



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes im Bundeszentralamt für Steuern

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: 0001042 - VIII 1

27. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass der Prüfung	6
2	Prüfungsgegenstand	6
2.1	Rechtliche Grundlagen	6
2.2	Elektronische Antragstellung im BZSt	9
2.3	Beteiligte	10
2.4	OZG-Umsetzung im BZSt	11
2.5	Finanzierung der OZG-Umsetzung	15
3	Feststellungen und Empfehlungen	16
3.1	Projekt OPUs: Ertüchtigung des bestehenden ELAN-Verfahrens	16
3.2	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ordnungsgemäß durchführen	19
3.3	Projekt POST 2.0 Portalneubau	23
3.4	Verwaltungsleistungen, die das BZSt nicht fristgerecht OZG-konform bereitstellt	26
3.5	Parallelbetrieb von zwei Portalen	29
3.6	Fazit: BMF muss die Daueraufgabe Verwaltungsdigitalisierung eng begleiten	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BayLfSt *Bayerisches Landesamt für Steuern*
BELEK *Berechtigungsdatenbank zur elektronischen Antragstellung*
BFV *Bundesfinanzverwaltung*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
BOP *BZStOnline-Portal*
BuG *Bürger- und Geschäftskundenportal*
BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

E

EIBE *Eindämmung illegaler Betätigungen im Baugewerbe*
ELAN *elektronische Antragstellung*
ELAN-KOM *elektronische Kommunikation*
ELMA *elektronische Schnittstelle zur Übermittlung von Massendaten*
ELSTER *ELektronische STEuerERklärung*
EStG *Einkommensteuergesetz*

F

FMS *Formularmanagementsystem*

I

IT-QSSt *IT-Qualitätssicherungsstelle im BZSt*
ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

O

OPUs *Projekt "Onlinezugangsgesetz - Digitalisierung und Portalverbund Umsetzung"*
OZG *Onlinezugangsgesetz*

P

POSt 2.0 *Projekt "Plattform OZG des BZSt"*

U

UStG *Umsatzsteuergesetz*

V

VIES *VAT Information Exchange System*

W

WiBe *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*

0 Zusammenfassung

Das „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen“ (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 verpflichtet Bund und Länder ihre Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Es handelt sich dabei um eines der größten Digitalisierungsprojekte der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) seine Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert. Er stellte im Wesentlichen folgendes fest:

- 0.1 Das BZSt konnte einen Teil seiner Verwaltungsleistungen nicht fristgerecht OZG-konform anbieten. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Das BZSt und das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) müssen gemeinsam stringent an der Umsetzung des OZG arbeiten (Tzn. 3.1 und 3.4).
- 0.2 Das BZSt hat das ITZBund beauftragt, ein neues Portal zu entwickeln. Mit diesem möchte es seine Verwaltungsleistungen künftig vollständig digital anbieten. Es erstellte für den Portalneubau keine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe). Das BZSt berücksichtigte in der WiBe weder die Kosten noch verglich es mögliche Handlungsalternativen. Es legte keine hinreichend konkretisierten Ziele als Grundlage für die WiBe und eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle fest. Das BZSt muss umgehend die Erfolgskontrollen vorbereiten. Dazu muss es Zeitpunkte für diese bestimmen und die Ziele nachträglich präzisieren (Tz. 3.2).
- 0.3 Das BZSt und das ITZBund haben es versäumt, sich vor Beginn der Neuentwicklung des Portals ausreichend über die Ziele des Auftrags und die Erwartungen des BZSt auszutauschen. Wir haben gefordert, dass sich das BZSt und das ITZBund künftig bei komplexen Entwicklungsprojekten rechtzeitig und gründlich vor dem Angebotsprozess abstimmen (Tz. 3.3).
- 0.4 Das BZSt muss seine Verwaltungsleistungen für einen noch nicht bestimmbaren Zeitraum über zwei Portale anbieten (Parallelbetrieb). Wir haben eine tragfähige Planung und Risikobeurteilung gefordert, um die Dauer des Parallelbetriebs auf ein Minimum zu reduzieren (Tz. 3.5).
- 0.5 Die Umsetzung des OZG und die damit verbundene Weiterentwicklung von Infrastruktur und Prozessen ist eine Daueraufgabe. Wir haben das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, das BZSt dabei eng zu begleiten (Tz. 3.6).
- 0.6 Das BMF teilte in seiner Stellungnahme vom 7. März 2023 mit, dass es zusammen mit dem BZSt bereits Maßnahmen ergriffen habe, mit denen es einige der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen werde (Tzn. 3.1 und 3.5). Es erläuterte weiterhin, dass das BZSt mit der Fertigstellung des neuen Portals sein Angebot an OZG-konformen Verwaltungsleistungen deutlich ausbaue (Tz. 3.4). Das BZSt werde den Parallelbetrieb beenden, sobald das neue Portal mit vollem Funktionsumfang zur Verfügung stehe (Tz. 3.5). Es sagte zu, dass das BZSt die fehlenden Kosten in der WiBe

für den Portalneubau nachtrage (Tz. 3.2). Das BMF wolle die Digitalisierung im BZSt auch im Jahr 2023 weiter eng begleiten (Tz. 3.6).

- 0.7 Der Bundesrechnungshof nimmt die bereits durchgeführten und geplanten Maßnahmen zur Kenntnis.

Das BMF hat zu verschiedenen Sachverhalten keine Stellungnahme abgegeben. Der Bundesrechnungshof benennt die betreffenden Sachverhalte in den Textziffern dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung. Er erwartet, dass das BMF auch diese Empfehlungen aufgreift und umsetzt.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, in Folgeprüfungen die Fortschritte des Projektes POST 2.0 und den Parallelbetrieb beider Portale nachzuhalten.

1 Anlass der Prüfung

Das OZG verpflichtet den Bund und die Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende des Jahres 2022 auch digital über Verwaltungsportale¹ anzubieten und diese zu einem Portalverbund zusammenzuschließen. Die Interaktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen mit der Verwaltung soll dadurch schneller, effizienter und nutzerfreundlicher werden.² Die Umsetzung des OZG ist eines der größten Digitalisierungsprojekte der Bundesrepublik Deutschland. Wir haben dies zum Anlass genommen, die Umsetzung des OZG im BZSt zu prüfen.

2 Prüfungsgegenstand

2.1 Rechtliche Grundlagen

Verwaltungsleistungen

Das OZG definiert „Verwaltungsleistungen“ als elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorfahren sowie die dazu erforderliche elektronische Information und die Kommunikation mit den Nutzenden über allgemein zugängliche Netze.³ Davon abzugrenzen sind verwaltungsinterne Vorgänge. Eine vollständige digitale Abwicklung umfasst sowohl den Antragsprozess, die Authentifizierung und die Nachweisübermittlung als auch die digitale Zustellung eines Verwaltungsakts.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat zusammen mit dem IT-Planungsrat⁴ über 6 000 Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene identifiziert.⁵ Diese Verwaltungsleistungen sind gebündelt in circa 600 OZG-Leistungen und 14 übergeordneten Themenfeldern (z. B. „Steuern & Zoll“ oder „Familie & Kind“).⁶ Das BMI regelt die übergreifenden Aufgaben des Bundes. Das BMF hat die Federführung für das Themenfeld „Steuern & Zoll“. Hierzu gehören insgesamt 29 OZG-Leistungen. Die zugehörigen Verwaltungsleistungen entfallen zum Großteil auf den föderalen Bereich. Verwaltungsleistungen, die dem Bund zugeordnet sind und im Verantwortungsbereich des BMF liegen,

¹ Ein Verwaltungsportal ist laut § 2 (2) OZG ein bereits gebündeltes elektronisches Verwaltungsangebot eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden.

² Vgl. https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/OZG-Leitfaden?preview=/4621478/12587910/Informationsblatt_OZG.pdf.

³ Vgl. § 2 (3) OZG.

⁴ Als zentrales politisches Gremium koordiniert und unterstützt der IT-Planungsrat die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Fragen der Informationstechnik und der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.

⁵ Vgl. <https://www.it-planungsrat.de/foederale-zusammenarbeit/ozg-umsetzung>.

⁶ Vgl. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>.

werden grundsätzlich über die nachgeordneten Geschäftsbereiche wie das BZSt und die Generalzolldirektion angeboten.

Reifegradmodell

Das OZG nennt keine konkreten Anforderungen, ab wann eine Verwaltungsleistung als OZG-konform digitalisiert gilt. Die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts hat daher im Dezember 2019 das sogenannte OZG-Reifegradmodell verabschiedet.⁷ Es soll den Behörden als Grundlage bei der Bewertung der OZG-Konformität ihrer Verwaltungsleistungen dienen. Im Idealfall soll die Leistung vollständig digital abgewickelt werden (OZG-Reifegradstufe 4). Bei Verwaltungsleistungen der OZG-Reifegradstufe 4 müssen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen der Verwaltung bestimmte Informationen nur noch einmal mitteilen, da diese sie untereinander austauscht (Once-Only-Prinzip).⁸ Dadurch werden zusätzliche Belastungen bei der Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung verringert.

Abbildung 1

OZG-Reifegradmodell

Die folgende Abbildung zeigt die fünf Stufen des OZG-Reifegradmodells.

Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	OZG Verpflichtungen erfüllt	
			Stufe 3	Stufe 4
Offline	Information	Formular-Assistent	Online-Leistung	Online-Transaktion
Auf der Behörden-Webseite sind keine Informationen zur Leistung vorhanden.	Auf der Behörden-Webseite sind Informationen zur Leistung vorhanden.	Es wird eine Funktion angeboten, die beim Ausfüllen des Formulars o.ä. unterstützt. Eine online-Beantragung ist nicht möglich.	Die Beantragung der Leistung kann einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden.	Die Leistung kann vollständig digital abgewickelt werden. Für Nachweise wird das Once-Only-Prinzip umgesetzt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI

⁷ Vgl. Digitalisierungsleitfaden OZG Bund Version 8.0 vom 26. Oktober 2021, BMI, Referat DV4, S. 3.

⁸ Voraussetzungen für das Once-Only-Prinzip ist das Einverständnis des Nutzers sowie das Vorliegen einer entsprechenden Rechtsgrundlage zum Datenaustausch.

Das BMI hat einen „Digitalisierungsleitfaden OZG Bund“ veröffentlicht. Dieser Leitfaden dient als zentrale Grundlage und Orientierungsrahmen für die strukturierte Umsetzung des OZG im Bund. Alle Verwaltungsleistungen der Bundesbehörden müssen demnach bis Ende des Jahres 2022 mindestens der OZG-Reifegradstufe 3 entsprechen. Nutzende können in dieser Stufe ihre Antragsdaten einschließlich aller Nachweise digital an die Behörde übermitteln. Erlässt die Behörde einen Bescheid, muss sie ihn ebenfalls digital an den Nutzenden zustellen.

Abbildung 2

Kriterien der OZG-Reifegradstufe 3

Die folgende Abbildung zeigt, welche Kriterien vollständig erfüllt sein müssen, um den OZG-Reifegrad 3 zu erreichen.

Leistungsbeschreibung Die Informationen zur Leistung entsprechen den Anforderungen einer Leistungsbeschreibung des Föderalen Informationsmanagements (FIM).	Zusätzliche Dokumente Alle erforderlichen Dokumente können digital übermittelt werden.
Antragsprozesse und Kontextinteraktion Die Beantragung und die Widerspruchsverfahren sind online möglich.	Nutzererfahrung und Konformität Umsetzung eines nutzerfreundlichen Antragsprozesses und Beachtung der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik.
Anmeldung mit Nutzerkonto Anmeldung ist in einzelner leistungsbezogener Online-Anwendung oder über ein behördenspezifisches Nutzerkonto möglich.	Kommunikation Kommunikation zwischen Nutzenden und Behörden kann zusätzlich auch per (ggf. verschlüsselter) E-Mail erfolgen.
Authentifizierung Eine Authentifizierung ist mit einem dem jeweils erforderlichen Vertrauensniveau angepassten Mittel online möglich.	Bescheid/Report Bescheid/Report wird rechtsverbindlich digital bereitgestellt, sofern die Nutzenden einen entsprechenden digitalen Rückkanal bereitstellen.
Bezahlprozess Bezahlung ist online möglich, wenn Zahlungspflicht besteht oder das Widerspruchsverfahren kostenpflichtig ist.	Portalintegration Integration von der Leistung in das Bundesportal erfolgt über einen Link.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMI.

2.2 Elektronische Antragstellung im BZSt

Das BZSt stellt bereits heute einen Großteil seiner Verwaltungsleistungen in digitalisierter Form zur Verfügung. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen aus dem In- und Ausland können somit ihre Anträge und Meldungen elektronisch an das BZSt übermitteln. Das BZSt nutzt hierfür das IT-Verfahren zur elektronischen Antragstellung (**ELAN**).

ELAN ist das zentrale Verfahren zur authentifizierten digitalen Datenübermittlung zwischen den Antragstellern und dem BZSt. Die Antragsteller müssen sich zuvor als Nutzende registrieren. Anschließend können sie z. B. mit einem ELSTER⁹- oder BZSt-Zertifikat die Funktionen von ELAN nutzen. ELAN besteht aus den folgenden Komponenten/Teilverfahren:

- **BZStOnline-Portal (BOP)**
Hier befinden sich die Formulare¹⁰ zu den Verwaltungsleistungen. Die Nutzenden füllen die Formulare online. Das BOP nutzt hierzu die technische Infrastruktur des ELSTEROnline-Portals.
- **Berechtigungsdatenbank zur elektronischen Antragstellung (BELEK)**
dient als zentrale Datenbank für die Stammdaten und zur Registrierung der ELAN-Nutzer.
- **Backend-Verfahren¹¹ (Fachverfahren)**
sind Datenbanken, die eingehende Daten verarbeiten. Sie werden u. a. gebraucht, um Verwaltungsleistungen abzuwickeln.
- **Kommunikationsschnittstelle (ELAN-KOM)**
ist für den Datenaustausch und die verfahrensinterne Kommunikation zuständig. Das BOP schickt die Daten der Antragsteller über einen ELSTER-Schnittstellenserver¹² an ELAN-KOM. ELAN-KOM leitet die Daten anschließend an die jeweiligen Backend-Verfahren im BZSt weiter.
- **Elektronische Massendatenschnittstelle (ELMA)**
kann im Vergleich zu ELAN-KOM auch große Datenmengen empfangen. Insbesondere Großkunden (z. B. Banken oder Versicherungen) nutzen diese Schnittstelle.

⁹ ELSTER steht für die **EL**elektronische **ST**euer**ER**klärung und ermöglicht eine elektronische Übertragung von Steuerdaten zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Steuerberatern, Arbeitgebern, Kommunen, Verbänden, Finanzbehörden und sonstigen Institutionen; <https://www.elster.de/eportal/start>.

¹⁰ Formulare unterstützen die Nutzer oftmals auch aktiv bei der Dateneingabe durch Hilfefunktionen. Die Angaben können zudem bereits bei der Eingabe u. a. auf Plausibilität und Vollständigkeit geprüft werden.

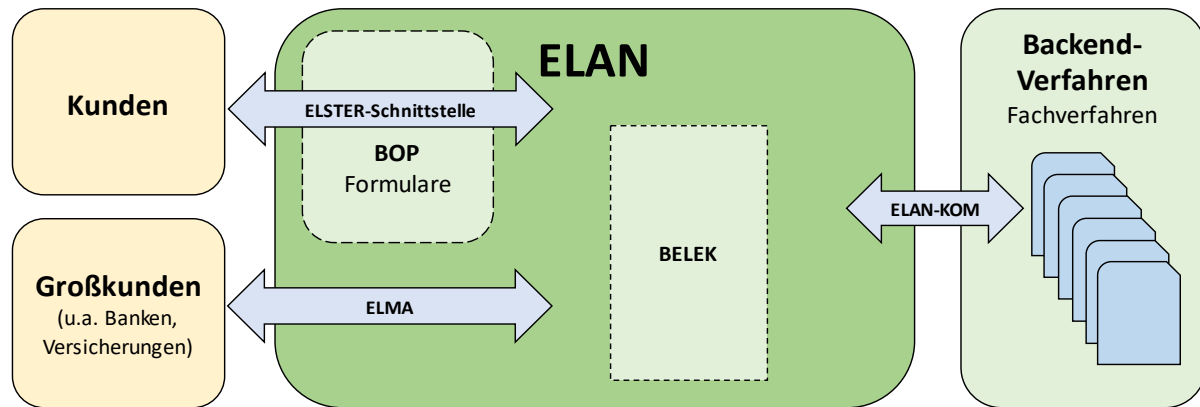
¹¹ Das Backend bezeichnet in der Regel den funktionalen Teil eines digitalen Produkts.

¹² Schnittstellenserver mit der Bezeichnung EPOS (ELSTER Postman-Server).

Abbildung 3

Elektronische Antragstellung im BZSt

Die folgende Abbildung skizziert die elektronische Antragstellung im BZSt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

2.3 Beteiligte

Die folgende Aufzählung nennt die wesentlichen Beteiligten und deren Aufgaben bei der Umsetzung des OZG im BZSt:

- Das **BMI** ist das federführende Ressort für die OZG-Umsetzung und nimmt die koordinierende Rolle innerhalb der Bundesverwaltung ein.
- Das **BMF** ist die oberste Behörde der Bundesfinanzverwaltung (BFV). Es hat die Rechts- und Fachaufsicht über das BZSt und das ITZBund. Das BMF steuert die OZG-Umsetzung in seinem Geschäftsbereich. Hierzu richtete es Ende September 2019 das Projekt „OZG-Umsetzung in der BFV“ ein.
- Das BZSt ist die fachlich verantwortliche Behörde für die Digitalisierung der in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Verwaltungsleistungen. Es initiierte hierfür die zwei Projekte:
 - Onlinezugangsgesetz - Digitalisierung und Portalverbund Umsetzung (**OPUs**) und
 - Plattform OZG BZSt (**POSt 2.0**).

Innerhalb des BZSt sind zusätzlich zu den beiden Projekten insbesondere folgende Organisationseinheiten beteiligt:

- Die **Fachbereiche** sind für die Dauer der Entwicklung und des Betriebs fachlich für die einzelnen IT-Verfahren verantwortlich.

- Die **IT-Qualitätssicherungsstelle (IT-QSSt)** ist im BZSt zuständig für die Abnahmetests der durch das ITZBund entwickelten Software.¹³
- Das **ITZBund** ist als IT-Dienstleister und Auftragnehmer des BZSt verantwortlich für die technische Umsetzung des OZG. Hierzu gehört u. a. die Entwicklung, der Betrieb sowie die Pflege und Wartung der technischen Komponenten. Das ITZBund ist ferner für die Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen an externe Dienstleister sowie deren Steuerung zuständig.
- **Bayerisches Landesamt für Steuern (BayLfSt)** betreibt und verantwortet die technische Infrastruktur des BOP im ELSTEROnline-Portal.
- **Externe Dienstleister** führen im Auftrag des ITZBund diverse Dienstleistungen aus. Im Zusammenhang mit der OZG-Umsetzung gehören hierzu u. a. Beratungsleistungen, die Erstellung einer Machbarkeitsstudie sowie die Software-Entwicklung.
- Die **Kunden** des BZSt aus dem In- und Ausland¹⁴ nutzen die Verwaltungsleistungen des BZSt.

2.4 OZG-Umsetzung im BZSt

Ist-Erhebung der online anzubietenden Verwaltungsleistungen

Das BMF forderte das BZSt mit Schreiben vom 24. Mai 2018 auf, alle online anzubietenden Verwaltungsleistungen zu identifizieren. Das BZSt ermittelte insgesamt 48 nicht OZG-konforme Verwaltungsleistungen.

Projekt OPUs

Das BZSt setzte zum 1. Januar 2020 das Projekt OPUs auf und entschied, das etablierte ELAN-Verfahren OZG-konform auszubauen (OZG-Reifegradstufe 3). Dazu beabsichtigte es, alle identifizierten Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 erstmalig im Verfahren ELAN zu berücksichtigen und an das BOP anzubinden bzw. bereits angebundene Verwaltungsleistungen zu ertüchtigen. Das BZSt beauftragte am 28. September 2020 das ITZBund mit der technischen Umsetzung. Sie vereinbarten alle Verwaltungsleistungen OZG-konform bereitzustellen. Hierfür musste das ITZBund u. a. 22 Formulare neu entwickeln. Das ITZBund schätzte die dazu nötigen Haushaltsmittel auf ca. 5,7 Mio. Euro.

¹³ Vgl. V-Modell XT BZSt D.2.4 - IT-Qualitätssicherer. „Der IT-Qualitätssicherer unterstützt IT-Projekte bei der Abnahme von IT-Produkten und ist innerhalb des BZSt für einen standardisierten Test des Lastenhefts (Anforderungen) und die standardisierte fachliche Abnahme eines IT-Produkts zuständig“.

¹⁴ Beispielsweise Unternehmer aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die gemäß §§ 59 bis 61a Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung die Vergütung der Vorsteuer beantragen.

Strategische Ziele des BMF

Das BMF legte im September 2019 die strategischen Ziele für die OZG-Umsetzung in der BFV fest. Es forderte eine Ausrichtung nach der OZG-Reifegradstufe 4. Alle Nutzer von Verwaltungsleistungen sollen ihre Anträge online nach dem Once-Only-Prinzip stellen können (Tz. 2.1).

Das BZSt sah die Umsetzung der OZG-Reifegradstufe 4 für alle Verwaltungsleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 als nicht realisierbar an.

Machbarkeitsstudie

Das BMF forderte das BZSt daraufhin auf, eine Machbarkeitsstudie erstellen zu lassen. Das BZSt beauftragte hiermit im Januar 2020 das ITZBund. Das ITZBund führte den Auftrag nicht selbst aus, sondern schloss einen Vertrag mit einem externen Beratungsunternehmen. Ziel der Machbarkeitsstudie war laut Vertrag eine Analyse, wie das BOP als zentrales Portal für bundessteuerliche Leistungen aufgestellt und strukturiert sein muss, um künftige Anforderungen an die nutzerfreundliche Digitalisierung beim BZSt und der BFV zu erfüllen. Teil des Auftrags war auch die Ermittlung der dafür benötigten personellen und technischen Aufwände.

Die Machbarkeitsstudie betrachtete insgesamt fünf mögliche Varianten. Hierzu gehörten neben der Ertüchtigung des vorhandenen ELAN-Verfahrens/BOP auch die Zusammenführung mit dem ElsterOnline-Portal („Mein ELSTER“) oder dem Bürger- und Geschäftskundenportal (BuG) des Zolls sowie eine Überführung in das Bundesportal. Als fünfte Variante beschrieb die Machbarkeitsstudie den vollständigen Neubau eines Portals als Ersatz für das bestehende BOP.

Die Machbarkeitsstudie zeigte für alle Varianten die Vor- und Nachteile sowie deren Chancen, Risiken, Stärken und Schwächen auf. Sie bewertete die Varianten insbesondere hinsichtlich der fachlichen OZG-Reifegrad-Konformität, der technischen Machbarkeit, der Zukunftsfähigkeit sowie der strategischen Ausrichtung. Die Studie machte keine konkreten Aussagen zu den erwarteten personellen und technischen Aufwänden der jeweiligen Varianten. Sie betrachtete die Kosten und Aufwände lediglich in den Kategorien positiv, neutral und negativ. Die Machbarkeitsstudie empfahl dem BZSt und dem BMF eine gesonderte Ermittlung der Kosten durchzuführen.

Tabelle 1

Einschätzung zu den Varianten

Die folgende Tabelle zeigt die zusammenfassende Einschätzung der Machbarkeitsstudie zu den einzelnen Varianten.

Variante	Einschätzung
Ertüchtigung des vorhandenen ELAN-Verfahrens/BOP.	Ressourcen-Verträglichkeit und Nutzung von Synergien mit hohen Abstimmungsbedarfen.
Zusammenführung mit dem ElsterOnline-Portal.	Überführung und weitere Verflechtung entspricht nicht den Anforderungen.
Portalneubau (Ab-lösung bestehendes BOP).	Portalneubau kann bei Ressourcenverfügbarkeit viele Anforderungen erfüllen.
Zusammenführung mit dem BuG.	Überführung und weitere Verflechtung entspricht nicht den Anforderungen.
Überführung in das Bundesportal.	Standards entsprechen nicht den vielen BZSt-Anforderungen.

Tabelle: Bundesrechnungshof. Quelle: Ergebnispräsentation zur BOP-Machbarkeitsstudie des externen Dienstleisters vom 9. Oktober 2020.

Die Studie empfahl im Ergebnis keine finale Variante. Sie präferierte jedoch die Varianten „Portalneubau“ sowie „Ertüchtigung des ELAN-Verfahrens“.

Beide unterschieden sich im Wesentlichen in den Bereichen Abhängigkeit, Komplexität und Wirtschaftlichkeit. **Die Machbarkeitsstudie stellte den Portalneubau aus fachlicher und technischer Sicht und unter Berücksichtigung der Zukunftsperspektive als die aufwendigste und risikoreichste Überführungsvariante dar, potenziell aber auch als die Zukunftsweisendste.** Zu dieser Variante lieferte die Studie einen groben Überblick zu den Kosten und Aufwänden. Sie schätzte das Gesamtvolumen für die Neuentwicklung eines Portals auf mindestens 5 bis 15 Mio. Euro.

Hinsichtlich der **Ertüchtigung des ELAN-Verfahrens** stellte die Machbarkeitsstudie fest, dass das BZSt an die ELSTER-Technologie gebunden sei. Sie ging jedoch auch davon aus, dass das BZSt über die Anpassung von Rahmenverträgen und die Mitarbeit in ELSTER-Gremien mehr Einfluss auf die Weiterentwicklung von ELSTER nehmen könne. Die Machbarkeitsstudie hielt diese Variante für **deutlich kostengünstiger und weniger zeitaufwendig**, da das BZSt ein funktionierendes System weiterentwickeln würde. Eine Kosten- und Aufwandschätzung für diese Variante enthielt sie jedoch nicht.

Die Machbarkeitsstudie schlug dem BZSt weitere Handlungsschritte zur Entscheidungsfindung vor, u. a. auch die **Durchführung einer WiBe**. Sie regte insbesondere an, die Kosten und Aufwände der Neugestaltung und des Folgebetriebs zu klären.

Das BMF entschied, ein neues Portal zu bauen und das BOP abzulösen. Eine WiBe, in der die beiden in der Machbarkeitsstudie präferierten Varianten inklusive der damit verbundenen Kosten und Nutzen miteinander verglichen wurden, hatte es sich vor der Entscheidung nicht vorlegen lassen. Mit Erlass vom 3. Februar 2021 wies das BMF das BZSt an, beim ITZBund ein Angebot für die Neuentwicklung eines Portals einzuholen.

Projekt POST 2.0

Das ITZBund legte dem BZSt am 25. Mai 2021 ein Angebot zur Neuentwicklung eines Portals vor. Es schätzte darin die benötigten Haushaltsmittel auf circa 20 Mio. Euro. Das BZSt zeichnete dieses Angebot nach Abstimmung mit dem BMF am 3. August 2021. Das BZSt und das ITZBund vereinbarten zur Entwicklung des neuen Portals u. a. folgende Rahmenbedingungen:

- Berücksichtigung der aktuellen und in Entwicklung befindlichen Basis- und Querschnittsdienste¹⁵,
- Begleitung der Migration der Fachverfahren,
- Redesign des bestehenden Beteiligten-Stammdatendienstes „BELEK“ und Erstellung von circa 80 digitalen Formularen als wesentliches Element der OZG-Umsetzung im BZSt auf Basis des Standard-Formularmanagementsystem (FMS)¹⁶.

Das ITZBund betreibt das FMS. Das BMI bündelt und priorisiert die Anforderung aller Ressorts an das FMS und beauftragt das ITZBund diese umzusetzen. Änderungen am FMS kann das BZSt somit nicht selbst herbeiführen. Das BMI hat nach Angaben des BZSt nicht alle BZSt-spezifischen Anforderungen im FMS berücksichtigt. Das BZSt habe deshalb für einige dieser Anforderungen eigene, vom FMS unabhängige Lösungen für digitale Formulare beim ITZBund beauftragt.

Anpassung der Projekte OPUs und POST 2.0

Das ITZBund informierte das Projekt OPUs im BZSt mit dem Projektstatusbericht für den Monat Mai 2021, dass eine Umsetzung des OZG bis Ende des Jahres 2022 mit den verfügbaren Ressourcen nicht möglich sei. Das ITZBund forderte eine projektübergreifende Aufgabenpriorisierung. Das BZSt und das ITZBund überarbeiteten die Projektrahmenbedingungen mit dem Ergebnis, einen Teil der im Projekt OPUs zu realisierenden Verwaltungsleistungen in das Projekt POST 2.0 zu übertragen. Das ITZBund erstellte dazu einen Change Request¹⁷ und

¹⁵ Zu den Basis- und Querschnittsdiensten gehören u. a. der Government Site Builder für Webangebote der Bundesverwaltung, das Formularmanagementsystem (FMS) oder das elektronische Bezahlssystem (ePayBL). Sie sind Teil der vom BMI verantworteten Dienstekonsolidierung.

¹⁶ FMS ist eine Software zur Erstellung von Online-Formularen. Das ITZBund bietet als Basisdienst eine einheitliche FMS-Software für alle Bundesbehörden an.

¹⁷ Antrag eines Projektbeteiligten, eine Änderung an dokumentierten Plänen, Produkten oder der Projektorganisation vorzunehmen.

übermittelte diesen am 15. November 2021 an das BZSt. Das BZSt zeichnete den Change Request am 31. Januar 2022. Durch die Übertragung reduzierte es den Umsetzungsumfang des Projekts OPUs von 22 auf 13 Formulare.

2.5 Finanzierung der OZG-Umsetzung

Die Bundesregierung hat am 15. November 2018 das Digitalisierungsprogramm OZG Bund¹⁸ verabschiedet. Es bildet die Grundlage zur OZG-konformen Umsetzung von Verwaltungsleistungen, die im Aufgabenbereich des Bundes liegen. Das BMI übernahm die Federführung für die zentrale Finanzierung des Digitalisierungsprogramms. Alle Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung können auf die bereitgestellten Mittel zurückgreifen. Die finanzielle Unterstützung beschränkt sich dabei auf die Leistungen, die zum Erreichen der OZG-Reifegradstufe 3 erforderlich sind. Setzt eine Behörde Verwaltungsleistungen direkt in einem Fachportal um, weist ihr das BMI die Haushaltsmittel zur eigenen Bewirtschaftung zu. Die Behörden müssen dem BMI monatlich die verausgabten Mittel und den Umsetzungsstatus je Verwaltungsleistung mitteilen.¹⁹

Im Juni 2020 stellte die Bundesregierung mit einem Corona-Konjunkturpaket²⁰ zusätzlich insgesamt 3 Mrd. Euro für die beschleunigte OZG-Umsetzung bereit. IT-Rat²¹ und IT-Planungsrat²² beschlossen im September 2020, dass davon circa 600 Mio. Euro ins Digitalisierungsprogramm OZG Bund fließen sollen.²³ Diese zusätzlichen Haushaltsmittel können auch für die Entwicklung von Schnittstellen und Fachportalen sowie Projekte, die über die OZG-Reifegradstufe 3 hinausgehen, verwendet werden. Sie sind auf das Jahr 2022 befristet und können nicht übertragen werden.²⁴

Das BZSt plante für die Jahre 2021 und 2022 neben Mitteln aus seinem eigenen IT-Haushalt

- für das Projekt OPUs circa **5,4 Mio. Euro**²⁵ aus den regulären Mitteln des **Digitalisierungsprogramms** sowie

¹⁸ Das Digitalisierungsprogramm OZG Bund ist Bestandteil des Konzepts zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG-Umsetzungskonzept).

¹⁹ Vgl. Digitalisierungsleitfaden Bund Version 8.0 vom 16. Oktober 2021, BMI, Referat DV4, S. 10 ff.

²⁰ Vgl. Koalitionsausschuss, „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken,“ Berlin, 3. Juni 2020.

²¹ Der IT-Rat ist das zentrale politisch-strategische Gremium für die übergreifende Steuerung der IT des Bundes. Mitglieder des IT-Rates sind die für Verwaltungsdigitalisierung und Informationstechnik zuständigen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aller Bundesministerien.

²² Der IT-Planungsrat ist ein politisches Steuerungsgremium von Bund und Ländern in Deutschland, welches die Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik koordiniert. Er besteht aus Vertretern der Bundesregierung und den Regierungen der Länder.

²³ Vgl. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/konjunkturprogramm/konjunkturmittel/konjunkturmittel-node.html>.

²⁴ Vgl. Digitalisierungsleitfaden Bund Version 8.0 vom 16. Oktober 2021, BMI, Referat DV4, S. 13 bis 14.

²⁵ Darin nicht enthalten sind 1,1 Mio. Euro aus dem Konjunkturpaket für die Pflegevereinbarung ELAN, AKZ 3282.

- für das Projekt POST 2.0 circa **16 Mio. Euro** aus dem **Konjunkturpaket** zu verwenden.

3 Feststellungen und Empfehlungen

Das BZSt hat das OZG nicht fristgerecht umgesetzt. Ressourcenknappheit, fehlende Entscheidungen und unzureichende Planungen waren hierfür mitursächlich.

Unsere Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen übersandten wir dem BMF mit Prüfungsmittelteilung vom 4. Januar 2023. Zu unseren Feststellungen hat das BMF mit Schreiben vom 7. März 2023 Stellung genommen. Wir haben die Stellungnahme berücksichtigt und stellen unser Prüfungsergebnis nachfolgend abschließend fest.

3.1 Projekt OPUs: Ertüchtigung des bestehenden ELAN-Verfahrens

Feststellungen

Im Jahr 2018 begann das BZSt mit der Ist-Erhebung der online anzubietenden Verwaltungsleistungen. Im Januar 2020 richtete es das Projekt OPUs ein, um die OZG-Reifegradstufe 3 für alle Verwaltungsleistungen zu erreichen (Tz. 2.4). Die vom BZSt beschriebenen Anforderungen²⁶ für die Ertüchtigung des ELAN-Verfahrens waren nach Auffassung des ITZBund anfänglich rudimentär. Zum Zeitpunkt der Angebotserstellung seien dem ITZBund circa 10 % der Anforderungen des BZSt bekannt gewesen. Das ITZBund habe deshalb die benötigten Ressourcen nicht exakt schätzen können. Das BZSt teilt die Auffassung des ITZBund nicht. BZSt und ITZBund bewerten die Qualität der vorgelegten Lastenhefte und Anforderungen bis heute unterschiedlich.

Das BZSt erfasst seine Anforderungen über DOORS²⁷. Externe Entwickler setzen diese anschließend im ITZBund um. Rückfragen stellt das ITZBund ausschließlich schriftlich, häufig durch Anforderungsmanager, die zwischen BZSt und den Entwicklern des ITZBund agieren. Das BZSt äußerte gegenüber dem ITZBund mehrfach den Wunsch, sich mit den externen Entwicklern unmittelbar auszutauschen. Dies sollte dazu beitragen, Fragen zu Anforderungen schneller und präziser zu beantworten. Das ITZBund lehnte dies wiederholt ab, ohne es näher zu begründen.

²⁶ In der (Software-)Technik ist eine Anforderung eine Aussage über eine zu erfüllende Eigenschaft oder zu erbringende Leistung eines Produktes, Systems oder Prozesses.

²⁷ Dynamic Object-Oriented Requirements System (DOORS) ist ein Werkzeug für das Anforderungsmanagement, mit dem Informationsänderungen erfasst, zurückverfolgt, analysiert und verwaltet werden können.

Der Leistungsbereich ELAN im ITZBund setzt die sich aus dem Projekt OPU ergebenen Anforderungen um. Nach übereinstimmender Auskunft des BZSt und ITZBund gibt es im Leistungsbereich ELAN seit Jahren Ressourcenprobleme. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass das BZSt gesetzliche und sonstige Anforderungen nicht oder nicht fristgerecht umsetzen konnte. Aus diesem Grund initiierte das BZSt im Februar 2021 ein Eskalationsverfahren im BMF. Das BMF schloss dieses bis heute nicht ab.

Der Gesetzgeber richtete zur Eindämmung illegaler Betätigungen im Baugewerbe (EIBE) ein Verfahren ein.²⁸ Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können sich über das Verfahren EIBE Freistellungsbescheinigungen nach § 48b Einkommensteuergesetz (EStG) durch das BZSt bestätigen lassen (Bestätigungsverfahren).²⁹ Hierzu müssen sie sich vorher auf der Internetseite des BZSt registrieren.³⁰ Im Zuge der örtlichen Erhebungen stellten die Prüfer fest, dass das BZSt das Verfahren EIBE nicht bei der OZG-Umsetzung berücksichtigt hatte. Es erstellte keine Leistungsbeschreibung im Sinne des Föderalen Informationsmanagements (Tz. 2.1). Die Frage, warum die vom BZSt im Verfahren EIBE angebotene Leistung bisher nicht bei der OZG-Umsetzung berücksichtigt wurde, konnte das BZSt zunächst nicht beantworten. Erst nach wiederholter Nachfrage teilte das BZSt mit, es handele sich um keine OZG-Leistung. Es begründete dies nicht. Die Prüfer baten um eine weitergehende Stellungnahme. Daraufhin teilte das BZSt mit, es sei nach erneuter Prüfung zu dem Entschluss gekommen, es handele sich doch um eine Verwaltungsleistung im Sinne des OZG. Diese würde aber bereits weitestgehend OZG-konform angeboten. Das BZSt beabsichtige die notwendigen Schritte zu unternehmen, um das Bestätigungsverfahren auf die OZG-Reifegradstufe 3 zu heben. Weiterführende Maßnahmen plante es bisher nicht.

Würdigung

Das BZSt hatte seit der Verabschiedung des OZG ausreichend Zeit, den Ist-Zustand seiner Verwaltungsleistungen zu erheben, die neuen Anforderungen an das Verfahren ELAN zu formulieren und sich mit dem ITZBund abzustimmen. Die unterschiedlichen Auffassungen von BZSt und ITZBund über die Qualität der Lastenhefte und Anforderungen belegen das fehlende gemeinsame Verständnis. Die Ressourcenknappheit im Leistungsbereich ELAN war allen Beteiligten bekannt. Eine realistische Aufwandschätzung und eine daraus abzuleitende strukturierte Ressourcenplanung war für den Erfolg des Projekts zwingend notwendig.

Es schadet dem Projekt, wenn das ITZBund dem BZSt den direkten Austausch mit seinen Entwicklern verwehrt, insbesondere, weil es die Anforderungen des BZSt zu Projektbeginn als unzureichend einschätzte. Es liegt auf der Hand, dass dies die Anforderungsklä rung

²⁸ §§ 48 bis 48d EStG.

²⁹ In diesem Verfahren können die zuständigen Finanzämter Freistellungsbescheinigungen nach § 48b EStG erteilen. Das BZSt sammelt diese erteilten Freistellungsbescheinigungen in einer Datenbank und stellt sie elektronisch zum Abruf zur Verfügung (§ 48b Absatz 6 EStG).

³⁰ Die Anwendung ist über das Internet unter <https://eibe.bff-online.de/eibe/> zu erreichen.

beschleunigt hätte. Zusätzlich hätte es die Zusammenarbeit gefestigt und dazu beigetragen, die Projektziele schneller zu erreichen.

Das BZSt ist auf den Leistungsbereich ELAN im ITZBund angewiesen, um seinen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wir haben kritisiert, dass die Eskalation im BMF nach über 20 Monaten bisher keine grundlegende Verbesserung im Leistungsbereich ELAN bewirkt hat.

Wir haben bemängelt, dass das BZSt das Verfahren EIBE bisher nicht bei der OZG-Umsetzung berücksichtigt hat. Nach § 48a Absatz 3 EStG haftet der Leistungsempfänger für einen nicht oder zu niedrig abgeführten Steuerabzugsbetrag nach § 48 EStG. Er haftet nur dann nicht, wenn ihm eine Freistellungsbescheinigung vorgelegen hat, auf deren Rechtmäßigkeit er vertrauen konnte. An dieser Stelle kommt der elektronischen Abfrage einer Vielzahl von Kunden des BZSt einer besonderen Bedeutung zu. Der Leistungsempfänger hat damit die Möglichkeit sich über ein eventuelles Haftungsrisiko Gewissheit zu verschaffen. Wir haben weiterhin kritisiert, dass das BZSt bisher nicht geplant hat, das Verfahren, entsprechend der Strategie der BFV (Tz. 2.4), auf OZG-Reifegradstufe 4 anzuheben. Es ist nicht nutzerorientiert und widerspricht dem Gedanken des OZG (Tz. 1), wenn Kunden sich für unterschiedliche Verwaltungsleistungen einer Behörde an verschiedenen Stellen registrieren müssen.

Empfehlungen

Das BZSt sollte sich künftig frühzeitiger mit den wesentlichen Anforderungen auseinandersetzen und diese vollständig beschreiben. Dazu sollte es rechtzeitig eine Beratungsleistung beim ITZBund beauftragen. Eine solche Beratungsleistung trägt u. a. dazu bei, ein gemeinsames Verständnis für die Qualität der Anforderungsbeschreibung zu entwickeln. Zusätzlich ermöglicht dies dem ITZBund den Ressourcenbedarf bei der Angebotserstellung präziser zu ermitteln.

Wir haben das BMF aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das ITZBund einen Austausch zwischen dem BZSt und den Entwicklern im Leistungsbereich ELAN künftig ermöglicht.

Das BMF muss die Eskalation schnellstmöglich abschließen. Dabei sollte es sowohl die Aufgaben des BZSt auf Auftraggeber-Seite als auch die Aufgaben des ITZBund berücksichtigen. Für das ITZBund haben wir angeregt, eine Organisations- und Geschäftsprüfung im Leistungsbereich ELAN durchzuführen. Diese sollte auch die Ressourcenplanung und den Verbrauch kritisch betrachten.

Das BZSt muss das Verfahren EIBE bei der OZG-Umsetzung berücksichtigen. Es sollte dazu kurzfristig die notwendigen Maßnahmen einleiten. Wir haben empfohlen, auch diese Verwaltungsleistung entsprechend der Strategieentscheidung für die BFV perspektivisch auf die OZG-Reifegradstufe 4 anzuheben, damit sich die Kunden bei allen OZG-Leistungen des BZSt einheitlich über ein interoperables Nutzerkonto des Portalverbundes anmelden können. Der isolierte Registrierungsprozess für EIBE könnte somit entfallen.

Stellungnahme des BMF

Hinsichtlich unserer Empfehlung, dass BZSt möge sich künftig frühzeitiger mit Anforderungen auseinandersetzen und Beratungsleistungen des ITZBund beauftragen, verweist das BMF auf die Machbarkeitsstudie. Diese Vorarbeit sei nicht ausreichend gewürdigt worden.

Das BMF beabsichtigt, in geeigneter Form auf einen zielführenden Austausch zwischen Fachseite und Entwicklern hinzuwirken.

Es hat zugesagt, die Eskalation im Leistungsbereich ELAN beschleunigt zu bearbeiten. Das BMF strebe an, diese zeitnah abzuschließen.

Das BMF hat zur OZG-konformen Umsetzung des Verfahrens EIBE nicht Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Die Machbarkeitsstudie war nicht geeignet, eine vorgeschaltete Beratungsleistung und frühzeitige Anforderungsbeschreibung zu ersetzen. Dies zeigt insbesondere der Projektverlauf in der Anfangsphase (Tz. 2.4). Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, dass das BZSt sich künftig frühzeitig mit dem ITZBund abstimmen und die wesentlichen Anforderungen rechtzeitig beschreiben sollte.

Wir erkennen die Zusagen des BMF an, auf einen Austausch zwischen Fach- und Entwicklungsseite hinzuwirken und das Eskalationsverfahren zeitnah abzuschließen.

Wir bekräftigen unsere Empfehlung, alle Verwaltungsleistungen entsprechend der Strategieentscheidung für die BFV auf die OZG-Reifegradstufe 4 anzuheben.

3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ordnungsgemäß durchführen

Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 der BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen³¹ durchzuführen. Zur Umsetzung der BHO und den dazu

³¹ Wenn in der Bundesverwaltung vom Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer IT-Maßnahme gesprochen wird, wird aufgrund des verbindlichen Fachkonzepts regelmäßig der Begriff Wirtschaftlichkeitsbetrachtung statt dem in der Bundeshaushaltsordnung verwendeten Begriff Wirtschaftlichkeitsuntersuchung benutzt. Vor diesem Hintergrund verwendet auch der Bundesrechnungshof nachstehend vor allem den Begriff Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als Synonym für Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) auf die speziellen Erfordernisse der IT wurde bereits im Jahr 1992 die Handlungsanweisung „Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ (Fachkonzept WiBe), erarbeitet. Es ist für die gesamte Bundesverwaltung bei IT-Maßnahmen verbindlich.³² Die IT-Maßnahmenverantwortlichen stellen damit die Wirtschaftlichkeit fest und dokumentieren sie. Sie müssen die **WiBe bei der Planung im Haushaltsaufstellungsverfahren sowie zur Erfolgskontrolle** während und nach der Umsetzung durchführen. Erfolgskontrollen sollen dazu beitragen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und bei Bedarf nachzusteuern.

Die IT-Maßnahmenverantwortlichen müssen bereits **in der Planungsphase Ziele formulieren** und in der WiBe dokumentieren. Hinreichend konkretisierte Ziele³³ bilden die Grundlage der WiBe. Sie müssen aufzeigen, was mit der IT-Maßnahme konkret erreicht werden soll. Für alle nicht messbaren Ziele müssen die IT-Maßnahmenverantwortlichen bestimmen, anhand welcher Indikatoren der Erfolg überprüft werden soll. Diese Indikatoren müssen sie sodann sowohl mengenmäßig als auch zeitlich konkretisieren. Dies gilt auch für solche Ziele, die unmittelbar messbar sind. Bei der Erstellung der WiBe müssen die IT-Maßnahmenverantwortlichen **sämtliche geeigneten Alternativen (Lösungsmöglichkeiten) untersuchen**. Dazu müssen sie in der WiBe alle im Betrachtungszeitraum erwarteten Kosten und den monetär bewertbaren Nutzen vollständig erfassen und den Kapitalwert der jeweiligen Alternative ermitteln.³⁴ Hierbei müssen sie auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung berücksichtigen. Nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine Nutzwertanalyse einbezogen werden. Der Betrachtungszeitraum muss für alle Alternativen gleich sein und ist mindestens so zu wählen, dass die gesetzten Ziele erreichbar sind.³⁵ Anschließend sind die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten zu vergleichen und ein **Entscheidungsvorschlag** abzugeben. Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt sind darzustellen.

Der IT-Maßnahmenverantwortliche überprüft mittels einer Erfolgskontrolle, **ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele durch die Maßnahme erreicht wurden**. Darüber hinaus muss er beurteilen, ob die Maßnahme wirtschaftlich war. **Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen, muss er neben der**

³² Die aktuelle Version 5.0 ist aufgrund des Beschlusses des Rates der IT-Beauftragten der Ressorts vom 19. Februar 2015 für die Bundesverwaltung verbindlich; Beschluss Nummer 2015/3. Der Beschluss ist auf der Webseite des BfIT zu finden unter https://www.cio.bund.de/Web/DE/Politische-Aufgaben/IT-Rat/Beschlusse/Tabelleninhalte/beschluss_2015_03.html?nn=4623828 (letzter Aufruf am 5. Mai 2022).

³³ Zur Systematisierung der Anforderungen an konkrete und damit überprüfbare Ziele sind verschiedene in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung angewandte Konzepte entwickelt worden. Das gängigste ist das sog. SMART-Konzept. Die Buchstaben stehen für: S = spezifisch, M = messbar, A = ambitioniert, akzeptiert, R = realistisch, T = terminiert. In der einschlägigen Fachliteratur werden den Buchstaben zum Teil aber auch andere Attribute zugeordnet.

³⁴ Für die Kapitalwertrechnung benötigen die IT-Maßnahmenverantwortlichen im BZSt u. a. Angaben über die Unterstützung durch das ITZBund als Generalauftragnehmer der BFV. Hierzu zählen die Ressourcen Haushaltsmittel und interne Personentage des ITZBund aus der IT-Planung.

³⁵ Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik, WiBe 5.0, Kapitel 1.3 Durchführung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Kapitel 1.1 Ausgangsanalyse, Handlungsbedarf und Ziele.

abschließenden Erfolgskontrolle nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder nach bestimmten Teilrealisierungen auch eine begleitende Erfolgskontrolle durchführen.

Die Entscheidungsträger sind über die Ergebnisse der Erfolgskontrollen zeitnah zu unterrichten. Auf dieser Grundlage entscheiden sie über die Fortführung, Nachsteuerung oder Einstellung der Maßnahme.

Feststellungen

Das BZSt beauftragte eine Machbarkeitsstudie auf Veranlassung des BMF (Tz. 2.4). Ziel der Machbarkeitsstudie war es u. a., „...die notwendigen Anpassungsaufwände klar zu benennen“. Das ITZBund schloss hierzu einen Dienstleistungsvertrag mit einem externen Unternehmen. Es vereinbarte einen Festpreis für die zu erbringenden Leistungen. Zu den vertraglich vereinbarten Leistungen gehörte auch, dass das beauftragte Unternehmen die technischen und personellen Aufwände für die spätere Umsetzung der IT-Maßnahme ermitteln sollte. Das Unternehmen schätzte die personellen und technischen Aufwände nur für eine der beiden favorisierten Varianten (Tz. 2.4).

Das BZSt hat die beiden favorisierten Varianten der Machbarkeitsstudie nicht näher betrachtet (Tz. 2.4). Es erteilte dem ITZBund beispielsweise keinen Prüfauftrag, ob die OZG-Reifegradstufe 4 auch im bestehenden ELAN-Verfahren erreicht werden könnte und welcher Aufwand damit verbunden wäre. Es forderte das ITZBund auf, ein Angebot für die Entwicklung eines neuen Portals zu erstellen. Die vom BZSt gefertigte WiBe enthielt keine Angaben zu möglichen Alternativen und den Kosten und dem Nutzen eines Portalneubaus. Zudem legte das BZSt keine hinreichend konkretisierten Ziele als Grundlage für die WiBe und eine begleitende sowie abschließende Erfolgskontrolle fest. Das BZSt beabsichtigte, die Kosten für die Neuentwicklung überwiegend aus Mitteln des Konjunkturpakets (Tz. 2.5) zu finanzieren.

Würdigung

Das externe Unternehmen hatte für die Alternative „Ertüchtigung des bestehenden ELAN-Verfahrens“ die personellen und technischen Aufwände nicht geschätzt. Dem BZSt fehlte somit eine wichtige Kennzahl, um beide Varianten besser vergleichen zu können. Vor dem Hintergrund, dass die Machbarkeitsstudie auf Grundlage eines Dienstleistungsvertrages erstellt wurde, hatten das BMF und das BZSt nur eingeschränkte Möglichkeiten auf eine Nachbesserung durch den externen Auftragnehmer hinzuwirken.

Wir haben kritisiert, dass das BZSt keine ordnungsgemäße WiBe erstellt hat. Es verstieß damit gegen § 7 BHO. Die Tatsache, dass das BZSt beabsichtigte nur in geringem Umfang eigene Haushaltsmittel zu verwenden, ändert daran nichts. Es hätte in der WiBe zwingend die von der Machbarkeitsstudie genannte Alternative, das Verfahren ELAN mit seinem BOP weiter zu nutzen, dem Portalneubau vergleichend gegenüberstellen müssen. Da das BZSt in der WiBe die Ziele nicht ausreichend konkretisierte, kann es keine begleitenden und

abschließenden Erfolgskontrollen durchführen. Damit fehlen wichtige Entscheidungsgrundlagen. Die Steuerung des Projektes und etwaiger Folgeprojekte wird hierdurch erschwert.

Empfehlungen

BZSt und ITZBund sollten Verträge mit externen Dienstleistern präzise formulieren und den Leistungsumfang von Beginn an klar vorgeben.

Wir haben das BZSt aufgefordert, künftig ordnungsgemäße WiBe durchzuführen und diese als Grundlagen für Entscheidungen zu nutzen. Darin muss es insbesondere auch in Frage kommende Alternativen bewerten. Für das Projekt POST 2.0 muss das BZSt Erfolgskontrollen vorbereiten und bereits im Verlauf des Projekts durchführen. Hierzu sollte es zunächst Zeitpunkte festlegen, wann diese durchgeführt werden sollen. Weiterhin muss das BZSt alsbald die Ziele nachträglich präzisieren und damit die notwendige Voraussetzung für die Erfolgskontrollen schaffen.

Stellungnahme des BMF

Das BMF teilte mit, es sei zu berücksichtigen, dass die Machbarkeitsstudie die Alternative „Ertüchtigung des bestehenden Portals“ als nicht zukunftsfähig bewertet habe. Bei der Bewertung der WiBe, insbesondere hinsichtlich der Zielvorgaben, seien die Machbarkeitsstudie und die strategischen Vorgaben der Leitung des BMF zu berücksichtigen. Die fehlende Kostenaufstellung ergebe sich aus dem Angebot des ITZBund. Diese müsse das BZSt noch in der WiBe nachtragen.

Abschließende Würdigung

Die Einwände des BMF überzeugen nicht. Die Machbarkeitsstudie schloss die „Ertüchtigung des bestehenden Portals“ nicht aus. Sie empfahl diese Variante explizit als Alternative zu einem Neubau. Das BZSt hätte zumindest für die beiden in der Machbarkeitsstudie empfohlenen Varianten die Aufwände ermitteln müssen.

Wir bekräftigen unsere Forderungen, die Ziele des Portalneubaus nachträglich konkret zu beschreiben (vgl. Fußnote 38) und damit die Grundlage für eine erste begleitende Erfolgskontrolle zu schaffen. Ein Verweis auf allgemeine strategische Vorgaben und die Machbarkeitsstudie ist nicht ausreichend.

Der Hinweis des BMF auf die Kostenaufstellung im Angebot des ITZBund greift zu kurz. Das ITZBund schätzte in seinem Angebot nur die durch das BZSt zu erbringendem Finanzmittel

i. H. v. rund 20 Mio. Euro. In der WiBe hätte das BZSt jedoch sämtliche Aufwendungen betrachten müssen. Dazu gehören auch die sogenannten Komplementärmittel des ITZBund.³⁶

Wir erwarten, dass das BZSt für das laufende Projekt umgehend eine begleitende Erfolgskontrolle plant und durchführt.

3.3 Projekt POST 2.0 Portalneubau

Feststellungen

Das ITZBund teilte mit, dass es das Angebot für die Portalneuentwicklung im 2. Quartal 2021 auf Basis von nicht vorhandenen Lastenheften und unklaren Anforderungen erstellt hatte. Ein Anforderungs- und Lösungskonzept lag nicht vor. Es sei aus Sicht des ITZBund vorab ein Beratungsprojekt notwendig gewesen. Das BZSt habe teilweise andere Erwartungen an das Entwicklungsprojekt gehabt. Weiterhin sei es komplexer als ursprünglich gedacht. Das ITZBund schätzte die benötigten Ressourcen unzutreffend auf circa 20 Mio. Euro. Im Verlauf des Projektes gewann es bessere Erkenntnisse und erhielt eine präzisere Sicht auf Inhalt und Umfang der Anforderungen des BZSt. Daraus ergab sich ein Mehrbedarf von circa 5 Mio. Euro (Stand September 2022) sowie zusätzlicher Aufwand für internes Personal. Durch die Verlagerung von Verwaltungsleistungen aus dem Projekt OPUs ins Projekt POST 2.0 (siehe Tz. 2.4) vergrößerte sich zudem der Projektumfang. Aufgrund dessen muss das BZSt einen Teil der ihm zugewiesenen Haushaltsmittel aus dem Digitalisierungsprogramm im Projekt POST 2.0 getrennt nach Verwaltungsleistung abrechnen (Tz. 2.5). Das BZSt teilte dies dem Umsetzungsprojekt im ITZBund im Mai 2022 mit. Das ITZBund erklärte, dass die geforderte Aufteilung der Kosten nicht oder nur mit sehr großem Aufwand machbar sei. Dies führte dazu, dass das BZSt dem ITZBund nicht alle erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stellte. Um das Projekt „am Laufen zu halten“, schichtete das ITZBund projektintern Ressourcen um. Es nutze bereits für Vertragsverlängerungen mit externen Dienstleistern verplante Mittel, um vordringliche Aufgaben zu erledigen. Das ITZBund bezeichnete die finanzielle Unterdeckung bereits im Juni 2022 als größtes Projektrisiko. Bei Abschluss unserer Erhebungen Anfang September 2022 teilte das BZSt mit, dass das ITZBund zwar mittlerweile die verwendeten Haushaltsmittel soweit erforderlich nach Verwaltungsleistungen aufteile. Das Risiko eines Projektstopps mangels ausreichender Ressourcen bestehe jedoch weiterhin.

BMF und BZSt trafen bisher keine endgültige Entscheidung, ob die ELAN-Komponenten weitergenutzt oder neuentwickelt werden müssen (Tz. 2.2).

³⁶ Das BZSt und das ITZBund meldeten im Haushaltsaufstellungsverfahren 2024 zusammen einen Haushaltsmittelbedarf i. H. v. rund 106 Mio. Euro für die Weiterentwicklung und Pflege des neuen Portals für die Jahre 2024 bis 2027 an. Die bis Ende des Jahres 2023 verausgabten Haushaltsmittel des BZSt werden voraussichtlich circa 29 Mio. Euro betragen zzgl. Komplementärmittel des ITZBund in Höhe von circa 7 Mio. Euro.

Das ITZBund hat bisher nicht entschieden, wer das neue Portal pflegen und weiterentwickeln wird und ob der Leistungsbereich ELAN Aufgaben in diesem Zusammenhang übernimmt.

Circa 270 000 Kunden nutzen das ELAN-Verfahren, davon registrierten sich circa 60 000 Kunden ausschließlich über eine BZSt-Steuernummer. Für diese Kunden ist ein sogenanntes „Nutzerkonto BOP“ in der ELSTER-Datenbank hinterlegt. Damit auch sie weiterhin die Verwaltungsleistungen des BZSt nutzen können, muss das BayLfSt die technische Schnittstelle hierfür anpassen. Das ITZBund teilte den Prüfern am 21. September 2022 mit, es bestehe das Risiko, dass die notwendigen Arbeiten durch das BayLfSt nicht fristgerecht umgesetzt werden.

Wann das neue Portal die OZG-Reifegradstufe 4 (Once-Only-Prinzip) erreichen wird, ist ungewiss. BZSt und ITZBund ermittelten die Gesamtkosten hierzu bisher nicht. Die für die Backend-Verfahren zuständigen Fachbereiche des BZSt müssen die notwendigen Ressourcen planen und zum Haushalt anmelden.

Zusammenfassende Würdigung

BMF und BZSt wollten schnellstmöglich mit der Neuentwicklung des Portals beginnen, um die bis Ende 2022 befristeten Konjunkturpaketmittel nutzen zu können. Aus diesem Grund haben sie auf eine gründliche Projektvorbereitung verzichtet. Wir haben kritisiert, dass BZSt und ITZBund damit sprichwörtlich „ins Blaue hinein“ entwickelt haben. Der Projektverlauf zeigte deutlich, dass es an einer intensiven Abstimmung zwischen BZSt und ITZBund vor Projektbeginn mangelte. Nur mit dieser hätten BZSt und ITZBund gemeinsam eine tragfähige Planung für das Umsetzungsprojekt erarbeiten und schon im Vorfeld die oben genannten Risikofelder konkret beleuchten können. Die genaue Festlegung des Projektumfangs und der Vorgehensweise hätten dazu beigetragen, die Anzahl der Entscheidungsbedarfe und Risiken zu reduzieren.

Im Einzelnen

Während des gesamten Projektverlaufs mangelte es an einer tragfähigen Ressourcenplanung. Wenn das BZSt die Finanzierung nicht sicherstellen kann, droht das Projekt zu scheitern. Das BZSt hätte das ITZBund bereits bei der Erweiterung des Auftrags darauf hinweisen müssen, dass es einen Teil der erbrachten Leistungen getrennt nach Verwaltungsleistungen abrechnen muss.

Die fehlende Entscheidung über die Nachnutzung der ELAN-Komponenten führt dazu, dass das BZSt Folgearbeiten und etwaige Folgeprojekte noch nicht planen kann.

Die Außenwirkung leidet, wenn bis zu 60 000 Kunden des BZSt sich mit ihren Nutzerkonten nicht mehr anmelden können und einen neuen Registrierungsprozess durchlaufen müssen.

Wir haben kritisiert, dass BZSt und ITZBund die zur Erreichung der OZG-Reifegradstufe 4 notwendigen Arbeiten und Aufwände bisher nicht näher betrachteten. So fehlt allen Beteiligten Planungssicherheit, insbesondere den betroffenen Fachbereichen des BZSt.

Empfehlungen

Wir erwarten, dass BZSt und ITZBund sich künftig bei komplexen Entwicklungsprojekten rechtzeitig und gründlich vor dem Angebotsprozess abstimmen. Wir empfehlen hierzu ein vorgeschaltetes Beratungsprojekt. Darauf aufbauend muss das BZSt eine ordnungsgemäße WiBe mit präziser Kostenschätzung fertigen, alternative Lösungen bewerten und Ziele sowie Kriterien für die Erfolgskontrollen definieren (Tz. 3.2).

Das BMF und das BZSt müssen entscheiden, ob die ELAN-Komponenten weiter genutzt werden oder ob Neuentwicklungen notwendig sind. Dabei müssen sie sich eng mit dem ITZBund abstimmen und ggf. Folgeprojekte beauftragen. Anforderungen an externe Zulieferer wie das BayLfSt müssen künftig rechtzeitig geklärt und frühzeitig abgestimmt werden, um dem Projekt Planungssicherheit zu geben.

Das BZSt muss frühzeitig eine Gesamtkostenschätzung für die Erreichung der OZG-Reifegradstufe 4 (Once-Only Prinzip) ermitteln und die hierzu vom ITZBund benötigten Informationen einfordern. Dabei sollten das BZSt und das ITZBund insbesondere den Aufwand für die Backend-Verfahren der Fachbereiche veranschlagen. Nur so kann das BZSt den zu erwartenden Aufwand in der Haushaltsplanung berücksichtigen.

Stellungnahme des BMF

Nach Ansicht des BMF seien durch die Machbarkeitsstudie, die strategischen Leitlinien sowie die Erfahrungen des ITZBund beim Aufbau des Zoll-Portals (BuG) die Rahmenbedingungen, Ziele und Risiken bekannt gewesen. Zudem habe der Bundesrechnungshof den Zeitdruck bei der OZG-Umsetzung nicht ausreichend gewürdigt.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme offengelassen, ob ELAN-Komponenten weiter genutzt werden oder zusätzliche Neuentwicklungen notwendig sind.

Zu der von uns aufgezeigten fehlenden Betrachtung zur Erreichung der OZG-Reifegradstufe 4 und der empfohlenen Gesamtplanung hat das BMF ebenfalls nicht Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Wir teilen die Einschätzung des BMF nicht. Weder die Machbarkeitsstudie noch die strategischen Vorgaben des BMF waren ausreichend, um das Entwicklungsprojekt von einer soliden Basis aus zu starten. Ziele und Risiken sind in jedem Projekt individuell zu betrachten. Die

Erfahrungen des ITZBund bei der Entwicklung des BuG ersetzen kein Beratungsprojekt. Dies zeigt sich insbesondere durch die Tatsache, dass das ITZBund im Projektverlauf die Neuentwicklung des BZSt-Portals als „deutlich komplexer als gedacht“ bewertete. Die unterschiedlichen Beurteilungen des BZSt und des ITZBund über den Projektumfang verdeutlichen, dass es bereits zu Beginn an einem gemeinsamen Projektverständnis mangelte.

Das OZG wurde im Jahr 2017 verabschiedet. Das BMF und das BZSt hatten somit ausreichend Zeit, sich mit den Anforderungen des Gesetzes und den eigenen Zielsetzungen auseinanderzusetzen und die sich daraus ergebenden Handlungsalternativen in einer WiBe zu bewerten und diese mit dem ITZBund zu beraten.

Wir halten an unserer Empfehlung fest, dass das BZSt über die Nachnutzung oder Neuentwicklung o. g. IT-Komponenten entscheiden muss. Weiterhin bekräftigen wir unsere Forderungen nach einer frühzeitigen Gesamtkostenschätzung zur Erreichung der OZG-Reifegradstufe 4 (Once-Only Prinzip).

3.4 Verwaltungsleistungen, die das BZSt nicht fristgerecht OZG-konform bereitstellt

Feststellungen

Das BZSt teilte den Prüfern auf Nachfrage mit, dass es die folgenden acht Verwaltungsleistungen voraussichtlich nicht bis Ende des Jahres 2022 OZG-konform bereitstellen kann:

1. Gesonderte und einheitliche Feststellung von Besteuerungsgrundlagen³⁷ nach § 51 Investmentsteuergesetz (InvStG),
2. Veranlagungsverfahren nach § 50 Absatz 2 Satz 2 Nummer 5 EStG³⁸,
3. Statusbescheinigung nach § 7 Absatz 3 InvStG³⁹,
4. Verständigungs- und Schiedsverfahren⁴⁰ nach den Doppelbesteuerungsabkommen,
5. Verständigungs- und Schiedsverfahren nach der EU-Schiedskonvention,
6. Verständigungs- und Schiedsverfahren nach der EU-Streitbeilegungsrichtlinie,

³⁷ Gesondert und einheitlich werden die einkommensteuer- und körperschaftsteuerpflichtigen Einkünfte festgestellt, wenn an denselben Einkünften aus einer (oder mehreren) gemeinsamen Einkunftsquelle(n) mehrere Personen beteiligt und die Einkünfte diesen Personen steuerlich zuzurechnen sind.

³⁸ Mit dem Steuerabzug nach § 50a EStG gilt bei beschränkt Steuerpflichtigen die Einkommensteuer regelmäßig als abgegolten. Es kann jedoch eine Veranlagung nach § 50 Absatz 2 Satz 2 Nummer 5 EStG beantragt werden.

³⁹ In einer Statusbescheinigung bestätigt die zuständige Finanzbehörde den Status als Investmentfonds. Das InvStG knüpft verschiedene Rechtsfolgen an die Vorlage einer Statusbescheinigung.

⁴⁰ Verständigungsverfahren sind im internationalen Steuerrecht verankerte zwischenstaatliche Verhandlungen, die eine Doppelbesteuerung trotz Anwendung eines Doppelbesteuerungsabkommens vermeiden sollen.

7. Vorabverständigungsverfahren in Verrechnungspreisfällen (Advance Pricing Agreements) sowie
8. Vergabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer nach § 27a Umsatzsteuergesetz (UStG).

Die Gründe für die nicht fristgerechte Umsetzung sind vielfältig:

- Die **Verwaltungsleistungen zu Nummer 1 und Nummer 2** kann das BZSt nach eigener Auskunft momentan nicht mit dem FMS der Bundesfinanzverwaltung umsetzen. Auch eigene Lösungen seien nicht mehr fristgerecht realisierbar (Tz. 2.4).

Die beauftragten Prüfer stellten fest, dass es keinen transparenten Prozess von der Anforderungsformulierung des Bedarfsträgers BZSt bis hin zur Beauftragung durch das BMI und die Umsetzung durch das ITZBund gibt.

- Für die **Verwaltungsleistung zu Nummer 3** ist die Anbindung des entsprechenden **Backend**-Verfahrens notwendig. Aufgrund fehlender Haushaltsmittel sei dies zurzeit nicht möglich.
- Die **Verwaltungsleistungen zu Nummer 4 bis Nummer 7** können aufgrund fehlender **Fachkonzepte** nicht umgesetzt werden.
- Für die **Verwaltungsleistung zu Nummer 8** „Vergabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer nach § 27a UStG“ (Verfahren VIES-neu⁴¹) fehle noch der elektronische **Rückweg** für den Vergabebescheid. Die Verwaltungsleistung solle im Zuge der Neuentwicklung des Verfahrens umgesetzt werden. Das BZSt teilte mit, dass es die Neuentwicklung aufgrund technischer Probleme gestoppt habe.

Würdigung

Wir haben kritisiert, dass das BZSt eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen nicht fristgerecht umgesetzt hat. Dass das FMS nicht geeignet ist, erschwert die Umsetzung des OZG unnötig. Der uns vom BZSt geschilderte Anforderungsprozess für FMS-Leistungen erscheint intransparent und unverbindlich. Wesentliche Anforderungen des BZSt an das FMS können ggf. aufgrund der unzureichenden Priorisierung durch das BMI nicht zielführend umgesetzt werden. Das führte in letzter Konsequenz dazu, dass das BZSt Sonderlösungen beauftragt oder Verwaltungsleistungen nicht fristgerecht bereitstellen kann. Temporäre oder dauerhafte Sonderlösungen einzelner Behörden widersprechen aber dem Gedanken, einheitliche Standards und Plattformen zu nutzen.

Fehlende Haushaltsmittel für die Anbindung von Backend-Verfahren verdeutlichen die unzureichende Anforderungserhebung und Planung bei der OZG-Umsetzung im BZSt.

⁴¹ VAT Information Exchange System.

Wir haben bemängelt, dass für einen Teil der oben genannten Verwaltungsleistungen die notwendigen Fachkonzepte nicht vorliegen. Es war seit der Verabschiedung des OZG ausreichend Zeit, entsprechende Dokumente zu erstellen.

Schließlich haben wir beanstandet, dass das BZSt den elektronischen Rückweg für den Vergabebescheid bisher nicht umgesetzt hat. Dies führt zu dem Risiko, dass die Vergabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer nach § 27a UStG nicht bis zum Ende des Jahres 2022 OZG-konform bereitgestellt werden kann.

Empfehlungen

Wir haben das BMF aufgefordert, sich gegenüber dem BMI für eine transparente und verbindliche Regelung einzusetzen, wie Anforderungen an das FMS strukturiert aufgegeben und abgearbeitet werden können. Das BMF muss dafür sorgen, dass den Verwaltungsleistungen des BZSt im FMS ausreichende Priorität durch das BMI eingeräumt wird. Bestehende Sonderlösungen sollte das BZSt sukzessive zugunsten einheitlicher Standards und Plattformen abbauen.

Das BZSt muss die fehlenden Ressourcen für die Backend-Anbindung bereitstellen.

Die verantwortlichen Fachbereiche im BZSt müssen die Fachkonzepte so schnell wie möglich fertigstellen. Anschließend muss das BZSt gemeinsam mit dem ITZBund planen, wie es diese kurzfristig umsetzen kann. Das BZSt muss schließlich die Verwaltungsleistung zur digitalen Vergabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer OZG-konform bereitstellen. Dieses Ziel sollte es bei den weiteren Planungen zu VIESneu konsequent verfolgen.

Das BMF, das BZSt und das ITZBund müssen oben genannte Hemmnisse abbauen, um sämtliche Verwaltungsleistungen so schnell wie möglich OZG-konform anbieten zu können.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, das BZSt habe 19 von insgesamt 35 beim BMI eingereichte OZG-Projekte innerhalb der gesetzlichen Frist umgesetzt. Die bisher nicht umgesetzten Projekte stünden alle im Zusammenhang mit dem Portalneubau. Sobald das neue Portal zur Verfügung stehe, erwarte das BMF einen signifikanten Anstieg des digitalen Angebots des BZSt. Zu den fehlenden Haushaltsmitteln für die Anbindung von Backend-Verfahren und zu der von uns empfohlenen zügigen Fertigstellung der fehlenden Fachkonzepte hat das BMF nicht Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Wann das BZSt alle Verwaltungsleistungen über das neue Portal anbieten kann, ist noch offen. Das BZSt sollte dem BMF hierzu eine verbindliche Planung vorlegen.

Wir bekräftigen unsere Empfehlung, dass das BZSt die hierzu erforderlichen Fachkonzepte zügig fertigstellen sollte.

3.5 Parallelbetrieb von zwei Portalen

Feststellungen

Solange das BZSt und das ITZBund das neue Portal nicht fertiggestellt und die im BOP angesiedelten Verwaltungsleistungen noch nicht überführt haben, müssen sie zwei Portale pflegen (Parallelbetrieb). Die im Zusammenhang mit dem Portalneubau und der Ablösung des BOP erforderliche Mitwirkung des Leistungsbereichs ELAN im ITZBund hat das BZSt bisher nicht beauftragt.

Das BZSt und das ITZBund legten noch keinen konkreten Zeitplan für eine Überführung (Migration) der Verwaltungsleistungen des BOP in das neue Portal fest. Ein Migrationskonzept erstellten sie bisher nicht. Das ITZBund hat 25 sogenannte Personentage pro Backend-Verfahren als Beratungsleistung für die Begleitung der Migration vorgesehen. Die benötigten Ressourcen für die Anpassung der Backend-Verfahren sind dem BZSt bisher nicht bekannt.

Die IT-QSSt des BZSt betreut die Entwicklung und die spätere Pflege des neuen Portals grundsätzlich mit einer Person. Änderungen am BOP soll die IT-QSSt künftig nicht mehr zentral testen. Die Fachbereiche des BZSt müssen diese eigenverantwortlich prüfen.

Würdigung

Der Parallelbetrieb von zwei Portalen bindet dringend benötigte Ressourcen im ITZBund. Daneben verursacht er zusätzlichen Abstimmungsaufwand, sowie höhere Kosten für die Pflege und Weiterentwicklung. Es beeinträchtigt zudem die Außenwirkung, wenn Kunden des BZSt sich mit mehreren Anlaufstellen und Registrierungsprozessen⁴² auseinandersetzen müssen, um Verwaltungsleistungen des BZSt in Anspruch zu nehmen. Dies widerspricht dem Ziel des OZG, die Interaktion zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen mit der Verwaltung nutzerfreundlicher zu gestalten (Tz. 1).

⁴² Vgl. auch Tz. 3.1, eigener Registrierungsprozess für das Verfahren EIBE.

Vor dem Hintergrund der bekannten Ressourcenprobleme haben wir insbesondere bemängelt, dass das BZSt die notwendige Mitwirkung des Leistungsbereichs ELAN noch nicht beauftragt hat. Hierdurch fehlt dem ITZBund eine wesentliche Grundlage für seine Ressourcenplanung.

Wir haben kritisiert, dass das BZSt und das ITZBund bisher kein Migrationskonzept mit Zeitplan erstellt haben und die Kosten der Migration der Backend-Verfahren bisher nicht ermittelt wurden. Dies führt zu Planungsrisiken in den Fachbereichen. Können diese die notwendigen Anpassungen aufgrund fehlender Haushaltsmittel nicht beauftragen, besteht die Gefahr eines langfristigen Parallelbetriebs.

Eine Person in der IT-QSSt reicht nicht aus, um die Entwicklungsarbeiten des neuen Portals und die spätere Pflege zu begleiten. Eine unzureichende Qualitätssicherung durch das BZSt erhöht das Risiko, dass Fehler unerkannt bleiben und erst im Echtbetrieb bei den Kunden auffallen. Wir haben weiterhin kritisiert, dass das BOP während des Parallelbetriebs nicht mehr durch die IT-QSSt betreut wird. Da die Dauer des Parallelbetriebs nicht bekannt ist, führt dies zu einem bislang nicht kalkulierbaren Risiko.

Empfehlungen

Wir haben eine konsequente Planung und Risikobeurteilung gefordert, um den Parallelbetrieb auf ein Minimum zu reduzieren. Nur so können das BZSt und das ITZBund früh genug gegensteuern.

Das BZSt muss die dazu benötigte Mitwirkung des Leistungsbereichs ELAN des ITZBund beauftragen und ggf. parallel anfallende Aufgaben priorisieren.

Das BZSt und ITZBund müssen ein tragfähiges Konzept für die Migration der Verwaltungsleistungen und den damit verbundenen Backend-Verfahren erarbeiten. Das BZSt muss weiterhin das ITZBund mit der Schätzung der benötigten Ressourcen für die Migration der Backend-Verfahren beauftragen.

Das BZSt sollte ermitteln, welchen Personalbedarf es für die IT-QSSt für das neue Portal hat und diese ggf. personell stärken. Sollte dies kurzfristig nicht möglich sein, sollten zumindest die Fachbereiche ihr eigenes Testmanagement sowohl für das BOP als auch für das neue Portal ausbauen.

Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, dass aufgrund der Verzögerung bei der Entwicklung des neuen Portals nur mit dem Parallelbetrieb die Verwaltungsleistungen des BZSt weiterhin auch digital angeboten werden können. Der Parallelbetrieb könne erst beendet werden, wenn das neue Portal in vollem Funktionsumfang zur Verfügung steht.

Hinsichtlich des Testmanagements teilte das BMF mit, das BZSt habe die Anzahl der Testenden auf zwei Personen angehoben. Es würden zudem weitere Betrachtungen stattfinden, wie die Fachbereiche enger in die Entwicklung der für sie relevanten Formulare eingebunden werden können. Zu den weiteren Empfehlungen hat das BMF nicht Stellung genommen.

Abschließende Würdigung

Wir teilen die Auffassung des BMF, dass ein Parallelbetrieb aufgrund der eingetretenen Probleme und Verzögerungen unvermeidbar war. Wir bleiben aber bei unserer Empfehlung, dass das BZSt und das ITZBund durch eine konsequente Planung, Risikobeurteilung und Aufwandsschätzung, den Parallelbetrieb so kurz wie möglich halten sollten. Hierzu wäre ein tragfähiges Konzept zur Migration der Verwaltungsleistungen ein erster Schritt.

Wir befürworten, dass das BZSt das Testmanagement ausbaut und die Fachbereiche bei der Formularentwicklung einbinden möchte.

3.6 Fazit: BMF muss die Daueraufgabe Verwaltungsdigitalisierung eng begleiten

Die Bundesregierung hat beschlossen, das OZG weiterzuentwickeln und die Verwaltungsdigitalisierung als Daueraufgabe zu etablieren.⁴³ Dieser Daueraufgabe stehen jedoch begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen gegenüber.

In seiner Digitalisierungsstrategie⁴⁴ hat das BZSt im Jahr 2021 umfangreiche Maßnahmen beschrieben, wie es seine Aufgabenerledigung mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien künftig optimieren will. Dem OZG und der damit verbundenen Kundenorientierung misst es dabei besondere Bedeutung zu.

Es ist noch nicht absehbar, wann das BZSt seine Verwaltungsleistungen mit der OZG-Reifegradstufe 4 anbieten kann. Wegen der angespannten Haushaltslage steht es dabei vor Herausforderungen. Damit einher geht das Risiko, dass das BZSt und seine Kunden bis auf Weiteres keinen Mehrwert durch das neu entwickelte Portal erhalten.

Das BMF sollte die Digitalisierung im BZSt weiterhin eng begleiten. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung des OZG und die Inbetriebnahme des neuen Portals. Hierzu sollte es sich die Erfolgskontrollen des BZSt (Tz. 3.2) vorlegen lassen. Dabei muss es prüfen, ob das BZSt die angestrebten Ziele mit dem Portalneubau erreicht hat und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

⁴³ Vgl. https://digitalstrategie-deutschland.de/static/67803f22e4a62d19e9cf193c06999bcbf/220830_Digitalstrategie_fin-barrierefrei.pdf.

⁴⁴ „Digitales Zielbild 2025“, vgl. <https://www.bzst.de/DE/DasBZSt/Digitalisierung/docs/digitalziele.html>.

Das BMF sagte in seiner Stellungnahme zu, dass es die Digitalisierung im BZSt weiterhin eng begleiten werde.

Wir behalten uns vor, in Folgeprüfungen die Fortschritte des Projekts POSt 2.0 und den Parallelbetrieb beider Portale nachzuhalten.

Korn

Fuhs

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.