Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss und
an den
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu der Fortführung des Berichts des Bundesministeriums der Finanzen über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nach § 20 Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz

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 4 - 2017 - 1195/2

Bonn, den 8. Oktober 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass und Gegenstand des Berichts	6
2	Wesentliche Regelungen des KONSENS-Gesetzes im Blick behalten	7
2.1	Verbindliches Regelwerk muss Basis für das Vorhaben sein	7
2.2	Unterschiedliche Regeln für einheitliches Vorhaben erfordern umfassende und ergebnisoffene Evaluation	9
2.3	Übergreifendes einheitliches Projektmanagement tatsächlich umsetzen	11
3	Umfassende Evaluation benötigt aussagekräftige Kennzahlen	13
4	Anpassungsbedarf des KONSENS-Budgets frühzeitig klären	14
5	Zusammenfassende Würdigung	16

0 Zusammenfassung

0.1 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum 1. August 2018 einen Zwischenbericht über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nach § 20 Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) vorgelegt. Anlass ist die jährliche Berichtspflicht, die der Gesetzgeber im Jahr 2017 im Zuge der Maßnahmen zur Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung in § 20 Absatz 4 FVG aufgenommen hatte. Teil des Gesetzespaketes war auch das neue KONSENS-Gesetz, das dem BMF umfassendere Einwirkungs- und Weisungsrechte gegenüber den Ländern einräumt.

0.2 Das BMF stellt in seinem Bericht dar, dass der wesentliche Dissens mit den Ländern über den Anwendungsbereich des KONSENS-Gesetzes ausgeräumt werden konnte. Das Verhandlungsergebnis sieht vor, das bisher einheitliche Vorhaben KONSENS in Kategorien aufzuteilen. Die Zuordnung einzelner IT-Verfahren zu einer der Kategorien bestimmt über den Anwendungsbereich des Gesetzes und damit über die Entscheidungskompetenzen von Bund und Ländern. Die Finanzminister und Finanzministerinnen der Länder haben dem Verhandlungsergebnis zugestimmt. Das BMF erachtet die untergesetzliche Vereinbarung mit den Ländern als hinreichend verbindlich.
Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die weiteren, mit den Ländern noch auszuarbeitenden Regelungen auf der Grundlage der Zielsetzung des KONSENS-Gesetzes getroffen werden (Tz. 2.1).

0.3 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass es dem BMF mit der Vereinbarung gelungen ist, Doppelstrukturen zu vermeiden. Dies geht jedoch zu Lasten der Einflussmöglichkeiten des Bundes. Danach werden Entscheidungen auf der strategischen Steuerungsebene von KONSENS in weiten Teilen wie bisher nur einstimmig möglich sein. Soweit die Vereinbarung einfache Mehrheitsentscheidungen vorsieht, hat der Bund kein Vetorecht. Diese Regelungen laufen der beabsichtigten Stärkung der Rechte des Bundes zuwider. Das BMF hat darauf hingewiesen, dass

es ihm auf der anderen Seite mit der Übernahme der Funktion der Gesamtleitung gelungen sei, die Rolle des Bundes in der Steuer-IT zu stärken.
Der Bundesrechnungshof betrachtet den mit den Ländern ausgehandelten Kompromiss mit Skepsis. Er erwartet, dass das BMF die Wirkung der getroffenen Vereinbarungen möglichst zeitnah umfassend und ergebnisoffen überprüft. Insbesondere dürfen diese Vereinbarungen die beabsichtigte Beschleunigung des Vorhabens KONSENS nicht beeinträchtigen (Tz. 2.2).

0.4 Das Ergebnis der Verhandlungen des Bundes mit den Ländern lässt befürchten, dass seit über einem Jahrzehnt hinweg gewachsene Strukturen in den KONSENS-Verfahren unverändert fortgeführt werden. Dies gilt insbesondere für das IT-Projektmanagement. Dessen mit dem KONSENS-Gesetz beabsichtigte Stärkung gerät zunehmend in den Hintergrund.
Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass die im KONSENS-Gesetz normierten Methoden eines übergreifenden einheitlichen IT-Projektmanagements auch tatsächlich etabliert und umgesetzt werden (Tz. 2.3).

0.5 Das BMF hat zugesagt, noch vor dem 1. Januar 2019 aussagekräftige Kennzahlen festzulegen, mit denen Fortschritte bei der Beschleunigung von Verfahrensentwicklung und -einsatz transparent festgestellt werden können. Eine ergebnisoffene Evaluation sei auf dieser Grundlage nach zwei Jahren vorgesehen. Sie soll sämtliche Umsetzungsmaßnahmen umfassen. Alle Handlungsalternativen sollen in die Betrachtung einbezogen werden. Sofern sich bereits zuvor Nachsteuerungsbedarf ergeben sollte, werde das BMF diesen bereits vorab angehen.
Der Bundesrechnungshof bewertet die Zusagen des BMF als positiv. Aufgrund der Bedeutung des mehrjährigen Evaluationsprozesses hält er es für geboten, dass das BMF ihm das Konzept, die Kennzahlen sowie die Werte bis Ende dieses Jahres in einem Bericht darlegt (Tz. 3).

0.6 Obwohl zukünftig bestimmte Leistungen des Bundes und der Länder zusätzlich abgerechnet werden können, ist mit der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes zunächst keine Anhebung des Gesamtbudgets be-

absichtigt. Das BMF hält dies nicht für erforderlich, da das Budget in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft wurde. Im Finanzplanungszeitraum sind allerdings jährliche Steigerungen bei den Personalkostensätzen sowie beim Aufwand für die Softwarepflege zu erwarten. Ohne eine Anpassung des Budgets werden deshalb immer weniger Mittel für die Kernaufgabe von KONSENS, die Entwicklung neuer Software für die Steuerverwaltung, zur Verfügung stehen.
Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF den Bedarf an zusätzlichen Haushaltsmitteln frühzeitig, spätestens aber im Zuge der vorgesehenen Evaluation klärt (Tz. 4).

0.7 Sollten die erwarteten Beschleunigungseffekte bei Verfahrensentwicklung und -einsatz allerdings ausbleiben, muss das gesamte KONSENS-Vorhaben auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei hat das BMF dem Gesetzgeber sämtliche alternativen Handlungsoptionen aufzuzeigen. Auf dieser Basis wäre dann insbesondere über strukturelle Veränderungen und gesetzlichen Nachsteuerungsbedarf zu entscheiden (Tz. 5).

1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Bund und Länder arbeiten im Vorhaben KONSENS[1] gemeinsam an der Beschaffung, arbeitsteiligen Entwicklung und Pflege sowie dem Einsatz einheitlicher Software für die Steuerverwaltung. Das bisher in einem Verwaltungsabkommen aus dem Jahr 2007 geregelte Zusammenwirken von Bund und Ländern ist ab dem 1. Januar 2019 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Der Deutsche Bundestag verabschiedete hierzu im Juni 2017 das KONSENS-Gesetz im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Strategisches Ziel dieser und weiterer gesetzlicher Änderungen[2] ist es, die Entwicklung und den Einsatz einheitlicher IT-Verfahren zur Festsetzung und Erhebung von Steuern in den Ländern zu beschleunigen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zum 1. September 2017 das Projekt „Umsetzung KONSENS-G“ eingerichtet. In diesem Projekt sollen alle erforderlichen Maßnahmen konzipiert, abgestimmt und umgesetzt werden, um das KONSENS-Gesetz zum 1. Januar 2019 anwenden zu können. Der Bundesrechnungshof prüft das Projekt von Beginn an begleitend.

§ 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. Zu dem ersten Bericht des BMF[3] hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 14. März 2018 eine Bewertung übersandt.[4] Wesentliche Empfehlungen waren,

- die Risiken für eine erfolgreiche Umsetzung des KONSENS-Gesetzes verstärkt in den Blick zu nehmen,
- frühzeitig die Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen zu schaffen und
- den Haushaltsgesetzgeber umfassend über zusätzlich erforderliche Haushaltsmittel zu informieren.

---

1 Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.
2 Artikel 108 Absatz 4 Grundgesetz und § 20 Absatz 2 FVG.
3 HHA-Drs. 19/0046 vom 1. März 2018.
4 HHA-Drs. 19/0068.

Insbesondere zu den ersten beiden Empfehlungen hatte der Bundesrechnungshof einen Zwischenbericht des BMF angeregt. Diesen Vorschlag griffen die Berichterstatter für den Einzelplan 08 auf und bestimmten als Termin den 1. August 2018.[5]

Das BMF hat dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages den Zwischenbericht mit Schreiben vom 27. Juli 2018 übersandt.[6] Mit dem vorliegenden Bericht weist der Bundesrechnungshof auf fortbestehende und neu aufgetretene Risiken für die beabsichtigte Beschleunigung der Entwicklung und des Einsatzes einheitlicher IT-Verfahren in der Steuerverwaltung hin. Das BMF hatte Gelegenheit, sich zu dem Entwurf des Berichtes zu äußern. Seine Stellungnahme ist nachfolgend berücksichtigt.

2 Wesentliche Regelungen des KONSENS-Gesetzes im Blick behalten

2.1 Verbindliches Regelwerk muss Basis für das Vorhaben sein

Das Vorhaben KONSENS umfasst nach dem bisherigen Verwaltungsabkommen sowohl Verfahren, die in den Bereich der Bundesauftragsverwaltung fallen (sog. Kategorie 1-Verfahren), als auch solche, die reine Länder- und Gemeindesteuern betreffen (sog. Kategorie 2-Verfahren).[7] Das KONSENS-Gesetz gilt dagegen explizit nur für die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern.[8] Es soll sich auf den „Kernbereich der Zusammenarbeit“ beschränken.[9] So sind in der Gesetzesbegründung beispielsweise die IT-Verfahren für das Steuerstraf- und Bußgeldverfahren ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen. Ein Teil des Vorhabens KONSENS ist damit nicht vom KONSENS-Gesetz erfasst. Steuerung, Entwicklung und Einsatz einheitlicher IT-Verfahren in der Steuerverwaltung der Länder wären nach dieser Gesetzeslage zukünftig nur auf der Grundlage unterschiedlicher Regelwerke möglich. Ineffiziente Doppelstrukturen wären die Folge.

---

5 5. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 18. April 2018, TOP 9.b).

6 HHA-Drs. 19/1424.

7 Siehe Abbildung unter Tz. 2.2.

8 § 1 Absatz 1 Satz 1 KONSENS-G.

9 HHA-Drs. 18/4314(neu), Begründung zu KONSENS-Gesetz, Teil B. (Besonderer Teil; zu § 1 Absatz 1).

Der Bundesrechnungshof hält die Beschränkung des KONSENS-Gesetzes auf die Bundesauftragsverwaltung für eine gravierende Schwachstelle. Er hatte bereits in seinem ersten Bericht dringend empfohlen, diese Schwachstelle noch vor dem 1. Januar 2019 zu beheben.

Das BMF stellt in seinem aktuellen Bericht dar, es habe mit den Ländern in einem Eckpunktepapier Bund/Länder II für alle Bereiche des Vorhabens eine Verständigung auf den im KONSENS-Gesetz festgelegten Organisationsaufbau erzielt werden können. Neben den IT-Verfahren der Kategorien 1 und 2 betrifft dies auch die große Anzahl derjenigen IT-Verfahren, die sowohl dem Bereich der Bundesauftragsverwaltung als auch der Verwaltung der Ländersteuern dienen (sog. Kategorie 3-Verfahren).[10] Bund und Länder halten hier unverändert an ihren unvereinbaren Rechtspositionen fest, wonach die Zuständigkeit für diese querschnittlichen, nicht auf bestimmte Steuerarten beschränkten Verfahren jeweils in ihren Bereich falle.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF mit der Einigung über einheitliche Organisationsstrukturen einen wesentlichen Dissenspunkt in den Verhandlungen mit den Ländern aus dem Weg geräumt hat. Der Aufbau von Doppelstrukturen kann damit vermieden werden. Im Ergebnis bestimmt nunmehr allerdings die Zuordnung einzelner IT-Verfahren zu einer der drei Kategorien über den Anwendungsbereich und die Reichweite eines Parlamentsgesetzes.

Unklar bleibt, auf welcher rechtlichen Grundlage die mit den Ländern getroffene Vereinbarung dauerhaft Geltung erlangen soll. Das Eckpunktepapier Bund/Länder II allein reicht hierzu nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Durch die Aufteilung des bislang einheitlich geregelten KONSENS-Vorhabens auf drei Kategorien von IT-Verfahren stellt sich zudem die Frage, unter welchen Rahmenbedingungen zukünftig Entscheidungen getroffen werden können, die für alle drei Kategorien Wirkung entfalten sollen. Das BMF hat es bislang gerade als Vorteil des KONSENS-Gesetzes herausgestellt, dass dieses – anders als das bisherige, nur einstimmig abänderbare Verwaltungsabkommen – durch parlamentarische Mehrheitsentscheidungen fortentwickelt werden könne. Sollte nunmehr neben dem KONSENS-Gesetz eine weitere

---

[10] Siehe Abbildung unter Tz. 2.2.

KONSENS-interne Regelung über die Zusammenarbeit getroffen werden, stellt sich – wie schon beim Verwaltungsabkommen – die Frage der Abänderbarkeit dieses Regelwerkes.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das Eckpunktepapier Bund/Länder II mit der zwischenzeitlichen Zustimmung der Finanzminister und Finanzministerinnen eine hinreichende Verbindlichkeit aufweise. Es sieht ebenfalls die Notwendigkeit genauerer Regelungen für Entscheidungen, die nicht eindeutig einer der drei Kategorien zugeordnet werden können. Dies werde Gegenstand der weiteren Ausarbeitungen zwischen Bund und Ländern sein.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMF zur Kenntnis. Er erwartet, dass die noch ausstehenden Regelungen auf der Grundlage der Zielsetzung des KONSENS-Gesetzes getroffen und dergestalt verbindlich festgelegt werden, dass ihre Fortentwicklung nicht wie bisher von der Zustimmung aller Länder abhängig ist.

2.2 Unterschiedliche Regeln für einheitliches Vorhaben erfordern umfassende und ergebnisoffene Evaluation

Mit dem KONSENS-Gesetz und weiteren gesetzlichen Änderungen[11] sollen die Einwirkungs- und Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern gestärkt werden. So soll insbesondere das bisherige Einstimmigkeitsprinzip in den KONSENS-Gremien durch ein Mehrheitsprinzip mit einseitigem Vetorecht des Bundes ersetzt werden.[12] Die Notwendigkeit, in wesentlichen Bund-Länder-Gremien einstimmige Entscheidungen treffen zu müssen, hatte sich in der Vergangenheit wiederholt als “Bremsklotz“ für eine zügige Weiterentwicklung von KONSENS erwiesen. Deshalb sind nun an verschiedenen Stellen des KONSENS-Gesetzes Abstimmungsmodi normiert, die vorsehen, dass die Länder eine Entscheidung des Bundes nur mit einer qualifizierten 2/3-Mehrheit ablehnen können. Diese Neuregelung der Abstimmungsverfahren ist nach der Gesetzesbegründung „Kernelement der angestrebten Optimierung der Zusammenarbeit bei der Steuer-IT“.[13]

---

11 Siehe Fußnote 2.

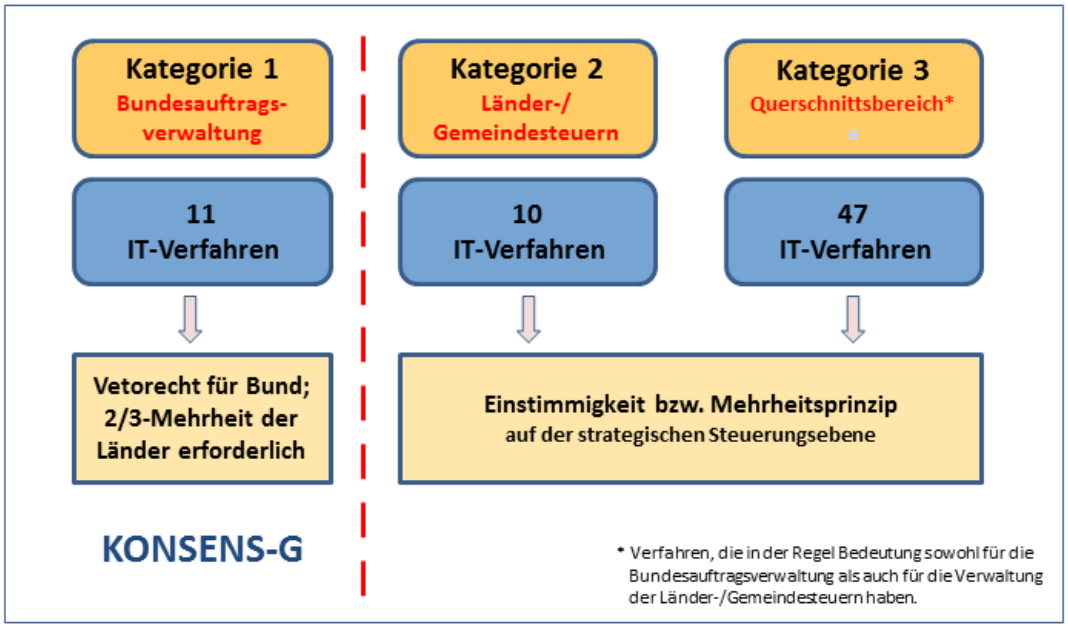
12 HHA-Drs. 18/4314(neu), Begründung zu KONSENS-Gesetz, Teil A.I. (Zielsetzung) und A.II. (Wesentlicher Inhalt).

13 HHA-Drs. 18/4314(neu), Begründung zu KONSENS-Gesetz, Teil B. (Besonderer Teil; zu § 8 Absatz 2 und § 9 Absatz 2).

Im Zuge der Verhandlungen mit den Ländern über den Anwendungsbereich des KONSENS-Gesetzes hat das BMF einen Kompromiss geschlossen, der die gesetzlich normierten Abstimmungsregeln auf der strategischen Steuerungsebene nur noch für den kleinen Teil der sog. Kategorie 1-Verfahren vorsieht. Für die übrigen IT-Verfahren soll unverändert das Einstimmigkeitsprinzip bzw. das Mehrheitsprinzip ohne Vetorecht des Bundes gelten. "Zum Ausgleich" soll der Bund den Vorsitz und ein Letztentscheidungsrecht auf der nachgeordneten operativen Ebene der Gesamtleitung erhalten. Dortige Entscheidungen des BMF gegen den Willen der Länder können von diesen allerdings auf der nächsthöheren Eskalationsebene, also bei der strategischen Steuerung, aufgrund anderer Abstimmungsregeln revidiert werden.[14]

Abbildung

Abstimmungsregeln in Abhängigkeit von der Kategorie



Quelle: Bundesrechnungshof.

Von den insgesamt 68 bestehenden Verfahren bzw. Produktlinien werden allein 47 – das entspricht rund 70 Prozent – der Kategorie 3 zugeordnet. Darunter fallen alle Kernverfahren (Grundinformationsdienst, Festsetzung, Erhebung), sowie wichtige Verfahren im Bereich der Auswertung, des Risikomanagements und des internationalen Steuerdatenaustauschs.

---

[14] Siehe im Einzelnen: Bericht des BMF vom 27. Juli 2018, Seite 4 (Schaubild zu den Abstimmungsregeln und Eskalationsmöglichkeiten).

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass es dem BMF im Zuge des Kompromisses gelungen ist, sich mit der Übernahme der Gesamtleitung eine wichtige Funktion zu sichern, um die Rolle des Bundes in der Steuer-IT zu stärken. Hier wird es darauf ankommen, dass Entscheidungen der Gesamtleitung nicht durch die den Ländern eingeräumten Eskalationsmöglichkeiten ausgehebelt werden.

Auf der anderen Seite gilt es auch zu bedenken, dass die Zuordnung zahlreicher wesentlicher Verfahren in die Kategorie 3 die dem Bund vom Gesetzgeber zugewiesenen stärkeren IT-fachlichen Weisungsrechte deutlich schmälert. Bei Meinungsverschiedenheiten mit den Ländern verbleibt es hier auf der strategischen Ebene im Ergebnis bei den bisherigen Modalitäten des Verwaltungsabkommens.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme die Vorteile der mit den Ländern getroffenen Vereinbarung betont. Nur mit einer abgestimmten, kategorienübergreifenden Ausrichtung der gesamten steuerlichen Softwareentwicklung sei ein „Gesamtüberblick, eine Gesamtsteuerung und damit eine Einwirkungsmöglichkeit und Beschleunigung auf KONSENS insgesamt möglich“. Ob und in welchen Fällen es überhaupt zu einer Eskalation kommt, könne erst ab dem 1. Januar 2019 festgestellt werden. Dies werde im Rahmen einer ergebnisoffenen Evaluation der getroffenen Umsetzungsmaßnahmen ermittelt.

Der Bundesrechnungshof bleibt skeptisch, ob die Vorteile einer einheitlichen Vorhabenstruktur und einer vom Bund verantworteten Gesamtleitung durch das Aufteilen des einheitlichen Vorhabens in drei Kategorien und das Festschreiben des Vetorechts der Länder für zwei Drittel der Verfahren möglicherweise „zu teuer erkauft“ wurde. Es wird ganz entscheidend von den Ergebnissen einer umfassenden Evaluation abhängen, abschließend beurteilen zu können, ob die gewählte Konstruktion der beabsichtigten Beschleunigung der Softwareentwicklung im Wege steht oder nicht.

2.3 Übergreifendes einheitliches Projektmanagement tatsächlich umsetzen

Ein wesentlicher Kritikpunkt an den Strukturen des bisherigen Verwaltungsabkommens ist, dass jedes KONSENS-Verfahren eigene, vielfach landesspezifische Methoden und Werkzeuge zur Projektsteuerung einsetzt. Partikulare Länderinteressen stehen dabei immer wieder einer umfassenden zentralen Informationsbasis für übergreifende strategische und operative Entscheidungen im

Wege. Das verfahrensübergreifende Berichtswesen und Controlling zu stärken, ist elementare Voraussetzung für eine Beschleunigung von Entwicklung und Einsatz in Zeiten ständig zunehmender Abhängigkeiten der Verfahren untereinander.

Das KONSENS-Gesetz sieht folgerichtig die Etablierung moderner Projektmanagementstandards vor.[15] Die KONSENS-Verfahren sollen über Projektaufträge unter der Verantwortung von Projektleitern weiterentwickelt werden. Nach der Gesetzesbegründung ist dies erforderlich, da „die bisher vorgegebenen Projektstrukturen nicht in ausreichendem Maße festgelegt und praktisch nur teilweise umgesetzt wurden".[16]

Von Methoden und Werkzeugen des modernen IT-Projektmanagements ist in dem aktuellen Eckpunktepapier Bund/Länder II allerdings kaum mehr die Rede. Hier rücken vielmehr die Funktionen der bisherigen Verfahrensmanager deutlich in den Vordergrund; die Funktion der Projektleiter findet hingegen keine Erwähnung mehr. Nach Auskunft des BMF war erheblicher Erörterungsbedarf seitens der Auftrag nehmenden Länder Anlass für den Verzicht auf eindeutige Aussagen zu einem übergreifenden einheitlichen Projektmanagement.

Der Bundesrechnungshof sieht diese Entwicklung mit Sorge. Es steht zu befürchten, dass die seit über einem Jahrzehnt gewachsenen Strukturen unverändert fortgeführt werden. Er hat dem BMF daher empfohlen, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass die im KONSENS-Gesetz normierten Methoden und Werkzeuge eines anforderungsgerechten standardisierten IT-Projektmanagements auch tatsächlich etabliert und umgesetzt werden. Ziel sollte der Einsatz eines gemeinsamen übergreifenden Projektmanagements mit einheitlichen Berichts- und Informationspflichten sein.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme dargestellt, dass zum IT-Projektmanagement weitere Ausarbeitungen entsprechend der Vorgaben des Eckpunktepapiers Bund/Länder II und des KONSENS-Gesetzes vorgesehen seien. Dabei sollen die länderseitig verwendeten Methoden und Werkzeuge in die Betrachtung einbezogen werden.

---

15 §§ 20, 22 KONSENS-G.

16 HHA-Drs. 18/4314(neu), Begründung zu KONSENS-Gesetz, Teil B. (Besonderer Teil; zu § 22).

Für die Umstellung der Verfahrenssteuerung auf ein anforderungsgerechtes projektmäßiges Vorgehen enthält das KONSENS-Gesetz zahlreiche sachgerechte Regelungen. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes, dass diese im Zuge der Erörterungen mit den Ländern zunehmend verwässert werden, vermag das BMF nicht auszuräumen. Der Bundesrechnungshof hält unverändert daran fest, dass es für den Erfolg eines so komplexen, langwierigen und kostenintensiven Vorhabens wie KONSENS von elementarer Bedeutung ist, einheitliche Projektstrukturen festzulegen und eine gemeinsame Basis für die Vielzahl der eingesetzten Methoden und Werkzeuge zu schaffen. Ohne eine deutliche Stärkung des übergreifenden IT-Projektmanagements auf der Grundlage der im KONSENS-Gesetz festgelegten Standards wird es dem BMF nicht gelingen, seine Verantwortung in der Gesamtleitung KONSENS umfassend und wirkungsvoll wahrzunehmen. Hier besteht weiterer prioritärer Handlungsbedarf für das BMF.

3 Umfassende Evaluation benötigt aussagekräftige Kennzahlen

In dem Eckpunktepapier Bund/Länder II ist eine Evaluation der getroffenen Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen. Damit soll festgestellt werden, ob sich die „vorgesehenen Strukturen und Abstimmungsregeln als Bausteine zur Beschleunigung bewährt“ haben.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinem ersten Bericht das Fehlen der erforderlichen Grundlagen für eine systematische Erfolgskontrolle der gesetzlichen Änderungen angemahnt. Ohne Erfolgskontrolle ist es weder dem BMF noch dem Gesetzgeber möglich, die Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen belastbar zu beurteilen. Dass wesentliche Grundlagen für diese Erfolgskontrolle weiterhin fehlen, ist ein unbefriedigender Zustand.

Der Bundesrechnungshof hat es daher für notwendig erachtet, dass das BMF noch vor der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes aussagekräftige Kennzahlen sowie die entsprechenden Ausgangs- und Zielwerte festlegt, um die beabsichtigte Beschleunigung von KONSENS transparent messen zu können. Bei der anschließenden Evaluation gilt es dann insbesondere zu untersuchen, inwieweit sich möglicherweise unterschiedliche, positive wie negative Beschleunigungseffekte für die Verfahren in den verschiedenen Kategorien ergeben.

Das BMF hat in seinem aktuellen Bericht dargestellt, geeignete Kennzahlen noch vor dem 1. Januar 2019 festlegen zu wollen. Sofern als Ergebnis der Evaluation keine Beschleunigung festzustellen ist, beabsichtige es, die Ursachen und möglichen Gegenmaßnahmen ergebnisoffen zu untersuchen. Die Erhebung der Daten werde zum 1. Januar 2019 beginnen. Die Evaluation insgesamt solle erst nach einer Laufzeit von zwei Jahren erfolgen, um eine aussagekräftige Datengrundlage zu haben und mögliche Anlaufeffekte auszublenden. Für den Fall, dass sich bereits während der ersten zwei Jahre Nachsteuerungsbedarf ergibt, hat das BMF zugesagt, diesen vorab anzugehen.

Auf der Grundlage dieser konkreten Zusagen des BMF kann sich der Bundesrechnungshof mit den Planungen für eine umfassende ergebnisoffene Evaluation einverstanden erklären. Voraussetzung ist, dass hinreichend aussagekräftige Kennzahlen sowie die entsprechenden Ausgangs- und Zielwerte bis zum Ende des Jahres 2018 vorliegen. Ein Schwerpunkt des Evaluationskonzepts sollte darin bestehen, mit geeigneten Kennzahlen und differenzierten Ausgangswerten eine vergleichende spezifische Analyse für die drei Kategorien zu ermöglichen.

Angesichts der nicht mehr ohne Weiteres korrigierbaren Weichenstellung für den mehrjährigen Evaluationsprozess hält der Bundesrechnungshof es für geboten, dass das BMF ihm das Konzept, die Kennzahlen sowie die Werte noch vor dem 1. Januar 2019 in einem Bericht darlegt. Ferner erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMF den Gesetzgeber in seinen jährlichen Berichten an den Haushaltsausschuss und an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages auf etwaigen frühzeitig erkennbaren Nachsteuerungsbedarf ausdrücklich hinweist. Sollte die Evaluation ergeben, dass kategorienspezifische Unterschiede in Bezug auf die Beschleunigung der Entwicklung und des Einsatzes der IT-Verfahren bestehen, müssen alle Handlungsalternativen ergebnisoffen betrachtet werden. Dies schließt gesetzgeberische Maßnahmen ausdrücklich ein.

4 Anpassungsbedarf des KONSENS-Budgets frühzeitig klären

Das BMF hat mit dem Haushalt 2018 sechs Planstellen für zusätzlich wahrzunehmende Aufgaben im eigenen Haus, im BZSt und im ITZBund beantragt und erhalten. Im Regierungsentwurf für den Haushalt 2019 sind weitere 17 Planstellen vorgesehen. Mit dem Personal sollen Aufgaben der Gesamtleitung, der

teilweisen Leitung der Zentralen Organisationseinheit (ZOE) „Anforderungsmanagement“ sowie der Begleitung der übrigen ZOE wahrgenommen werden. Bestimmte für das Vorhaben KONSENS erbrachte Leistungen wird das BMF – genauso wie bislang schon die Länder – über das KONSENS-Budget abrechnen. Zukünftig soll zusätzlich der Aufwand für die Erstellung der Lastenhefte aus dem KONSENS-Budget vergütet werden.

Dass sich der Bund in den Jahren 2018 und 2019 auch durch die Bereitstellung zusätzlicher Planstellen auf die Wahrnehmung der zusätzlichen Aufgaben aus dem KONSENS-Gesetz einstellt, hält der Bundesrechnungshof für sachgerecht. Gleiches gilt für die Abrechenbarkeit der Lastenhefte. Damit wird es erstmals ermöglicht, den mitunter erheblichen Aufwand für die Analyse und bundesweite Abstimmung der Anforderungen an eine bestimmte IT-Unterstützung über das KONSENS-Budget abzurechnen. Dieser finanzielle Anreiz, von dem vorrangig die Länder profitieren, kann dazu beitragen, das Anforderungsmanagement in KONSENS zu stärken.

Der Bundesrechnungshof gibt jedoch Folgendes zu bedenken: Das KONSENS-Budget ist in der mittelfristigen Finanzplanung mit durchgängig 160 Mio. Euro veranschlagt. Der Anteil des Bundes beläuft sich auf 29,5 Mio. Euro. Die Umsetzung des KONSENS-Gesetzes soll nicht zu einer Anhebung des Budgets führen.[17] Die Abrechenbarkeit zusätzlicher Leistungen wird bei konstantem Budget dazu führen, dass für die Entwicklung neuer Software mittelfristig weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Dies sieht der Bundesrechnungshof mit Blick auf das vorrangige Ziel von KONSENS, die Software in der Steuerverwaltung der Länder zu vereinheitlichen, mit Sorge.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das Gesamtbudget derzeit nicht ausgeschöpft ist. Auswirkungen seien daher nicht zu erwarten. Im Übrigen solle das Budget im Rahmen der Evaluation ebenfalls überprüft werden.

Der Hinweis des BMF auf die derzeit nicht ausgeschöpften Mittel im Gesamtbudget ist zutreffend. Es verkennt jedoch, dass das Budget für 2018 einmalig um 7 Mio. Euro höher angesetzt ist, als dies für die Folgejahre der Fall ist. Die jährlich erhöhten Verrechnungssätze für die Personalkosten sowie die ständig

---

[17] Entwurf des Vorhabensplans einschließlich Budgetplan 2019 bis 2023 für das Vorhaben KONSENS, Stand: 27. August 2018.

steigenden Aufwände für die Pflege der entwickelten Software werden – bei unverändertem Gesamtbudget – voraussichtlich bereits im Finanzplanungszeitraum zu Einschränkungen im Entwicklungsbudget führen. Aufgrund des zeitlichen Vorlaufs, der für eine Steigerung der Beiträge zum KONSENS-Budget erforderlich ist, erwartet der Bundesrechnungshof die frühzeitige Klärung eines etwaigen Bedarfs an zusätzlichen Haushaltsmitteln, spätestens im Zuge der vorgesehenen Evaluation.

5 Zusammenfassende Würdigung

Eine funktionierende IT-gestützte Steuerverwaltung hat für die Haushalte von Bund und Ländern enorme Bedeutung. Mit den Gesetzesänderungen zur Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung hat der Gesetzgeber die Erwartung verbunden, die Entwicklung und den Einsatz einheitlicher IT-Verfahren zur Festsetzung und Erhebung von Steuern in den Finanzämtern zu beschleunigen. Bund und Länder sind in der gemeinsamen Verantwortung, das Vorhaben KONSENS zu einem Erfolg zu führen.

Das bisherige Ergebnis der Verhandlungen zur Umsetzung der neuen Rechtslage ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes durchwachsen:

- Positiv zu bewerten ist, dass Doppelstrukturen vermieden werden konnten und der Bund der neuen Gesamtleitung vorsteht.
- Kritisch einzuordnen ist, dass die nunmehr festgelegten Entscheidungsstrukturen und Abstimmungsregeln die stärkeren Rechte des Bundes nur in einem kleinen Bereich unmittelbar zur Geltung bringen können.

Das BMF bleibt daher aufgefordert nachzuweisen, dass die mit den Ländern festgelegten Verfahren und Strukturen zu einer spürbaren Verbesserung und Beschleunigung im Vorhaben KONSENS führen. Unabdingbar hierfür sind aussagekräftige Kennzahlen, anhand derer der Fortschritt bewertet werden kann. Auf der Grundlage der vom BMF zugesagten ergebnisoffenen Evaluation ist über den weiteren Fortgang im Vorhaben KONSENS zu entscheiden.

Sollten die erwarteten Beschleunigungseffekte bei Verfahrensentwicklung und -einsatz allerdings ausbleiben, muss das gesamte KONSENS-Vorhaben auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei hat das BMF dem Gesetzgeber sämtliche Handlungsoptionen aufzuzeigen. Auf dieser Basis wäre dann über strukturelle Veränderungen und gesetzlichen Nachsteuerungsbedarf zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof wird das Vorhaben KONSENS und die Umsetzung des Verhandlungsergebnisses zwischen Bund und Ländern weiter beratend und prüferisch begleiten.

Bur Steinkamp