



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 - 2021 - 0693

Potsdam, 13. April 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass und Gegenstand des Berichts	5
2	Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS nachbessern“	6
3	Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über erneute Verzögerungen bei der Ablösung der Kernverfahren im Vorhaben KONSENS	7
4	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	9
5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	9
6	Zusammenfassende Würdigung	10

0 Zusammenfassung

0.1 Seit dem Jahr 2007 arbeiten der Bund und die Länder im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) zusammen an der Entwicklung, Einführung und fortlaufenden Pflege einer einheitlichen Steuer-IT. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) stuft das Vorhaben wegen seiner Bedeutung für die Steuerverwaltung und seines finanziellen und personellen Volumens als „Megaprojekt“ ein. KONSENS leidet zunehmend unter Verzögerungen. (Tz. 1)

0.2 Mit einer Bemerkung und einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO hat der Bundesrechnungshof in den Jahren 2019 und 2020 den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) auf Versäumnisse und Risiken im Vorhaben KONSENS hingewiesen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMF

- begleitende Erfolgskontrollen durchführt, um das Ziel des KONSENS-Gesetzes zur Beschleunigung des Megaprojekts nachzuhalten und
- die Softwareentwicklung stärker auf die Kernverfahren im Vorhaben KONSENS ausrichtet.

Dies hat der Rechnungsprüfungsausschuss beschlossen und hierzu Maßgaben getroffen. Über das Veranlasste sollte das BMF zum 1. März 2021 in seinem Bericht nach § 20 Absatz 4 FVG über den Stand und die Fortschritte in KONSENS berichten. Der Bericht des BMF bleibt hinter den Beschlussmaßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zurück. (Tzn. 2 und 3)

0.3 Der Bundesrechnungshof regt an, das weitere Verfahren an den Rechnungsprüfungsausschuss zurückzuverweisen. (Tz. 4)

0.4 Das BMF hat erklärt, es sehe mit seinem Bericht die Anforderungen an eine Erfolgskontrolle als erfüllt an. Die mit einer stärkeren Ausrichtung der Softwareentwicklung auf die Kernverfahren verbundene verbindliche Gesamtplanung könne es nicht vorlegen. (Tz. 5)

- 0.5 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erfüllt der Fortschrittsbericht des BMF nicht die Anforderungen an eine wirksame Erfolgskontrolle. Es hat darüber hinaus verschwiegen, dass es zu einer tragfähigen Gesamtplanung für KONSENS weiterhin nicht in der Lage ist. Das BMF sollte die Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses so schnell wie möglich erfüllen. (Tz. 6)

1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Seit dem Jahr 2007 arbeiten der Bund und die Länder im Vorhaben KONSENS (**Ko**ordinierte **n**eue **S**oftware-**E**ntwicklung der **S**teuerverwaltung) zusammen an der Entwicklung, Einführung und fortlaufenden Pflege einer einheitlichen Steuer-IT. Das Vorhaben umfasst rund 700 Softwareprodukte. 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. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) stuft das Vorhaben wegen seiner Bedeutung für die Steuerverwaltung und seines finanziellen und personellen Volumens als „Megaprojekt“ ein.

KONSENS leidet zunehmend unter Verzögerungen. Der Gesetzgeber hat deswegen im Jahr 2017 mit dem KONSENS-Gesetz die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern neu geregelt. Mit einer Vielzahl organisatorischer Veränderungen und einer gestärkten Verantwortung des Bundes soll das Megaprojekt seit dem 1. Januar 2019 nachhaltig beschleunigt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) und der Bundesrechnungshof sind sich einig: Begleitende Erfolgskontrollen sind unerlässlich. Darüber hinaus muss das BMF die drei Kernverfahren in KONSENS zur Bearbeitung der Stammdaten der Steuerpflichtigen (GINSTER), zur Festsetzung der Steuern (ELFE) und zu deren Erhebung (BIENE) konsequenter vorantreiben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss fasste entsprechende Beschlüsse. Über die Ergebnisse der Beschlussumsetzung sollte das BMF dem Haushalts- und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum 1. März 2021 in seinem jährlichen Bericht gemäß § 20 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) berichten.

Im Einzelnen:

2 Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS nachbessern“¹

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF versäumt hatte, rechtzeitig die Grundlagen für wirksame begleitende Erfolgskontrollen zu legen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss teilte die Auffassung des Bundesrechnungshofes und forderte das BMF in seiner 17. Sitzung am 31. Januar 2020 und nochmals in seiner 23. Sitzung am 18. September 2020 auf, die Grundlagen für begleitende Erfolgskontrollen im Vorhaben KONSENS nachzubessern. Das BMF sollte für alle erfolgskritischen Prozesse **überprüfbare Ziele** festlegen und **geeignete Kennzahlen mit messbaren Ausgangs- und Zielwerten** bestimmen. Zudem beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss, dass das BMF die **Ergebnisse der begleitenden Erfolgskontrollen** ab dem Jahr 2021 in seinem jährlichen Bericht nach § 20 Absatz 4 FVG darlegen soll, erstmalig zum 1. März 2021.

Der Bericht des BMF² bleibt hinter den Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zurück. Das BMF legt insbesondere **keine Ergebnisse der begleitenden Erfolgskontrolle** vor. Dem Bericht liegt als Anlage – wie schon in den Vorjahren – ausschließlich eine Kennzahlenübersicht bei. Diese stellt jedoch lediglich dar, wie sich die Ist-Werte bestimmter Eckdaten des Vorhabens KONSENS verändert haben, z. B. die Personalzahlen im aktuellen Berichtsjahr im Vergleich zum Vorjahr. Die Kennzahlenübersicht informiert jedoch nicht, inwieweit das Ziel des KONSENS-Gesetzes zur Beschleunigung des Megaprojekts nachhaltig erreicht wird. Das liegt vor allem darin begründet, dass das BMF weiterhin **keine konkreten Zielwerte für die Kennzahlen** festgelegt hat.

¹ RPA Prot. Nr. 23 S. 19 dazu: A-Drs. 282, BT-Drs. 19/15700 Nr. 8, Prot. Nr. 17 S. 17/18.

² Haushaltsausschuss-Drs. 19/8462 und Finanzausschuss-Drs. 19(7) – 837.

3 Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über erneute Verzögerungen bei der Ablösung der Kernverfahren im Vorhaben KONSENS³

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. Nach Stand der Planung wird sich die Entwicklung der Kernverfahren in KONSENS bis in das Jahr 2029 verzögern. Die Länder werden deshalb voraussichtlich erst 22 Jahre nach Beginn des Vorhabens KONSENS alle landeseigenen Kernverfahren durch die einheitliche KONSENS-Software ablösen können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Softwareentwicklung in KONSENS stärker auf die Kernverfahren auszurichten. Er beanstandet, dass die Planung und die operative Steuerung in der Vergangenheit nicht hinreichend zielgerichtet und nicht tragfähig waren. Weitere Verzögerungen bei der Ablösung der Kernverfahren hätten schwerwiegende Folgen: Hierdurch wird die kritische Phase, in der die Länder eigene IT-Verfahren mit hohem Aufwand parallel zu den neuen KONSENS-Verfahren einsetzen, erheblich verlängert. Insbesondere die Länder stehen in dieser Zeit personell vor großen Herausforderungen. Um die steigende Zahl der aus dem aktiven Dienst ausscheidenden IT-Fachkräfte zu kompensieren, muss neues Personal eingestellt und qualifiziert werden. Zugleich bleibt das für die Softwareentwicklung in KONSENS dringend benötigte Personal stattdessen noch in Pflege, Wartung und Betrieb der landeseigenen Kernverfahren gebunden. Der Fortschritt des Vorhabens KONSENS wird infolgedessen zusätzlich gefährdet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte daraufhin das BMF auf, eine **verbindliche Gesamtplanung** vorzulegen. Aus dieser sollte hervorgehen, wann die für die **Ablösung der landeseigenen Kernverfahren** erforderliche einheitliche Software für KONSENS bereitstehen und welcher **zeitliche,**

³ RPA Prot. Nr. 23 S. 20 dazu: A-Drs. 302 BT-Drs. 17/11330 Nr. 18, Prot. Nr. 28 (17. WP) S. 45, A-Drs. 070 (18. WP), Prot. Nr. 9 (18. WP) S. 23/24.

finanzielle und personelle Aufwand hierfür voraussichtlich noch erforderlich sein wird.

Über das Veranlasste sollte das BMF in seinem Fortschrittsbericht nach § 20 Absatz 4 FVG zum 1. März 2021 berichten.

Der Bericht des BMF stellt den Stand zur Ablösung der Kernverfahren in KONSENS wie folgt dar:

- *Für die Verarbeitung von Grunddaten sei das Verfahren GINSTER im Bereich der Veranlagungssteuern nunmehr in allen Ländern das führende Softwaresystem.*
- *Beim Verfahren BIENE sei nach derzeitiger Planung mit der Einsatzfähigkeit der Hauptstufe 1 bis zum 4. Quartal 2023 zu rechnen.*
- *Für das Verfahren ELFE wolle man eine verbindliche Terminplanung bis April 2021 finalisieren.*

Die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte **verbindliche Gesamtplanung zur Ablösung der Kernverfahren fehlt** damit weiterhin:

- Die Zeitplanung für das Verfahren BIENE reicht nur bis zur Hauptstufe 1. Mit dieser soll die Software zunächst nur für drei Länder bereitgestellt werden. Ab welchem Zeitpunkt die Software auch für die weiteren 13 Länder bereitstehen soll, bleibt ungewiss.
- Die Zeitplanung für das Verfahren ELFE liegt nicht vor. Zudem bleibt abzuwarten, ob die angekündigte Planung – wie beim Verfahren BIENE – nur bis zu einer Vorstufe reicht oder von Anfang an alle benötigten Stufen umfasst.
- Der Bericht trifft keine Aussagen zum finanziellen und personellen Aufwand zur Ablösung der Kernverfahren.

Im Ergebnis bleiben damit auch die für die weitere Planung im Haushalt entscheidenden Fragen zur zeitlichen Zielsetzung sowie zum finanziellen und personellen Aufwand für die Ablösung der Kernverfahren weiterhin unbeantwortet.

4 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Im Vertrauen darauf, dass das BMF den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses folgt, hatte der Bundesrechnungshof zur Vereinfachung des Verfahrens und mit Rücksicht auf die Corona-Pandemie vorgeschlagen, die Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses im Rahmen des jährlichen Berichts des BMF an den Haushalts- und den Finanzausschuss gemäß § 20 Absatz 4 FVG weiterzuverfolgen. Diese Erwartung hat das BMF nicht erfüllt. Der Bundesrechnungshof regt deshalb an, das weitere Verfahren an den Rechnungsprüfungsausschuss zu verweisen, dessen Beschlüsse unbeachtet blieben.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

5.1 Erfolgskontrollen

Das BMF hat erwidert, es nehme begleitende Erfolgskontrollen vor. Entwicklungen in den strategisch wichtigen Bereichen des Vorhabens KONSENS seien auf der Basis des Fortschrittsberichts nach § 20 Absatz 4 FVG und der Kennzahlenübersicht erkennbar. Es könne jedoch keine messbaren Ausgangs- und Zielwerte für die Kennzahlen festlegen. Dies sei erst möglich, wenn die durch das KONSENS-G vorgegebenen organisatorischen Veränderungen vollständig umgesetzt seien. Dies scheitere derzeit an den Ländern, weil jene die „*Veränderungsgeschwindigkeit*“ als unangemessen (hoch) empfänden.

5.2 Ablösung der Kernverfahren

Das BMF hat eingeräumt, dass für die Ablösung der Kernverfahren noch keine verbindliche Gesamtplanung vorliege. Für das Kernverfahren BIENE erarbeite man derzeit, wie die Hauptstufe 1 angepasst werden muss, um die Software in weiteren Ländern einzusetzen. Für das Kernverfahren ELFE habe das BMF die Vorlage einer Analyse des Ist-Zustands erreicht. Strukturelle Hindernisse in der Zusammenarbeit mit den federführend für die Entwicklung von ELFE zuständigen Ländern würden es dem BMF erschweren, die erforderlichen Planungsdaten zu erhalten. Deshalb könne das BMF die im Fortschrittsbericht für April 2021 avisierte verbindliche Terminplanung für das Kernverfahren ELFE nicht halten.

6 Zusammenfassende Würdigung

6.1 Erfolgskontrolle

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erfüllt der vorliegende Fortschrittsbericht nicht die Anforderungen an eine wirksame begleitende Erfolgskontrolle. Haushaltsrechtlich dient diese dazu, ausgehend von der Planung festzustellen,

- zu welchem Grad die angestrebten Ziele zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle tatsächlich erreicht wurden und ob die Ziele weiterhin Bestand haben (Zielerreichungskontrolle),
- ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung ist (Wirkungskontrolle) und
- ob die Maßnahme mit Blick auf die aufgewendeten Mittel wirtschaftlich ist (Wirtschaftlichkeitskontrolle).⁴

Ohne messbare Ausgangs- und Zielwerte kann das BMF keine Erfolgskontrollen durchführen. Es kann nicht bewerten, inwieweit die Ziele des KONSENS-Gesetzes, insbesondere die angestrebte Beschleunigung des Vorhabens, tatsächlich erreicht werden.

Haushaltsrechtlich hat das BMF damit seine Pflicht verletzt, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Insbesondere für ein langfristig angelegtes Megaprojekt wie KONSENS muss das Ressort gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber Rechenschaft legen, inwieweit die bereitgestellten Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.

6.2 Ablösung der Kernverfahren

Gemäß den Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses hätte das BMF dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages eine verbindliche Gesamtplanung zur Ablösung der landeseigenen Kernverfahren und der hierfür noch erforderlichen Ressourcen vorlegen sollen. Dass es sich hierzu nicht in der Lage sieht, hat das BMF in seinem Fortschrittsbericht nach § 20 Absatz 4 FVG verschwiegen.

⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

Die Stellungnahme des BMF, dass *strukturelle Hindernisse in der Zusammenarbeit mit den Ländern die Planungen erschweren*, führt zu keinem anderen Ergebnis. Denn für die Ablösung der unterschiedlichen landeseigenen Kernverfahren sind im Organisationsaufbau des Vorhabens KONSENS strategisch vorrangig die Steuerungsgruppe Informationstechnik⁵ und operativ die Gesamtleitung⁶ verantwortlich. In beiden Gremien hat das BMF den Vorsitz bzw. die Leitung inne.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Anregung, das weitere Verfahren an den Rechnungsprüfungsausschuss zu verweisen.

Korn

Fuhs

⁵ § 9 KONSENS-G.

⁶ § 13 KONSENS-G.