

5 IT-Risiken gefährden die steuerliche Betriebsprüfung

Zusammenfassung

Veraltete Software und ein fehlendes Notfallkonzept gefährden die Arbeit der steuerlichen Betriebsprüfung von bundesweit 12 400 Beschäftigten im Außendienst.

Die Betriebsprüfung nutzt seit über 20 Jahren die Software „Betriebsprüfung Außendienst Euro“ (BpA-Euro). Diese ist veraltet und erfüllt nicht mehr alle technischen und fachlichen Anforderungen. Sie soll frühestens im Jahr 2027 abgelöst werden. Wenn die Software oder wesentliche Komponenten ausfallen, ist die Betriebsprüfung gefährdet. Hierfür fehlt ein tragfähiges Notfallkonzept.

Das BMF muss sicherstellen, dass die Software für die Betriebsprüfung funktionstüchtig bleibt.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Die Finanzämter führen bundesweit Betriebsprüfungen durch. Sie ermitteln vor Ort die Sachverhalte, die der Besteuerung zugrunde liegen. Im Jahr 2023 stellten 12 400 Beschäftigte ein Mehrergebnis von 13,2 Mrd. Euro fest. Hierfür nutzt die Betriebsprüfung die Software BpA-Euro. Diese ist schon seit über 20 Jahren im Einsatz und erfüllt nicht mehr alle technischen und fachlichen Anforderungen. Ein IT-Projekt, das BpA-Euro technisch ertüchtigen sollte, scheiterte im Jahr 2022. Eine Ablösung ist frühestens für das Jahr 2027 vorgesehen. Die Betriebsprüfung muss deshalb noch mindestens drei Jahre auf neue Software warten.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2023 beanstandet, dass ein Betriebsrisiko vorliegt, weil die veraltete Software BpA-Euro ohne Notfallkonzept betrieben wird. BpA-Euro ist Bestandteil des Bund-Länder-Vorhabens KONSENS (**Ko**ordinierte **n**eu(e) **S**oftware**e**ntwicklung der **S**teuerverwaltung). KONSENS arbeitet nach dem Prinzip „Einer für Alle“. Hierbei entwickelt eines von insgesamt fünf Auftrag nehmenden Ländern die benötigte Software. Das BMF hat im Bereich der Auftragsverwaltung die Aufsicht über die Landesfinanzbehörden (Bundesaufsicht). Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, seine Bundesaufsicht auszuüben. Es sollte das Auftrag nehmende Land dazu anhalten, umgehend ein Notfallkonzept nach den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu erstellen.

Das BMF hat daraufhin im Frühjahr 2024 ein zweiseitiges sogenanntes „Notfallvorsorgekonzept“ nachgereicht. Wesentliche Bestandteile eines Notfallkonzeptes, wie z. B. die Analyse möglicher Risiken, deren Eintrittshäufigkeit und die voraussichtliche Schadenshöhe, ein Plan für die Fortführung der Geschäfte sowie ein Wiederanlauf- und Wiederherstellungsplan fehlten dort jedoch. Das „Notfallvorsorgekonzept“ verweist zwar auf vorzusehende Ablaufpläne zur Notfallbewältigung. Auf Nachfrage existieren solche Pläne jedoch für BpA-Euro nicht. Die Vorgaben des BSI sind damit nicht erfüllt.

Das „Notfallvorsorgekonzept“ erwähnt zudem ausschließlich ein Notfallszenario. Danach würde BpA-Euro nicht mehr vom Betriebssystem unterstützt und verlöre Verbindungen zu anderen IT-Anwendungen. Tritt dieser Notfall ein, müsste die Betriebsprüfung sämtliche Daten manuell in BpA-Euro erfassen und dabei voraussichtlich auf zusätzliche Erfassungskräfte zurückgreifen. Das „Notfallvorsorgekonzept“ enthält keine Lösung, wie die Finanzämter dies umsetzen sollen. Es beschreibt weder die Schadensauswirkungen noch die erforderlichen Schritte zur Schadensminimierung.

5.2 Würdigung

Das vom BMF vorgelegte „Notfallvorsorgekonzept“ ist unzureichend. Es stellt nicht hinreichend dar, wie ein Notfall überbrückt und der Regelbetrieb anschließend wieder aufgenommen werden soll.

Mit zunehmendem Alter der Software steigt deren Fehleranfälligkeit. Die Notfallvorsorge für den Betrieb von BpA-Euro wird diesem steigenden Risiko nicht annähernd gerecht. Die Arbeit von 12 400 Beschäftigten in der Betriebsprüfung ist durch die Betriebsrisiken der veralteten Software und das fehlende Notfallkonzept gefährdet. Darunter leiden im Notfall auch die Ergebnisse der Betriebsprüfung. Das BMF konnte den möglichen finanziellen Schaden nicht beziffern.

Die Betriebsprüfung braucht eine neue Software. Bis dahin muss BpA-Euro funktionstüchtig bleiben. Das BMF muss deshalb darauf hinwirken, dass umgehend ein tragfähiges Notfallkonzept für BpA-Euro erstellt wird. Das Auftrag nehmende Land sollte die Betriebsrisiken von BpA-Euro analysieren, daraus Maßnahmen zur Schadensreduzierung ableiten und diese mit den Ländern abstimmen. Vorgaben hierzu liefert das BSI. Nur so können etwaige Risiken beim Weiterbetrieb von BpA-Euro minimiert und mögliche finanzielle Einbußen bei der steuerlichen Betriebsprüfung begrenzt werden.

5.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es frühzeitig das Risiko des Softwareausfalls bei BpA-Euro erkannt und benannt habe. Das Projekt zur Ertüchtigung der Software sei aber gestoppt worden. Das BMF sehe die Überarbeitung des Notfallkonzeptes nicht als KONSENS-Aufgabe. In KONSENS sei der produktive Betrieb der IT-Verfahren grundsätzlich je eigene Angelegenheit von Bund und Ländern. Hierzu gehöre auch der Umgang mit Störfällen. Das BMF dürfe deshalb nicht unmittelbar in die Betriebs- und Organisationsabläufe der Länder eingreifen. Es könne daher mit den Ländern kein Notfallkonzept nach den Vorgaben des BSI entwickeln.

Zudem hat das BMF mitgeteilt, dass ein KONSENS-Projekt bereits an einer neuen Software arbeite, um die Betriebsrisiken zu minimieren.

5.4 Abschließende Würdigung

Wann die Betriebsprüfung eine neue Software einsetzen kann, lässt das BMF offen. Es weiß, dass es mit Risiken für die Betriebsprüfung verbunden ist, die alte Software weiter zu betreiben. Dennoch sieht das BMF die Verantwortung hierfür ausschließlich bei den Ländern.

Es erkennt, dass die Länder im Auftrag des Bundes tätig werden, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen. Das BMF hat im Bereich der Auftragsverwaltung darauf zu achten, dass das Steuerrecht gesetzmäßig und zweckmäßig vollzogen wird.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Forderungen fest. Das BMF muss seine Bundesaufsicht ausüben. Es muss darauf hinwirken, dass umgehend ein tragfähiges Notfallkonzept für BpA-Euro nach den Vorgaben des BSI erstellt wird.