



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zum aktuellen Stand und zu den Fortschritten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Vorhaben
KONSENS

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 1 - 2017 - 1195/3

Potsdam, den 22. Mai 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass und Gegenstand des Berichts	6
2	KONSENS steht vor großen Herausforderungen	8
3	Zielerreichung und Wirkungen Anfang des Jahres 2021 überprüfen	11
4	Grundlagen für Evaluation deutlich nachbessern	12
4.1	Kennzahlen auf das Ziel der Beschleunigung ausrichten	13
4.2	Ohne Zielwerte keine Evaluation möglich	14
4.3	Analyse unterschiedlicher Vorgehensweisen erfordert differenzierte Erfassung	15
4.4	Anforderungsgerechtes Evaluationskonzept vorlegen	16
5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	17
6	Abschließende Würdigung	17

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zum 1. März 2019 über den Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nach § 20 Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) berichtet. Rechtlich geht es um das ab dem Jahr 2019 geltende Gesetz über die „Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung“ (KONSENS-Gesetz). Es bezweckt, dass in der Steuerverwaltung der Länder beschleunigt einheitliche IT-Verfahren entwickelt und eingesetzt werden. KONSENS soll die technischen Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Besteuerung schaffen. Das Vorhaben umfasst aktuell die Entwicklung von 326 Softwareprodukten, die auf 17 einzelne Verfahren aufgeteilt sind. Hinzu kommen 364 fertiggestellte und eine Vielzahl noch nicht beauftragter Softwareprodukte.

Das BMF möchte mit KONSENS die Qualität des Steuervollzugs insgesamt verbessern. Es will die Erledigung der steuerlichen Pflichten für alle am Besteuerungsverfahren Beteiligten, und damit auch für die Steuerzahler, erleichtern. Betroffen sind Steuereinnahmen des Bundes und der Länder in Höhe von derzeit rund 600 Mrd. Euro. Der Gesetzgeber hat das BMF verpflichtet, jährlich über den Fortschritt dieses Vorhabens zu berichten (§ 20 Absatz 4 FVG). (Tz. 1)

- 0.2 Das Vorhaben KONSENS steht derzeit vor großen Herausforderungen. Personal ist für Pflege, Wartung und Betrieb landeseigener Verfahren gebunden, solange diese nicht durch KONSENS-Verfahren abgelöst sind. Gleichzeitig scheiden jedes Jahr viele IT-Fachkräfte aus dem aktiven Dienst aus. Insbesondere die Länder müssen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um diese Abgänge zu kompensieren. Das BMF sollte kurzfristig eine Strategie erarbeiten, wie weiteres internes und externes Personal für KONSENS gewonnen werden kann (Sourcingstrategie). (Tz. 2)

- 0.3 Ob der Bund und die Länder mit den zum 1. Januar 2019 gesetzlich vorgegebenen grundlegenden Veränderungen das Vorhaben KONSENS

tatsächlich beschleunigen werden, hängt von der Umsetzung in der Praxis ab. Das BMF hat zugesagt, bis Anfang des Jahres 2021 erstmals zu evaluieren, ob und inwieweit die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich geeignet und wirksam sind, um die mit dem KONSENS-Gesetz angestrebte Beschleunigung zu erreichen. (Tz. 3)

- 0.4 Die vorgesehene begleitende Evaluation weist nach dem aktuellen Planungsstand grundlegende Defizite auf. Die zwischen dem BMF und den Ländern vereinbarten Kennzahlen zur Messung des Fortschritts des Vorhabens und zur Bewertung der Wirkung der Maßnahmen decken wichtige Handlungsfelder in KONSENS nicht ab. Spezifische und für die Steuerung des Vorhabens operationalisierbare (messbare) Zielwerte fehlen weit überwiegend. Durch die Zuordnung der IT-Verfahren zu drei verschiedenen Kategorien kommen unterschiedliche Regelwerke zur Anwendung. Damit ist auch deren differenzierte Evaluation notwendig. Dies wird ohne geeignete und kategorienspezifisch erfasste Kennzahlen nicht möglich sein. Hier muss das BMF dringend nachbessern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMF dem Haushaltsausschuss kurzfristig ein Evaluationskonzept nachreicht. (Tz. 4)
- 0.5 Das BMF teilt die Einschätzung, dass der IT-Fachkräftemangel eine der größten Herausforderungen für KONSENS darstellt. Dennoch hat es die im KONSENS-Gesetz ausdrücklich vorgesehene Sourcingstrategie bislang nicht erarbeitet.
- Festlegungen zum Prozess der Evaluation sowie zu den Zielwerten möchte das BMF erst zu einem späteren Zeitpunkt treffen. Ein entsprechendes Konzept will es im Jahr 2020 vorlegen. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, für wichtige Handlungsfelder zusätzliche Kennzahlen vorzusehen, will das BMF nur teilweise und erst nach Abschluss laufender Umstrukturierungsprozesse aufgreifen. (Tz. 5)
- 0.6 Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass das BMF zügig die vorgeschriebene Sourcingstrategie erarbeitet und dort einheitliche und verbindliche Vorgaben für die Gewinnung und die Einbindung internen und externen Personals im Vorhaben KONSENS festlegt.

Dass das BMF erst im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattung im Jahr 2020 ein Evaluationskonzept vorlegen will, wird den Anforderungen an eine begleitende Evaluation nicht gerecht. Die Festlegung von aussagekräftigen Kennzahlen sowie deren Ausgangs- und Zielwerten ist zur Bewertung des Erfolgs, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens KONSENS unerlässlich und duldet keinen weiteren Aufschub. Dies hatte der Bundesrechnungshof bereits in seinem letzten Beratungsbericht vom 8. Oktober 2018 nachdrücklich gefordert.

Das BMF sollte dem Haushaltsausschuss bis zum 1. September 2019 ein anforderungsgerechtes Evaluationskonzept vorlegen. Im aktuellen Zuschnitt wäre die für Anfang 2021 vorgesehene Evaluation zum Scheitern verurteilt. (Tz. 6)

1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Bund und Länder arbeiten im Vorhaben KONSENS¹ gemeinsam an der Beschaffung, arbeitsteiligen Entwicklung und Pflege sowie dem Einsatz einheitlicher Software für die Steuerverwaltung. Für das bisher in einem Verwaltungsabkommen aus dem Jahr 2007 geregelte Zusammenwirken von Bund und Ländern ist ab dem Jahr 2019 das KONSENS-Gesetz² maßgeblich. Strategisches Ziel dieser und weiterer gesetzlicher Änderungen³ ist es, die Entwicklung und den Einsatz einheitlicher IT-Verfahren zur Festsetzung und Erhebung von Steuern in den Ländern zu beschleunigen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die Länder wollen damit

- die Qualität des Steuervollzugs insgesamt verbessern und
- die Erledigung der steuerlichen Pflichten für alle am Besteuerungsverfahren Beteiligten, und damit auch für die Steuerzahler erleichtern.

Soweit die Länder Steuern im Auftrag des Bundes verwalten, geht es hier für Bund und Länder um rund 600 Mrd. Euro an Steuereinnahmen.

Die Softwareentwicklung im Vorhaben KONSENS findet derzeit in 17 einzelnen Verfahren statt. Dazu zählen die sogenannten Kernverfahren für

- den Grundinformationsdienst (GINSTER),
- die Erhebung (BIENE) und
- die Festsetzung (ELFE) der Steuern.

KONSENS umfasst aber auch weitere wichtige Verfahren, beispielsweise für das Risikomanagement oder die Betriebsprüfung. Die Verfahren sind jeweils einem von fünf Auftrag nehmenden Ländern federführend zugeordnet.⁴ Unter dem Vorsitz des BMF bilden diese die Steuerungsgruppe IT.

In der Summe befinden sich momentan 326 Softwareprodukte in der Entwicklung oder sind beauftragt. Hinzu kommen 364 weitere Softwareprodukte, die in den letzten zwölf Jahren bereits fertig entwickelt wurden; etwa die

¹ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

² BGBl. I S. 3122, 3129.

³ Artikel 108 Absatz 4 Grundgesetz und § 20 Absatz 2 FVG.

⁴ Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind innerhalb des Vorhabens KONSENS mit der Durchführung von IT-Verfahren beauftragt.

Hälfte davon (189 Produkte) kommt mittlerweile in allen Ländern einheitlich zum Einsatz.

Seit September 2017 bereitete das BMF in dem Projekt zur Umsetzung des KONSENS-Gesetzes Maßnahmen vor, um das Gesetz ab 1. Januar 2019 anwenden zu können. Zum 1. Oktober 2018 beendete das BMF das Projekt und überführte diese Aufgaben in die Linie. Seitdem sind in der Unterabteilung Z C zwei neue Referate mit den strategischen und operativen Aufgaben in KONSENS befasst.⁵

Der Bundesrechnungshof prüft das Projekt und die nachfolgenden Umsetzungsmaßnahmen von Beginn an begleitend. Mit zwei Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO⁶ hat er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bereits auf bedeutsame Risiken für die Umsetzung des KONSENS-Gesetzes hingewiesen. Eine wesentliche Empfehlung im zweiten Bericht bestand darin, frühzeitig die Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen zu schaffen.

§ 20 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) verpflichtet das BMF, jährlich über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern beim Einsatz von IT für die Festsetzung und Erhebung von Steuern zu berichten. Mit Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 1. März 2019⁷ kam das BMF dieser Verpflichtung nach. Es plant eine erste Evaluation Anfang des Jahres 2021.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die durch das KONSENS-Gesetz angestoßenen Veränderungen eine gewisse Zeit benötigen, um ihre Wirkungen zu entfalten. Er verzichtet daher im Moment auf eine detaillierte Bewertung der einzelnen Maßnahmen. Er empfiehlt dem BMF aber, eine tragfähige und anforderungsgerechte Grundlage zur Messung des Fortschritts und zur Bewertung der Wirkung der Maßnahmen zu schaffen. Diese ist erforderlich, damit die in zwei Jahren vorgesehene Evaluation des BMF zu einem belastbaren Ergebnis kommen kann. Nur auf einer solchen Grundlage können notwendige Anpassungen festgestellt und im KONSENS-Gesetz vorgenommen werden. Mit

⁵ Dies sind die Referate Z C 6 Gesamtleitung KONSENS, Koordinierung der Anforderungen an die Automatisierungsverfahren der Länder und Z C 7 Automation in der Steuerverwaltung der Länder, Vorhaben KONSENS.

⁶ HHA-Drsn. 19/0068 und 19/1648.

⁷ HHA-Drs. 19/3276.

dem vorliegenden Bericht weist der Bundesrechnungshof vorrangig auf bestehende Defizite für den Evaluationsprozess hin. Diese sollten vom BMF kurzfristig behoben werden.

Ziel der Evaluation ist es, die Erreichung der Ziele sowie die Wirkung, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des zu untersuchenden Vorhabens (hier insbesondere der Maßnahmen zur Beschleunigung von KONSENS) zu überprüfen. Eine begleitende Evaluation, die für jede mehrjährige Maßnahme vorzusehen ist, soll Informationen liefern, die nützlich sind und in die weiteren Entscheidungsprozesse einfließen können. Sie sollen helfen, Vorhaben und Maßnahmen zielorientiert zu bewerten und besser zu steuern.⁸

2 KONSENS steht vor großen Herausforderungen

Seit dem Jahr 2007 arbeiten die Länder zusammen mit dem Bund im Vorhaben KONSENS daran, ihre Steuer-IT zu modernisieren und zu vereinheitlichen. Die Gesamtausgaben haben für Bund und Länder mittlerweile die Schwelle von einer Milliarde Euro überschritten. Fortschritte bei der Bereitstellung einheitlicher Softwareprodukte sind durchaus erkennbar und vom BMF in seinem Bericht auch zutreffend dargestellt.

Es kommt allerdings weiterhin zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen in den Planungs- und Entwicklungsprozessen. Die Ursachen sind vielfältig. Sie reichen von Umpriorisierungen, beispielsweise aufgrund gesetzlicher Änderungen, über unzureichende Abstimmungsprozesse zwischen den IT-Verfahren bis hin zu mangelnden personellen Ressourcen.

Im Jahr 2015 waren noch für annähernd jedes fünfte Softwareprodukt zeitliche Verzögerungen im Vorhabensplan ausgewiesen. Im Jahr 2019 gilt dies bereits für nahezu jedes dritte Softwareprodukt. Gleichzeitig verlängerte sich die durchschnittliche Dauer der Terminverzögerungen.

Kritisch gestaltet sich auch die Übernahme bereitgestellter Software in den produktiven Betrieb der Länder. Eine beträchtliche Anzahl von Produkten, die mit hohem Ressourceneinsatz entwickelt, getestet und freigegeben wurden, kommt in den Ländern anschließend nicht zeitgerecht und flächendeckend zum

⁸ Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 2.2 zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

Einsatz. Für das Ziel einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT bedarf es noch erheblicher Anstrengungen.

Das KONSENS-Gesetz soll Fehlentwicklungen der vorgenannten Art entgegenwirken. Mit ihm hat das Vorhaben KONSENS zum 1. Januar 2019 grundlegende Veränderungen erfahren:

- Die bisher in den Gremien der Entwicklungsleitung und der Produktionsleitung wahrgenommene operative Steuerung des Gesamtvorhabens wird auf die Gesamtleitung unter dem Vorsitz des BMF übertragen.
- Die Gesamtleitung ist für den Erfolg des Gesamtprojekts verantwortlich. Zu diesem Zweck erhält sie ein Weisungsrecht gegenüber den Auftrag nehmenden Ländern.
- Die Software wird zukünftig in einer (Multi-)Projektstruktur entwickelt. Dazu müssen die KONSENS-Verfahren in Projekte transformiert werden.
- Bereitgestellte Software ist zukünftig von sämtlichen Ländern innerhalb eines Jahres einzusetzen.

Die aufgrund dieser Anforderungen eingeleiteten strukturellen und prozessualen Veränderungen sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings wächst unabhängig davon die Lücke zwischen dem eingeplanten und dem tatsächlich bereitstehenden Personal. Diese Entwicklung wird das KONSENS-Gesetz nicht verhindern können. Lag die Unterdeckung beim internen Personal im Jahr 2017 noch bei 46 Mitarbeiterkapazitäten (MAK), so hat sich diese Lücke im Jahr 2018 auf 128 MAK nahezu verdreifacht. Ursache hierfür ist auch, dass es nach der vorangegangenen Budgeterhöhung eine gewisse Zeit dauert, bis Personal angeworben und eingearbeitet ist. In erster Linie ist die Deckungslücke, die sich auch Anfang 2019 unverändert fortsetzt, aber Folge des andauernden IT-Fachkräftemangels.

Solange die bestehenden Verfahren der Länder parallel zu den neuen KONSENS-Verfahren eingesetzt werden (sog. Phase der Koexistenz der Verfahren), wird es auch nicht gelingen, dort das für die Softwareentwicklung benötigte Personal freizusetzen. Im Gegenteil: Der Aufwand für die Pflege und den Betrieb der Software in einem heterogenen IT-Umfeld steigt mit jedem neuen Softwareprodukt weiter an. Er ist ungleich höher als bei einer weitge-

hend homogenen IT, die durch einen länderübergreifend hohen Grad an Standardisierung gekennzeichnet ist.

Ein wichtiger Meilenstein für die angestrebte Vereinheitlichung der Verfahren ist die Ablösung der Kernverfahren für den Grundinformationsdienst⁹ und die Festsetzung sowie die Erhebung der Steuern durch bundesweit einheitliche KONSENS-Verfahren.¹⁰ Die Planungsübersicht weist hierfür als Termin den 1. März 2025 aus. Ob diese Planung belastbar ist, muss zumindest derzeit angezweifelt werden. Für eine stringente Planung müssten die gegenseitigen Abhängigkeiten der Teilverfahren in einem Multiprojektablaufplan und unter Berücksichtigung des sogenannten "kritischen Pfades"¹¹ abgebildet werden.

Da die Phase der Koexistenz der Verfahren noch jahrelang anhalten wird, stehen insbesondere die Länder personell vor erheblichen Anstrengungen. Denn die steigende Zahl aus dem aktiven Dienst ausscheidender IT-Fachkräfte muss durch die Einstellung und Qualifizierung neuen Personals kompensiert werden. Wenn dies nicht gelingt, wird hierdurch der Fortschritt des Vorhabens erheblich gefährdet.

Das KONSENS-Gesetz sieht für die Personalgewinnung eine sogenannte **Sourcingstrategie** vor. Damit sollen laut § 2 Nummer 5 KONSENS-Gesetz „die *Entwicklung, Anpassung und Planung einer Beschaffungsstrategie zum Einsatz interner und externer Unterstützung*“ im Gesamtvorhaben KONSENS festgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Sourcingstrategie kurzfristig erarbeitet und beschlossen wird. Sie ist eine wichtige Grundlage, um die nötige Klarheit über Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes internen und externen Personals im Vorhaben KONSENS zu schaffen. Darüber hinaus könnten damit auch Planungen für die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Personalqualifizierung bis hin zu Überlegungen für eine stärkere Bündelung des IT-Betriebs in wenigen Rechenzentren angestoßen werden.

⁹ Im Grundinformationsdienst werden für alle Steuerpflichtigen die relevanten Stammdaten (z.B. Name, Anschrift, Bankverbindung, etc.) verwaltet.

¹⁰ GINSTER, ELFE und BIENE.

¹¹ Der kritische Pfad bestimmt die Mindestdauer eines Projektes. Wird die Bearbeitungszeit von Aufgaben im kritischen Pfad überschritten, verlängert sich die Projektdauer.

3 Zielerreichung und Wirkungen Anfang des Jahres 2021 überprüfen

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem letzten Bericht an den Haushaltsausschuss vom 8. Oktober 2018¹² gefordert, dass das BMF zeitnah eine umfassende und ergebnisoffene Erfolgskontrolle durchführt. Damit soll festgestellt werden, ob und in welchem Maße es mit den zum 1. Januar 2019 vorgenommenen grundlegenden Veränderungen gelungen ist, die Entwicklung und den Einsatz einheitlicher Software zu beschleunigen. Das BMF sagte eine erste Evaluation nach Ablauf von zwei Jahren, das heißt für den Anfang des Jahres 2021 zu.

Eine systematische Evaluation der gesetzlichen Änderungen und ihrer operativen Umsetzung setzt zwingend aussagekräftige Kennzahlen sowie entsprechende Ausgangs- und Zielwerte zur Messung des Fortschritts des Vorhabens und zur Bewertung der Wirkung der Maßnahmen voraus. Diese werden sinnvollerweise in einem Konzept vor Beginn des Evaluationszeitraums festgelegt. Nur so wird sich später nachvollziehbar messen lassen, ob die beabsichtigte Beschleunigung von KONSENS auch tatsächlich eingetreten ist.

Besonderes Augenmerk muss dabei denjenigen Prozessen gewidmet werden, für die Bund und Länder in den Verhandlungen zur Umsetzung des KONSENS-Gesetzes ein differenziertes Vorgehen festgelegt haben. Dies betrifft beispielsweise die Entscheidungsprozesse und Abstimmungsregeln in der Steuerungsgruppe IT. Abhängig davon, ob es sich um ein IT-Verfahren der Bundesauftragsverwaltung¹³, der landeseigenen Verwaltung¹⁴ oder des sogenannten Querschnittsbereichs¹⁵ handelt, verfügt der Bund hier über ein Vetorecht oder es gilt das Mehrheitsprinzip. Mit einer spezifischen Evaluation sollte deutlich werden, ob bei verschiedenen Kategorien der IT-Verfahren unterschiedliche Wirkungen mit allgemeinen oder spezifischen Vor- und Nachteilen festzustellen bzw. auszuschließen sind.

¹² HHA-Drs. 19/1648.

¹³ u.a. Software für die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer.

¹⁴ u.a. Software für die Grunderwerbsteuer und die Gewerbesteuer.

¹⁵ u.a. Software für die Kernverfahren (Grundinformationsdienst, Festsetzung, Erhebung) und das Risikomanagement.

4 Grundlagen für Evaluation deutlich nachbessern

Das BMF hat im Februar 2019 gemeinsam mit den Ländern insgesamt 16 Kennzahlen in Steckbriefen festgelegt und seinem Bericht in einer Anlage beigefügt. Mit den Kennzahlen sollen Veränderungen in den Bereichen Finanzen, Personal, Softwareentwicklung und -einsatz sowie elektronische Datenübermittlung und -bereitstellung, jeweils bezogen auf ein Jahr, nachvollziehbar werden. Die Steckbriefe weisen eine fachliche Beschreibung der jeweiligen Kennzahl, deren Berechnungsformel und – sofern bereits vorliegend – den Ausgangswert für den 31. Dezember 2018 aus. Nur 13 Kennzahlen liegen einschlägige Ziele zugrunde. Diese sind weit überwiegend sehr allgemein gehalten, beispielsweise:

- „Erhöhung der erfolgreichen Übernahmen“,
- „verbesserte Termineinhaltung“,
- „eine den Zugängen entsprechende Erledigung“ oder
- „Erhöhung der Anzahl der Nutzer“.

Ein konkretes Ziel findet sich nur für eine Kennzahl: Das Verfahren GINSTER Master soll demnach „bis Ende 2020 in allen Ländern im Einsatz“ sein.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF mit der Festlegung von Kennzahlen eine wichtige Forderung aus seinem letzten Beratungsbericht aufgegriffen hat. Allerdings wird es auf dieser Grundlage nicht möglich sein festzustellen, ob die mit dem KONSENS-Gesetz beabsichtigte Beschleunigung erreicht wurde und welche Wirkungen die mit den Ländern getroffenen Vereinbarungen ausgelöst haben.

Das beruht auf folgenden Defiziten:

- Zahlreiche der vorgesehenen Kennzahlen sind für die Evaluation ungeeignet; andererseits fehlen Kennzahlen, um wichtige Veränderungsprozesse in der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes abzudecken.
- Weit überwiegend sind keine konkreten Zielwerte festgelegt.
- Die relevanten Kennzahlen werden, bezogen auf die verschiedenen Kategorien von IT-Verfahren (Tz. 3 a. E.), nicht getrennt erfasst.

4.1 Kennzahlen auf das Ziel der Beschleunigung ausrichten

Das BMF verfolgt mit den 16 Kennzahlen nach eigenen Angaben die Absicht, „den Fortschritt in KONSENS transparent darzustellen“. Das von Bund und Ländern selbst gesetzte Ziel der Evaluation ist hingegen sehr viel konkreter. In dem Eckpunktepapier Bund/Länder II haben sie festgelegt, dass mit der Evaluation der getroffenen Umsetzungsmaßnahmen festgestellt werden soll, ob sich die „vorgesehenen Strukturen und Abstimmungsregeln als Bausteine zur Beschleunigung bewährt“ haben. Es geht also darum zu ermitteln und zu bewerten, ob die Software schneller als bisher bereit steht und zum Einsatz kommt.

Mehr als die Hälfte der vorgesehenen Kennzahlen werden nicht dazu beitragen können, diese Frage zu beantworten. So ist insbesondere bei den Budget-Kennzahlen, der Anzahl an Aufgabenanmeldungen und den Zahlen zu den elektronischen Übermittlungen nicht erkennbar, welchen Aussagegehalt die betreffenden Werte für die Frage der Beschleunigung aufweisen.

Dagegen bewertet der Bundesrechnungshof die Kennzahlen zum Personal, zur Softwareentwicklung und zum Softwareeinsatz als durchaus geeignet. Sie lassen allerdings mit der Lastenhefterstellung, der Einsatzverpflichtung bereitgestellter Software und der Betriebsstabilität drei Bereiche unberücksichtigt, in denen wichtige Veränderungsprozesse anstehen.

So kommt es beispielsweise im Bereich der Lastenhefte schon seit Jahren regelmäßig zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Ziel des KONSENS-Gesetzes ist dahingehend insbesondere auch, den Prozess der Lastenhefterstellung zu verbessern. Um den Erfolg von Veränderungen in diesem Bereich überprüfen zu können, ist es zwingend erforderlich, den jeweiligen zeitlichen Aufwand für die Erstellung und Abstimmung der Lastenhefte mit Hilfe einer oder mehrerer geeigneter Kennzahlen abzudecken.

§ 5 Absatz 2 KONSENS-Gesetz schreibt vor, dass bereitgestellte Software ab dem Jahr 2019 innerhalb eines Jahres in allen Ländern einzusetzen ist. Dies war in den letzten Jahren vielfach nicht der Fall. Um hier eine Beschleunigung des Softwareeinsatzes tatsächlich messen zu können, regt der Bundesrechnungshof an, die durchschnittliche Zeitdauer zwischen der Bereitstellung der Software und deren Einsatz im letzten der 16 Länder über eine separate Kennzahl zu erfassen. Die vom BMF vorgesehene Kennzahl zur Anzahl der ein-

gesetzten KONSENS-Programme reicht hierfür nicht aus. Denn eine steigende Anzahl eingesetzter Programme lässt nicht erkennen, über welchen Zeitraum fertig entwickelte Software zwar zum Einsatz bereit steht, tatsächlich jedoch nicht produktiv eingesetzt wird.

Mit jedem KONSENS-Produkt, das in den produktiven Einsatz der Länder überführt wird, steigen die Anforderungen an den Betrieb. Die „*Sicherstellung der Betriebsstabilität*“ zählt daher folgerichtig zu den zukünftigen Planungsschwerpunkten von KONSENS. Ein wichtiges strategisches Qualitätsziel sieht vor, dass die Software eine „*stabile, performante Einsatzfähigkeit*“ gewährleistet. Kennzahlen, die diesen Bereich des Vorhabens KONSENS abdecken, fehlen aber bislang. Der operative Betrieb ist zwar Ländersache. Die vorgelagerten Prozesse der Entwicklung, des Tests, der Zertifizierung und der Bereitstellung der Software legen aber wesentliche Grundlagen für den stabilen Betrieb in KONSENS. Der Umfang der Ausfallzeiten aufgrund von Softwarefehlern oder die durchschnittliche Anzahl an Hotfixes¹⁶ je bereitgestellter Software könnten hier geeignete Qualitätskennzahlen sein.

4.2 Ohne Zielwerte keine Evaluation möglich

Ziele müssen durch Kennzahlen operationalisiert werden, damit die Zielerreichung gemessen werden kann. Dies setzt voraus, dass vorab Zielwerte (im Sinne eines Soll-Zustands) festgelegt werden, mit denen die fortschreitende Veränderung des Ist-Zustands verglichen werden kann. Hieraus sollen Informationen gewonnen werden, um die zugrunde liegenden Maßnahmen zu bewerten und (besser) zu steuern (vgl. Tz. 1 a. E.).

Daran mangelt es bei den meisten der vorliegenden Ziele und Kennzahlen. Bei der Evaluation geht es primär nicht darum, einen Fortschritt darzustellen, sondern es geht vielmehr um die Frage, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele mit den ergriffenen Maßnahmen (besser) erreicht wurden.¹⁷ Auf der zurzeit noch vorherrschenden Basis von sehr abstrakten Zielformulierungen wie „Erhöhung“ oder „Verbesserung“ wird sich in zwei Jahren keine sinnvolle Evaluation durchführen lassen. Um den Grad der Zielerreichung und den Bedarf für Veränderungen oder Nachsteuerungen bemessen zu können, müs-

¹⁶ Ein Hotfix ist eine Softwareaktualisierung, die der Hersteller einer Software-Applikation (Programm) bereitstellt, um einen Fehler zu korrigieren.

¹⁷ VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

sen entweder jährliche Veränderungsraten oder ein absoluter Zielwert (Soll-Werte) im Vergleich zum Ausgangszustand (Ist-Werte) vorgegeben werden. Die hiermit verbundenen Kennzahlen müssen zudem relevant für die Erreichung der angestrebten Ziele sein. So bringt beispielsweise die wenig ambitionierte Zielsetzung, dass sich bis zum 31. Dezember 2020 die Anzahl der eingesetzten KONSENS-Produkte erhöht hat, überhaupt keinen Erkenntnisgewinn für die Evaluation.

Kennzahlen unter Beachtung der SMART-Regeln¹⁸ festzulegen, entspricht im Übrigen den in § 21a FVG festgelegten Grundsätzen zum Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Verbesserung und Erleichterung des Steuervollzugs. Das BMF vereinbart hier mit den Ländern bilaterale Vollzugsziele, deren Erfüllung regelmäßig anhand zahlenmäßig determinierter Zielwerte überprüft wird.¹⁹ Es spricht nichts dagegen, ein vergleichbares Vorgehen auch bei der Definition von Zielwerten für KONSENS vorzusehen.

Der Ausweis der angestrebten Zielwerte in eindeutiger und messbarer Form zu Beginn einer Veränderungsphase ist unabdingbare Voraussetzung für eine nachfolgende Evaluation. Unterbleibt dieser Ausweis, wird eine spätere Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle im Sinne der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 7 BHO unmöglich (vgl. Tz. 1). Die bloße Feststellung eines etwaigen Fortschritts genügt diesen Anforderungen nicht.

4.3 Analyse unterschiedlicher Vorgehensweisen erfordert differenzierte Erfassung

Bund und Länder hatten mit dem Eckpunktepapier Bund/Länder II einen Kompromiss zur Vermeidung von Doppelstrukturen in KONSENS getroffen. Danach ordneten sie die einzelnen IT-Verfahren drei Kategorien²⁰ zu. Entgegen der dem Bund mit dem KONSENS-Gesetz zugewiesenen stärkeren Rechte gilt dabei für zwei Drittel der IT-Verfahren (Kategorien 2 und 3) auf der strategischen Steuerungsebene weiterhin das im bisherigen Verwaltungsabkommen vereinbarte Einstimmigkeitsprinzip bzw. das Mehrheitsprinzip ohne Vetorecht des Bundes. Der Bundesrechnungshof hatte dies in seinem letzten Bericht kri-

¹⁸ S = spezifisch bzw. eindeutig; M = messbar; A = aktiv zu beeinflussen; R = relevant; T = terminiert bzw. zeitbezogen.

¹⁹ § 21a Absatz 3 FVG.

²⁰ Bundesauftragsverwaltung (Kategorie 1), Länder-/Gemeindesteuern (Kategorie 2), Querschnittsbereich (Kategorie 3).

tisch bewertet. Er sieht ein Risiko, dass diese Konstruktion der beabsichtigten Beschleunigung der Softwareentwicklung im Wege steht.

Dieses Risiko besteht unverändert fort. Letztlich wird sich diese Frage nur über eine kategorienspezifische Evaluation belastbar beantworten lassen. Darauf hatte der Bundesrechnungshof das BMF bereits frühzeitig hingewiesen.²¹

Ohne eine gesonderte Erfassung der Kennzahlen für die Kategorien 1 bis 3 wird es nicht möglich sein, unterschiedliche Wirkungen des jeweils anzuwendenden Regelwerks zu erkennen. Eine kategorienspezifische Betrachtung ist jedoch an keiner Stelle vorgesehen. Dem sollten das BMF und die Länder abhelfen. Insbesondere die Kennzahlen „*Termingerechte Programmentwicklung*“ oder „*Eingesetzte KONSENS-Produkte*“ lassen erwarten, dass bei einer jeweils getrennten Erfassung im Verlauf von zwei Jahren zumindest Tendenzen erkennbar werden, die Grundlage für detailliertere Analysen und einen etwaigen Nachsteuerungsbedarf sein können. Eben dieses entspräche dem Sinn und Zweck der Erfolgskontrolle nach § 7 BHO und der zugehörigen Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 (Tz. 1 a. E. und Tz. 4.2).

4.4 Anforderungsgerechtes Evaluationskonzept vorlegen

Zusammenfassend hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, dass das BMF gemeinsam mit den Ländern

- weitere qualitative und quantitative Kennzahlen für wichtige Handlungsfelder des Vorhabens KONSENS wie das Anforderungsmanagement, die Produktivsetzung und die Qualität der Software aufnimmt (Tz. 4.1),
- die Kennzahlen durchgängig entsprechend den in Tz. 4.2 dargelegten SMART-Kriterien mit operationalisierten Zielwerten verknüpft und
- bei geeigneten Kennzahlen die Möglichkeit für eine vergleichende Wirkungskontrolle bezogen auf die drei Kategorien der IT-Verfahren schafft (Tz. 4.3).

Das BMF macht den Bedarf für eventuell erforderliche Änderungen am KONSENS-Gesetz ausdrücklich von den Ergebnissen der Evaluation abhängig. Angesichts von Gesamtausgaben von mittlerweile über einer Milliarde Euro

²¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO vom 8. Oktober 2018 (HHA-Drs. 19/1648), Seite 14.

kommt der Erfolgskontrolle zudem eine herausgehobene haushälterische Bedeutung zu. Damit der (Haushalts-)Gesetzgeber seine Entscheidungen auf belastbare Ergebnisse stützen kann, ist es unabdingbar, dass das BMF die aufgezeigten Defizite schon zu Beginn des Evaluationsprozesses bereinigt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMF dem Haushaltsausschuss kurzfristig ein anforderungsgerechtes Evaluationskonzept nachreicht.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Personalgewinnung, ungeachtet der bereits ergriffenen Maßnahmen, eine besondere Herausforderung für das Vorhaben KONSENS ist und bleibt. Es strebt die intensivierte Fortbildung eigenen Personals zu IT-Personal sowie die verstärkte Prüfung von „Make or buy“-Entscheidungen²² an.

Das BMF wendet generell ein, das KONSENS-Gesetz sei erst seit dem 1. Januar 2019 anzuwenden und die Evaluation werde erst im Jahr 2021 erfolgen. Deshalb sei *„eine Bewertung und endgültige Festlegung des Evaluationsprozesses, eine Festlegung von Zahlen und die Bestimmung eines Grads der Zielerreichung erst zu einem späteren Zeitpunkt zielführend“*. Ein Evaluationskonzept werde das BMF dem Haushaltsausschuss im Jahr 2020 anlässlich der jährlichen Berichterstattung nach § 20 Absatz 4 FVG vorlegen.

Die Empfehlung, zusätzliche Kennzahlen für wichtige Handlungsfelder vorzusehen, will das BMF nur teilweise und erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgreifen. Voraussetzung sei zunächst der Abschluss laufender Umstrukturierungsprozesse. Eine Kennzahl zur Betriebsstabilität werde noch nicht weiter verfolgt, da der Betrieb nicht unmittelbar Regelungsgegenstand des KONSENS-Vorhabens sei.

6 Abschließende Würdigung

Angesichts der übereinstimmenden Einschätzungen zu den großen Herausforderungen, vor denen KONSENS weiterhin und insbesondere in Bezug auf den IT-Fachkräftemangel steht, sollte das BMF die **Sourcingstrategie** zur Personalverstärkung unverzüglich angehen. Dies nicht nur, weil sie im KONSENS-

²² Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Leistung mit eigenem Personal erbracht oder besser von externen Anbietern bezogen werden soll.

Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist, sondern darüber hinaus, um damit erstmals einheitliche länderübergreifende Rahmenbedingungen für die Gewinnung und die Einbindung internen und externen Personals im Vorhaben KONSENS festzulegen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Gesamtleitung die hierfür notwendigen Überlegungen zügig in eine Strategie umsetzt, um dem Personaldefizit wirksam entgegenzuwirken.

Soweit das BMF die Grundlagen für die Evaluation der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes erst zu einem späteren Zeitpunkt festlegen möchte, würde dies den Anforderungen und der Zielsetzung an eine wirksame Erfolgskontrolle nicht entsprechen. Es geht nicht darum, dass das BMF das Großvorhaben KONSENS sofort evaluiert. Es muss aber, wie wir ausführlich dargelegt haben, unverzüglich die notwendigen Grundlagen für eine umfassende Erfassung und Bewertung aller Beschleunigungs- und Verzögerungseffekte in einem tragfähigen **Evaluationskonzept** schaffen.

Wenn ab dem Jahr 2021 überprüft werden soll, inwieweit es zu einer Beschleunigung von Entwicklung und Einsatz einheitlicher Software gekommen ist, dann müssen bereits jetzt aussagekräftige Kennzahlen sowie deren Ausgangs- und Zielwerte abschließend festgelegt sein. Wird dies weiterhin versäumt, ist ein tragfähiger Soll-Ist-Vergleich im Jahr 2021 nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMF diesen ausdrücklichen Empfehlungen aus seinem letzten Bericht an den Haushaltsausschuss nicht bereits vor dem 1. Januar 2019 nachgekommen ist. Das KONSENS-Gesetz trat zum 18. August 2017 in Kraft. Für die Erarbeitung eines Evaluationskonzepts bestand genügend Zeit.

Der Bundesrechnungshof hält es für unzureichend, dass das BMF das Konzept erst im März 2020 vorlegen will. Dann wird schon mehr als die Hälfte des zu betrachtenden Zeitraums verstrichen sein. Die Entwicklung und die Vorlage eines Evaluationskonzeptes dulden daher keinen weiteren Aufschub.

Auch ist es nicht ausreichend, zusätzliche Kennzahlen erst nach Abschluss noch andauernder Umstrukturierungsprozesse festlegen zu wollen. Ziel ist es, mit den Kennzahlen die Beschleunigungs- und Verzögerungseffekte als Folge der geänderten Strukturen und Prozesse zu messen. Dann darf mit der Definition der Kennzahlen sowie deren Ausgangs- und Zielwerten aber nicht abge-

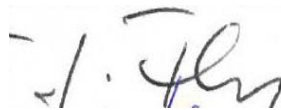
wartet werden, bis die im KONSENS-Gesetz vorgesehenen Veränderungen tatsächlich umgesetzt sind. Hier ist das BMF besonders gefordert.

Der Betriebsstabilität von KONSENS kommt mit zunehmender Anzahl, Umfang und Komplexität der Softwareprodukte eine ständig steigende Bedeutung für die Verfügbarkeit derjenigen IT-Verfahren zu, mit denen Bund und Länder jährlich 600 Mrd. Euro an Steuereinnahmen festsetzen und erheben. In den zentralen Produktions- und Servicestellen werden bereits wichtige Aufgaben des Betriebs in KONSENS wahrgenommen. Eine Kennzahl zur Qualität der Software wäre ein wichtiger Beitrag, damit der Gesetzgeber Anpassungsbedarf erkennen und erforderlichenfalls Änderungen im KONSENS-Gesetz vornehmen kann.

Zusammenfassend hält der Bundesrechnungshof an seinen Empfehlungen fest. Er hält es für geboten, dass das BMF dem Haushaltsausschuss bis zum 1. September 2019 ein anforderungsgerechtes Evaluationskonzept vorlegt. Im aktuellen Zuschnitt würde die für Anfang 2021 vorgesehene Evaluation nicht die für die Fortentwicklung und die Beschleunigung des Vorhabens KONSENS notwendigen Ergebnisse liefern.



Flöer



Fuhs