



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsaus-
schusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über erneute Verzögerungen bei der Ablösung der
Kernverfahren 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 - 2020 - 0557

Potsdam, den 3. September 2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Gegenstand des Berichts	7
2 Beschlusslage im Rechnungsprüfungsausschuss seit 2013: KONSENS stärker auf Kernverfahren ausrichten	8
3 Ablösung der landeseigenen Kernverfahren verzögert sich weiter	9
3.1 Kernverfahren vorantreiben - Planung vervollständigen	10
3.2 Projektmanagement für ELFE einführen	12
4 Haushalts- und Finanzausschuss besser informieren	12
5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	13
6 Zusammenfassende Würdigung	13

Abkürzungsverzeichnis

BIENE	KONSENS-Verfahren „Bundeseinheitliche integrierte evolutionäre Neuentwicklung der Erhebung“
BMF	Bundesministerium der Finanzen
ELFE	KONSENS-Verfahren „Einheitliche länderübergreifende Festsetzung“
FISCUS	Föderales Integriertes Standardisiertes Computer-Unterstütztes Steuersystem
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
GINSTER	KONSENS-Verfahren „Grundinformationsdienst Steuer“
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KONSENS-G	Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung
Rechnungsprüfungsausschuss	Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

0 Zusammenfassung

- 0.1 Bund und Länder arbeiten bereits seit Anfang der 1990er-Jahre am Einsatz einer bundesweit einheitlichen Software in der Steuerverwaltung. Seit dem Jahr 2007 wird dieses Ziel im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) verfolgt. Um in den Finanzämtern das Besteuerungsverfahren durchführen zu können, werden Softwareprogramme zur Festsetzung und Erhebung der Steuern sowie für die Verarbeitung der Grunddaten der Steuerpflichtigen benötigt. Diese für KONSENS essentiellen Softwareprogramme sind in den drei Kernverfahren ELFE, BIENE und GINSTER gebündelt. Sie sollen die unterschiedlichen landeseigenen Kernverfahren ablösen. Der Abschluss der Entwicklung dieser drei Kernverfahren in KONSENS ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer einheitlichen Software in der Steuerverwaltung (Tz. 1).
- 0.2 Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 2012 auf Verzögerungen im Vorhaben KONSENS hin. Der daraufhin vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Zeitplan sah vor, die Entwicklung der Kernverfahren im Jahr 2024 abzuschließen. Verantwortlich hierfür sind im Organisationsaufbau des Vorhabens KONSENS vorrangig die Steuerungsgruppe Informationstechnik und die Gesamtleitung. In beiden Gremien hat das BMF den Vorsitz bzw. die Leitung inne (Tz. 2).
- 0.3 Nach Stand der Planung wird sich die Entwicklung der Kernverfahren in KONSENS um weitere Jahre bis zum Jahr 2029 verzögern. Die Länder werden deshalb frühestens 22 Jahre nach Beginn des Vorhabens KONSENS alle landeseigenen Kernverfahren durch die einheitliche KONSENS-Software ablösen können (Tz. 3).

Die erneuten Verzögerungen zeigen, dass die Planung und die operative Steuerung von KONSENS in der Vergangenheit nicht hinreichend zielgerichtet und nicht tragfähig waren. Das BMF sollte das Vorhaben

KONSENS strategisch prioritär auf die Ablösung der landeseigenen Kernverfahren ausrichten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF Klarheit über den zeitlichen, finanziellen und personellen Aufwand schafft (Tz. 3.1).

- 0.4 Mit einer Verzögerung von über sechs Jahren ist ELFE das von Verzögerungen am stärksten betroffene Kernverfahren. Entgegen gesetzlicher Vorgaben kommt hier kein IT-Projektmanagement zum Einsatz. Das BMF sollte das Vorgehen bei der Softwareentwicklung in ELFE grundlegend überprüfen. Es muss sicherstellen, dass zeitgemäße Standards des IT-Projektmanagements angewendet werden (Tz. 3.2).
- 0.5 Das BMF berichtet dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages jährlich über die Fortschritte im Vorhaben KONSENS. In seinem letzten Bericht verschwieg es die mehrjährigen Verzögerungen bei den Kernverfahren. Das BMF sollte den Stand im Vorhaben KONSENS vollständig wiedergeben (Tz. 4.).
- 0.6 Das BMF sieht die aktuelle Planung zum Entwicklungsabschluss der Kernverfahren als initialen Zwischenstand an. Deshalb habe es die zeitlichen Planungen zur Ablösung der landeseigenen Kernverfahren auch nicht in seinem Bericht nach § 20 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) an den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages erwähnt. Es habe aber darauf hingewiesen, dass kurzfristig eingebrachte Anforderungen die Entwicklungsarbeiten im Vorhaben KONSENS insgesamt immer wieder verzögern. Es prüfe fortlaufend, wie die Entwicklung der Kernverfahren beschleunigt werden kann (Tz. 5.).
- 0.7 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wird die Entwicklung der Kernverfahren nach derzeitiger Planung erst im Jahr 2029 abgeschlossen sein. Da diese Verzögerung dem BMF bereits zum Zeitpunkt des letzten Berichts nach § 20 Absatz 4 FVG bekannt war, hätte es den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hierüber in Kenntnis setzen müssen. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten:

- die Planung und die operative Steuerung zur Ablösung der Kernverfahren zu verbessern sowie
- die drängenden Fragen nach dem mit der Ablösung verbundenen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand zu beantworten (Tz. 6.).

1 Gegenstand des Berichts

Bereits seit Anfang der 1990er-Jahre bemühen sich Bund und Länder um eine Neugestaltung der Steuer-IT. Strategisches Ziel ist der Einsatz einer einheitlichen gemeinsamen Software im gesamten Bundesgebiet. Dazu richteten Bund und Länder zuerst das Projekt FISCUS (Föderales Integriertes Standardisiertes Computer-Unterstütztes Steuersystem) ein. Obwohl FISCUS bis zum Jahr 2005 annähernd 400 Mio. Euro kostete, brachte es so gut wie keine einsatzfähigen Produkte hervor. Das Projekt wurde deshalb eingestellt.

Seit dem Jahr 2007 arbeiten der Bund und die Länder im Vorhaben KONSENS (**Ko**ordinierte **n**eu**e S**oftware-**E**ntwicklung der **S**teuerverwaltung) zusammen an der Entwicklung, Einführung und fortlaufenden Pflege einer einheitlichen Steuer-IT. Im Jahr 2017 hat der Gesetzgeber mit dem „Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-G)“ die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern neu geregelt und dabei auch die Verantwortung des Bundes gestärkt. Mit KONSENS sollen Steuereinnahmen des Bundes und der Länder von jährlich über 600 Mrd. Euro besser verwaltet werden. Bis Ende des Jahres 2023 werden sich die Ausgaben für KONSENS voraussichtlich auf 2 Mrd. Euro summieren.

Um in den Finanzämtern Steuern effizient festsetzen und erheben zu können, werden insbesondere einheitliche Softwareprogramme zur Steuerfestsetzung und -erhebung sowie für die Verarbeitung der Grunddaten der Steuerpflichtigen benötigt. Gebündelt werden diese Softwareprogramme im Vorhaben KONSENS in den drei Kernverfahren

- GINSTER – **G**ru**n**d**i**n**f**ormationsdienst **S**te**u**er,
- ELFE – **E**in**e**itliches **l**änderübergreifendes **F**estsetzungsverfahren und
- BIENE – **B**undesein**e**itliche **i**ntegrierte **e**volutionäre **N**eu**e**ntwicklung der **E**rhebung.

Diese drei Kernverfahren sollen die heterogenen landeseigenen Kernverfahren ablösen. Der Abschluss der Entwicklung des jeweiligen Kernverfahrens ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer einheitlichen und modernen Steuer-IT. Seit Beginn des Vorhabens KONSENS stehen die Länder vor der Herausforderung, parallel einerseits die bis zur Umstellung noch benötigten

landeseigenen IT-Verfahren weiter zu pflegen und diese andererseits kontinuierlich durch KONSENS-Verfahren abzulösen. Die Pflege, die Wartung und der Betrieb der landeseigenen Kernverfahren binden erhebliche Personalressourcen und verursachen hohe Ausgaben in den Ländern. Deren Ablösung durch die drei vorgenannten KONSENS-Kernverfahren ist deshalb besonders dringend.

2 Beschlusslage im Rechnungsprüfungsausschuss seit 2013: KONSENS stärker auf Kernverfahren ausrichten

Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nummer 18 darauf hin, dass sich das Vorhaben KONSENS immer wieder verzögert. Er empfahl, KONSENS stärker auf die drei Kernverfahren auszurichten. Mit einer hierauf gerichteten Gesamtplanung und Meilensteinen sollte die Steuer-IT zügiger vereinheitlicht und modernisiert werden. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) lehnte dies ab, weil das Vorhaben hierfür zu groß sei.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die Bemerkung am 1. Februar 2013 zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das BMF auf, in den zuständigen KONSENS-Gremien dafür einzutreten, dass sich Bund und Länder weiter auf die Vereinheitlichung und Modernisierung der drei Kernverfahren konzentrieren. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte eine Gesamtplanung, in der auch auf das hierfür notwendige Budget eingegangen werden sollte.

Der daraufhin vom BMF vorgelegte Zeitplan (Stand Juli 2016) sah vor, die Entwicklung der Kernverfahren GINSTER und ELFE bis **31. Dezember 2022** und das Kernverfahren BIENE bis **1. März 2024** abzuschließen.

Verantwortlich für die Ablösung der unterschiedlichen landeseigenen Kernverfahren sind im Organisationsaufbau des Vorhabens KONSENS vorrangig die Steuerungsgruppe Informationstechnik¹ und die Gesamtleitung².

Die Steuerungsgruppe Informationstechnik hat die Aufgabe, die Strategie und die Architektur im Vorhaben KONSENS festzulegen. Sie steuert das Vorhaben

¹ § 9 KONSENS-G.

² § 13 KONSENS-G.

strategisch, trifft die grundlegenden Entscheidungen und wacht über die Durchführung. Ihr gehören je ein Vertreter des Bundes (BMF) sowie der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen an. Den Vorsitz hat der Bund.

Die Gesamtleitung steuert auf der Grundlage des Gesamtprojektauftrags das Vorhaben KONSENS operativ. Diese Aufgabe nehmen jeweils ein Vertreter des BMF (Leitung) sowie der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen wahr.

Ab dem Jahr 2020 ist die Gesamtleitung verpflichtet, der Steuerungsgruppe Informationstechnik quartalsweise über den Stand der Umsetzung der Vereinheitlichung der Kernverfahren zu berichten.

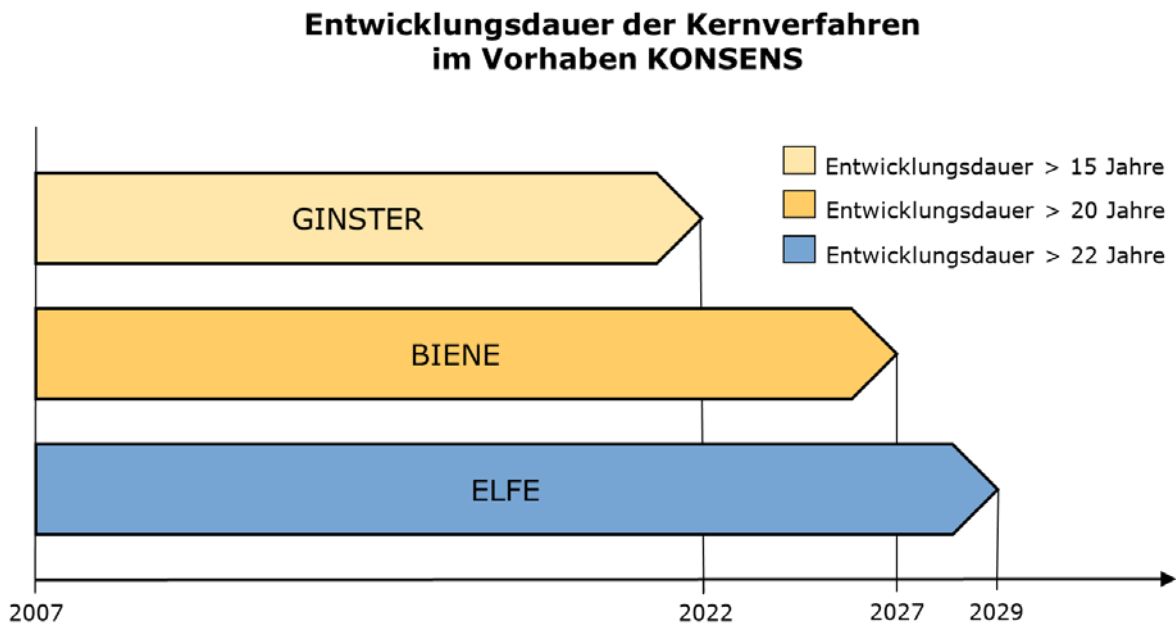
3 Ablösung der landeseigenen Kernverfahren verzögert sich weiter

Zum 31. Dezember 2019 hat die Gesamtleitung der Steuerungsgruppe Informationstechnik ein Umsetzungskonzept zur Ablösung der landeseigenen Kernverfahren vorgelegt. Es weist den Abschluss der Entwicklung für

- GINSTER zum **30. September 2022**,
- BIENE zum **15. März 2027** und
- ELFE zum **29. Juni 2029** aus.

Im Vergleich zum Zeitplan vom Juli 2016 verzögern sich zwei der drei Kernverfahren erheblich: BIENE um rund drei Jahre und ELFE um mehr als sechs Jahre. Nach jetziger Planung werden die Länder somit frühestens 22 Jahre nach Beginn des Vorhabens KONSENS alle landeseigenen Kernverfahren durch KONSENS-Software ablösen können.

Abbildung 1



Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Gesamtleitung stuft den vorgeschlagenen Zieltermin für ELFE zum 29. Juni 2029 und die damit verbundene weitere Verzögerung bei der Ablösung der landeseigenen Kernverfahren „*als im Sinne einer operativen Steuerung nicht tragbar*“ ein. Sie bestätigt damit, dass die Terminlage insbesondere für das Kernverfahren ELFE, aber auch für das Kernverfahren BIENE, mit Blick auf die ursprüngliche Planung (Tz. 2) notleidend ist. Um die Ablösung der landeseigenen Kernverfahren besser zu steuern, schlägt sie vor, die Kernverfahren in einem Programm zusammenzufassen. An der Spitze des Programms soll ein Programm-Verantwortlicher stehen, der die Ablösung der Kernverfahren koordinieren und unterstützen soll.

Konkrete Maßnahmen, wie die Entwicklungsdauer der Kernverfahren verkürzt werden soll, hat die Gesamtleitung bislang nicht benannt.

3.1 Kernverfahren vorantreiben - Planung vervollständigen

Die erneuten Verzögerungen bei der Ablösung der landeseigenen Kernverfahren zeigen, dass die Planung und die operative Steuerung von KONSENS in der Vergangenheit nicht hinreichend zielgerichtet und mit Blick auf die begrenzten Personalressourcen und das jährliche Budget für KONSENS nicht tragfähig waren.

Der Bundesrechnungshof sieht hierfür im Wesentlichen folgende Gründe:

- Bislang fehlten Festlegungen zur vorrangigen Entwicklung der Kernverfahren. Jede neue Softwareentwicklung in KONSENS konkurriert mit diesem vorrangigen Ziel und sollte daraufhin geprüft werden, ob sie zur Ablösung der Kernverfahren beiträgt. Softwareentwicklungen, die diesen Mehrwert nicht erzielen, sollten nachrangig behandelt und ggf. zurückgestellt werden.
- Der gegenwärtige Zeitplan zur Ablösung der Kernverfahren ist nur eingeschränkt belastbar. Um diesen zu verbessern, sind für die Entwicklung aller Kernverfahren realistische Risikoaufschläge vorzusehen. Bislang plant einzig das Verfahren BIENE mit Risikoaufschlägen. Doch auch für die Verfahren GINSTER und ELFE bestehen Risiken, die die Entwicklung verzögern können. Insbesondere ELFE steht wiederkehrend vor der Herausforderung, Steuerrechtsänderungen umsetzen zu müssen. Die hierzu vorliegenden Erfahrungswerte kann die Gesamtleitung nutzen, um realistische Risikoaufschläge einzuplanen. Zusätzlich sollten die gegenseitigen Abhängigkeiten der an der Ablösung der Kernverfahren beteiligten Verfahren berücksichtigt werden. Erst dann ist es möglich, den sogenannten „kritischen Pfad“ zu ermitteln. Dieser bestimmt die Minstdauer eines Projektes. Denn die Projektdauer verlängert sich, wenn die Bearbeitungszeit von Aufgaben im kritischen Pfad überschritten wird. Die Gesamtleitung kann zurzeit nicht abschließend beurteilen, ob die Planung diese Anforderungen erfüllt. Eine dahingehende Prüfung steht noch aus.
- Offen ist außerdem noch, wie viele Haushaltsmittel über das Jahr 2020 hinaus für die Entwicklung der Kernverfahren voraussichtlich erforderlich sein werden. Bis einschließlich 2019 kostete die Entwicklung der Kernverfahren 192,2 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 sieht das KONSENS-Budget hierfür weitere 25,9 Mio. Euro vor.

Das BMF sollte das Vorhaben KONSENS strategisch prioritär auf die Ablösung der landeseigenen Kernverfahren ausrichten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF über die Termine und den noch erforderlichen finanziellen und personellen Aufwand zur Ablösung der Kernverfahren Klarheit schafft. Nötigenfalls sollten hierzu Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen werden.

3.2 Projektmanagement für ELFE einführen

§ 22 KONSENS-G legt fest, dass jeder Entwicklungsauftrag von Software im Vorhaben KONSENS in Form eines Projektes durchzuführen ist. § 20 KONSENS-G sieht hierfür ein einheitliches Projektmanagement vor. Nach der Gesetzesbegründung waren diese Vorgaben erforderlich, *„da die bisher vorgegebenen Projektstrukturen nicht in ausreichendem Maße festgelegt und praktisch nur teilweise umgesetzt wurden“*.³

Entgegen dieser Vorgaben entwickelt KONSENS die Software im Kernverfahren ELFE auch knapp drei Jahre nach Inkrafttreten des KONSENS-G ohne ein modernes IT-Projektmanagement. Gleichzeitig ist ELFE mit einer erneuten Verzögerung von über sechs Jahren und einer Entwicklungsdauer von insgesamt mehr als 22 Jahren das von Verzögerungen am stärksten betroffene Kernverfahren.

Um die Zielgrößen Zeit, Ergebnis und Ausgaben in einem Softwareentwicklungsprojekt einhalten zu können, ist ein modernes IT-Projektmanagement unabdingbar. Denn es schafft Steuerungskraft und Transparenz (Tz. 3.1). Derzeit fehlt ELFE dieses für eine beschleunigte Softwareentwicklung unentbehrliche Instrument.

Das BMF sollte das Vorgehen bei der Softwareentwicklung in ELFE grundlegend überprüfen. Es muss sicherstellen, dass ELFE die gesetzlichen Vorgaben einhält und bei der Softwareentwicklung zukünftig moderne IT-Projektmanagementstandards nutzt.

4 Haushalts- und Finanzausschuss besser informieren

§ 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. Die Berichte nach § 20 Absatz 4 FVG sollen den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in die Lage versetzen, sich ein Bild vom Fortschritt im Vorhaben KONSENS zu machen. Der letzte Bericht des BMF datiert vom 2. März 2020, Haushaltsausschussdrucksache 19/5676. Obwohl das BMF zu diesem Zeitpunkt bereits Kenntnis

³ Haushaltsausschussdrucksache 18/4314(neu), Begründung zum KONSENS-G, Teil B (Besonderer Teil; zu § 20).

von den mehrjährigen Verzögerungen bei der Ablösung der Kernverfahren (Tz. 3) hatte, erwähnte es diese nicht in seinem Bericht.

Das BMF sollte mit seinem Bericht nach § 20 Absatz 4 FVG den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vollständig und transparent über den Stand im Vorhaben KONSENS informieren.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Ablösung der landeseigenen Kernverfahren für das Vorhaben KONSENS prioritär ist. Aktuelle steuerrechtliche Änderungen und politisch geforderte Maßnahmen seien aber zwingend vorrangig umzusetzen. Die hierfür benötigten Ressourcen stünden für die Ablösung der Kernverfahren nicht zu Verfügung. Das Festsetzungsverfahren ELFE sei hiervon in den letzten Jahren und auch momentan stark betroffen. Die Gesamtleitung und die Steuerungsgruppe-IT würden aber laufend die Möglichkeiten zur Beschleunigung für die Ablösung der Kernverfahren prüfen.

Das BMF sieht die aktuelle Planung zum Entwicklungsabschluss der Kernverfahren als initialen Zwischenstand an, aus dem geeignete operative Steuerungsmaßnahmen abgeleitet werden können. Es erscheine derzeit noch möglich, die Entwicklung der Kernverfahren zu einem wesentlich früheren Termin als 2029 abzuschließen. Deshalb habe das BMF die zeitlichen Planungen zur Ablösung der landeseigenen Kernverfahren auch nicht in seinem Bericht nach § 20 Absatz 4 FVG an den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages erwähnt. Es habe aber darauf hingewiesen, dass kurzfristig eingebrachte Anforderungen z. B. durch die Politik, den Gesetzgeber, die Rechtsprechung oder EU-Regelungen die Entwicklungsarbeiten im Vorhaben KONSENS insgesamt immer wieder verzögern.

6 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Gesamtleitung und die Steuerungsgruppe-IT Beschleunigungsmöglichkeiten zur Ablösung der landeseigenen Kernverfahren prüfen. Solange hierzu kein Ergebnis vorliegt, ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Kernverfahren frühestens im Jahr 2029 abgeschlossen sein wird. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bildet dieser Zieltermin den aktuellen Stand der Planung ab. Da er dem BMF bereits zum

Zeitpunkt des letzten Berichts nach § 20 Absatz 4 FVG bekannt war, hätte es den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hierüber in Kenntnis setzen müssen.

Wie die Ablösung der landeseigenen Kernverfahren und deren operative Steuerung weiter verbessert werden können, hat der Bundesrechnungshof im vorliegenden Bericht aufgezeigt. Die drängenden Fragen nach dem finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand zur Ablösung der Kernverfahren müssen beantwortet werden. Das BMF muss den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hierüber in seinem nächstem Bericht nach § 20 Absatz 4 FVG vollständig informieren.

Weitere Verzögerungen bei der Ablösung der Kernverfahren haben schwerwiegende Folgen: Denn hierdurch wird die kritische Phase, in der die Länder eigene IT-Verfahren mit hohem Aufwand parallel zu den neuen KONSENS-Verfahren einsetzen, erheblich verlängert. Das liegt auch daran, dass sich an den Abschluss der Entwicklung der neuen Verfahren noch eine mehrjährige Einführungsphase anschließen wird. Insbesondere die Länder stehen in dieser Zeit personell vor großen Anstrengungen. Um die steigende Zahl der aus dem aktiven Dienst ausscheidenden IT-Fachkräfte zu kompensieren, muss neues Personal eingestellt und qualifiziert werden. Zugleich bleibt für die Softwareentwicklung in KONSENS dringend benötigtes Personal in Pflege, Wartung und Betrieb der landeseigenen Kernverfahren gebunden. Der Fortschritt des Vorhabens KONSENS wird hierdurch zusätzlich gefährdet.