweise Umsetzung in kleineren Einheiten auf Basis von bekannten Softwareentwicklungswerkzeugen und Programmiersprachen vorzusehen und es wären keine unerprobten Softwarewerkzeuge und Methoden zu verwenden. **(TZ 9)**
 - (5) Bei der Vergabe von IT-Pilotprojekten wären die Art, der Umfang und der zeitliche Rahmen der zu erbringenden Leistungen sowie die entsprechenden Verantwortlichkeiten klar und eindeutig festzulegen, um dadurch insbesondere Unklarheiten bezüglich der Ergebnisverantwortung und die Verlagerung der Konkretisierung von Leistungen auf den Zeitraum nach Zuschlagserteilung zu vermeiden. **(TZ 10)**

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



- (6) Wesentliche Entscheidungen im IT-Vertragsmanagement – insbesondere bei Änderungen von Verträgen – wären jedenfalls erst nach der Durchführung und Dokumentation entsprechender (vertrags-)rechtlicher Beurteilungen vorzunehmen, um Risiken und mögliche Konsequenzen in der Umsetzung der Verträge abschätzen bzw. minimieren zu können. (TZ 10)
- (7) Die technische Machbarkeit und die Kompatibilität der Softwarekomponenten wäre vor dem Kauf bzw. der Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren durch eine Pilotimplementierung abzuklären. (TZ 11, TZ 18)
- (8) IT-Schulungsmaßnahmen für IT-Projekte wären insbesondere bei Einsatz neuer Software-Produkte zeitgerecht vor Projektbeginn abzuwickeln. (TZ 12)
- (9) Bei der Einrichtung von Steuerungsgremien wäre eine Geschäftsordnung zu erlassen, die auch Regelungen zur Entscheidungsfindung enthält; die Projektunterlagen sollten auch Regelungen betreffend Eskalationen (z.B. Anlassfälle, Wege, Kompetenzen) festlegen. (TZ 13)
- (10) Steuerungsgremien sollten tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden und auch eine vergleichende Gesamtbetrachtung von verbrauchtem und noch vorhandenem Projektbudget in Verbindung mit dem erzielten Leistungsfortschritt und den noch benötigten Leistungen durchführen. (TZ 13)
- (11) Bei IT-Projekten der Größenordnung von ZEPTA wären Organisation und Arbeitsabläufe so zu wählen, dass das notwendige Zusammenspiel zwischen dem Bereich fachliche Anforderungen und dem Bereich technische Umsetzung geregelt ist. Beispielsweise wären standardisierte Verfahren für die unmittelbare Zusammenarbeit organisatorisch festzulegen. Änderungen in der Organisation sollten im Projekthandbuch zeitnah abgebildet werden, weil bei einem IT-Großprojekt eine aktuelle Informationsquelle für alle Projektbeteiligten zweckmäßig und unerlässlich ist. (TZ 14)
- (12) Dem internen Controlling sollten keine zusätzlichen, über typische Controllingaufgaben hinausgehenden Aufgaben, insbesondere keine administrativen Aufgaben, bei der Projektdurchführung, zugeteilt werden. (TZ 15)
- (13) Für Projekte dieser Größe und Bedeutung wäre ein standardisiertes Verfahren zur Leistungsfortschrittsmessung zu etablieren, das eine Objektivierung des Projektfortschritts nach erzielten Ergebnissen und vorgegebenen Kriterien beinhaltet. (TZ 16)

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



- (14) Der RH empfahl hinsichtlich der künftigen Programmierung im Nachfolgevorhaben ePV, eigenes Personal in der nunmehr verwendeten Programmiersprache auszubilden bzw. aufzunehmen, eigene Analytikerinnen und Analytiker im Direktionsbereich IT auszubilden bzw. aufzunehmen und die Aufträge an externes Personal in abgegrenzten Modulen, unter Einholung vorheriger Kostenvoranschläge, zu beauftragen. (TZ 20)
- (15) Ausschließlich durch umfassende Abnahmen qualitätsgesicherte Software-Versionen wären produktiv zu setzen. (TZ 21)
- (16) Es sollte geprüft werden, ob ein stabiler Betrieb des IT-Standardprodukts zur Pensionsauszahlung (DANTE) mittelfristig gewährleistet werden kann. (TZ 23)
- (17) Für die Weiterentwicklung des IT-Standardprodukts ePV sollte ein Gesamtkonzept (inhaltlich, zeitlich und budgetär) im Sinne eines Masterplans erstellt und genehmigt werden. (TZ 25)
- (18) Bei mehrjährigen IT-Vorhaben von besonderer Wichtigkeit und technischer und rechtlicher Komplexität sollte eine Projektstruktur eingerichtet werden. Dazu wäre ein Auftraggeber mit Durchgriffsmöglichkeit auf alle betroffenen Bereiche und ein gesamtverantwortlicher Projektleiter auf operativer Ebene zu bestimmen, um die für eine kontinuierliche Weiterentwicklung notwendige Fokussierung auf das Gesamtergebnis zu gewährleisten. (TZ 26)
- (19) Die im Generalsekretariat neu eingerichtete und erst im Aufbau befindliche Stabsstelle Projektbüro wäre mit dem internen Controlling des IT-Standardprodukts ePV zu beauftragen; die Projektkoordination sollte hingegen vom Auftraggeber in Zusammenarbeit mit dem Projektleiter wahrgenommen werden. (TZ 26, TZ 27)
- (20) Die Transparenz der Weiterentwicklung und Neuentwicklung von ePV wäre zu erhöhen, indem sämtliche anfallende Kosten gesondert und ein Leistungsfortschritt in Bezug auf das (noch zu planende) Gesamtergebnis laufend erfasst werden. (TZ 27)
- (21) Die im vorliegenden Entwurf der Dienstgütevereinbarung festgelegten Eskalationsszenarien sollten im Hinblick auf Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der IT-Betriebssicherheit ergänzt werden; diese erweiterte Dienstgütevereinbarung wäre in den zuständigen Gremien zu ratifizieren. (TZ 28)

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



- (22) Bei der Weiterentwicklung des IT-Standardprodukts ePV sollten die aufgrund künftiger Risikoanalysen ausgearbeiteten Maßnahmen hinsichtlich ihres Erfolgs überwacht werden. Gegebenenfalls wäre gegenzusteuern. **(TZ 29)**
- (23) Das risikoorientierte Informationssicherheitsmanagement wäre auszubauen und regelmäßig durch externe Kontrollen zu überprüfen. **(TZ 29)**
- (24) Im Jahr 2018 sollte nochmals eine externe Analyse der nunmehr in ePV eingesetzten Softwareentwicklungsmethode sowie der Architektur beauftragt werden, um die Zukunftssicherheit der künftigen Systeme in ePV sicherzustellen. **(TZ 29)**
- (25) Das Ziel eines in den vier Pensionsversicherungsträgern einheitlichen Einsatzes der zugehörigen IT-Anwendungen von ePV sollte im gewählten Zeitplan bis Ende 2018 auch umgesetzt werden. **(TZ 30)**

Bericht des Rechnungshofes

IT-Projekt ZEPTA



Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Pensionsversicherungsanstalt

Generaldirektor

Dr. Ewald Wetscherek

(1. Dezember 1991 bis 30. April 2009)

Dr. Winfried Pinggera

(seit 1. Mai 2009)



Rechnungshof
Österreich

Wien, im Oktober 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
I
H

