



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Berichterstattergruppe für den Einzelplan 08
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Bundesministerium der Finanzen plant, die
Gesamtleitung und damit die operative
Verantwortung für das Vorhaben KONSENS an die
Länder abzugeben

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: VIII 1 - 0002098

9. November 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Bund muss für die Steuer-IT KONSENS auch operativ verantwortlich bleiben

Seit 16 Jahren arbeiten Bund und Länder in KONSENS an einer einheitlichen Steuer-IT. Das Projekt leidet unter Verzögerungen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die Länder müssen dieses für die Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen herausragend wichtige Projekt auf strategischer und operativer Ebene gemeinsam zum Erfolg führen.

Worum geht es?

Die Steuer-IT KONSENS ist das größte Digitalisierungsprojekt in der Steuerverwaltung. Mit ihr sollen Steuereinnahmen des Bundes und der Länder von jährlich über 700 Mrd. Euro besser verwaltet werden. Den Projektfortschritt stufen Bund und Länder als kritisch ein. Das BMF plant, die Gesamtleitung und die damit verbundene operative Steuerung von KONSENS an die Länder abzugeben.

Was ist zu tun?

KONSENS ist für die Sicherung des Steueraufkommens von überragender Bedeutung. Es entspricht der verfassungsrechtlichen Pflicht und den Aufgaben des BMF, die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen zu sichern. Deshalb muss es seine Führungsverantwortung für KONSENS annehmen und die Gesamtleitung dauerhaft mit einer kooperativen und zugleich durchsetzungsfähigen Leitung besetzen.

Was ist das Ziel?

Deutschland braucht für die effektive und effiziente Festsetzung und Erhebung der Steuereinnahmen eine moderne und einheitliche Steuer-IT. KONSENS muss hierfür in absehbarer Zeit den Durchbruch erzielen. Sonst könnte das Projekt scheitern, wie schon sein Vorgänger FISCUS. Dies gilt es zu verhindern.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Hintergrund des Berichts	6
2	Herausgehobene Verantwortung der Gesamtleitung	6
3	BMF stellt die Gesamtleitung zur Disposition	8
4	Bewertung des Bundesrechnungshofes	9
5	Stellungnahme des BMF	10
6	Fazit	10

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KONSENS *Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung*

KONSENS-G *Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung*

S

Stgr-IT *Steuerungsgruppe Informationstechnik*

Z

ZOE *Zentrale Organisationseinheiten*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 25. Mai 2023 über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) informiert. Darin mahnte er auch an, dass der Bund die operativ verantwortliche Gesamtleitung von KONSENS monatelang unbesetzt ließ. (Tz. 1)
- 0.2 Der Gesetzgeber weist dem Bund im Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-G) herausgehobene Verantwortung zu. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat derzeit noch in beiden maßgebenden Steuerungsorganen von KONSENS – auf strategischer Ebene in der Steuerungsgruppe Informationstechnik (Stgr-IT) und auf operativer Ebene in der Gesamtleitung – den Vorsitz bzw. die Leitung inne. (Tz. 2)
- 0.3 Das BMF hat die Gesamtleitung interimistisch mit einem Referenten aus dem für KONSENS zuständigen Fachreferat besetzt. Es plant, die Gesamtleitung dauerhaft an das Land Hessen abzugeben. (Tz. 3)
- 0.4 Das BMF muss die Gesamtleitung behalten und seine im KONSENS-G vorgesehenen Aufgaben aktiv und nachhaltig wieder aufzugreifen. Ohne den Vorsitz in der Gesamtleitung verlöre der Bund auf operativer Ebene erheblich an Steuerungskraft und Einfluss auf KONSENS. (Tz. 4)
- 0.5 Das BMF hat in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht des Bundesrechnungshofes erklärt, es gelte die beste Lösung zu finden. Es müsse prüfen dürfen, ob die Leitung der Gesamtleitung künftig besser anderenorts wahrgenommen wird. (Tz. 5)
- 0.6 Angesichts vielfältiger und unbewältigter Herausforderungen darf es für das BMF keine Option sein, die Gesamtleitung abzugeben. Vielmehr muss es seine Führungsverantwortung für KONSENS im Zusammenwirken mit den Ländern annehmen und die Gesamtleitung dauerhaft mit einer kooperativen und zugleich durchsetzungsfähigen Leitung besetzen. (Tz. 6)

1 Hintergrund des Berichts

Am 25. Mai 2023 informierte der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Vorhaben KONSENS (HHA Drs. 3796, 20. WP). Er mahnte darin auch an, dass der Bund die operativ verantwortliche Gesamtleitung von KONSENS monatelang unbesetzt ließ. Der Haushaltsausschuss hat den Bericht in seiner Sitzung vom 21. Juni 2023 zur weiteren Beratung an den Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht zustimmend zur Kenntnis genommen und dem BMF Maßgaben zur besseren Umsetzung von KONSENS gesetzt.

2 Herausgehobene Verantwortung der Gesamtleitung

Der Gesetzgeber weist dem Bund im KONSENS-G herausgehobene Verantwortung zu. So hat das BMF derzeit noch in beiden maßgebenden Steuerungsorganen von KONSENS – auf strategischer Ebene in der Stgr-IT¹ und auf operativer Ebene in der Gesamtleitung – den Vorsitz bzw. die Leitung inne. Während der Vorsitz in der Stgr-IT gesetzlich geregelt ist², war die Leitung der operativ verantwortlichen Gesamtleitung Ergebnis der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit auf Basis des KONSENS-G. Im sogenannten Eckpunktepapier II³ sicherte sich der Bund schließlich maßgeblichen Einfluss auf die operative Steuerung.

Auszug aus der Tz. 2.3 des Eckpunktepapiers II:

„Die Gesamtleitung hat eine zentrale koordinierende Funktion im Rahmen des weiterentwickelten Vorhabens KONSENS.⁴

Sie setzt sich aus einem Leiter (Bund) und zwei Stellvertretern (Länder) zusammen. Der Leiter entscheidet abschließend. Über die Besetzung der Gesamtleitung entscheidet die Stgr-IT auf Vorschlag des BMF.⁵“

Die Gesamtleitung steuert KONSENS operativ⁶ und ist der Stgr-IT gegenüber für den Erfolg des Gesamtprojekts (...) verantwortlich. Insbesondere gilt dies für die **Entwicklung der IT-**

¹ Die Stgr-IT setzt sich zusammen aus je einem Vertreter des Bundes sowie der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

² § 9 Absatz 1 KONSENS-G (das BMF hat den Vorsitz).

³ Umsetzung KONSENS-G, Eckpunktepapier Bund/Länder II vom 12. Juni 2018.

⁴ Eckpunktepapier II, Nummer 2.3.1. (Kernaufgaben).

⁵ § 13 Absatz 2 KONSENS-G i. V. m. Nummer 2.3.2 des Eckpunktepapiers II.

⁶ § 13 Absatz 1 KONSENS-G.

Verfahren und der Software (...), deren Freigabe sowie die **plangemäÙe Bereitstellung (...)** der Software einschließlich der Nachverfolgung ihres Einsatzes.

Die Gesamtleitung wird durch **Zentrale Organisationseinheiten (ZOE)** als Stabsstellen unterstützt. Sie nehmen übergeordnete Querschnittsaufgaben wahr und **unterliegen den Weisungen der Gesamtleitung**.⁷ So soll z. B. das **Multiprojektmanagement** die Gesamtleitung beim **operativen IT-Controlling** unterstützen, insbesondere bei der **projektübergreifenden Koordination und Abstimmung**, der **Zeitplanung** der Projekte untereinander, einem projektübergreifenden **Meilensteinplan** sowie der **Überwachung der Meilensteine**.⁸

In sogenannten **Entwicklungsprojekten**⁹ sollen **Projektleitungen** die einheitliche Steuer-IT für KONSENS entwickeln. Sie sind für den **Nachweis der Eignung der Software für den produktiven Einsatz** verantwortlich. Die Projektleitungen sind gegenüber der Gesamtleitung auf der Grundlage des Projektauftrags für den Projekterfolg verantwortlich und weisungsgebunden.

Die vorgenannten rechtlichen und organisatorischen Vorgaben belegen, dass die Gesamtleitung eine herausgehobene Rolle für den Erfolg von KONSENS innehat. Sie ist der operative Dreh- und Angelpunkt für das Zusammenwirken der maßgeblichen Akteure und soll die Entwicklung und Bereitstellung der einheitlichen Steuer-IT für den **produktiven Einsatz** koordinieren.

⁷ § 14 KONSENS-G.

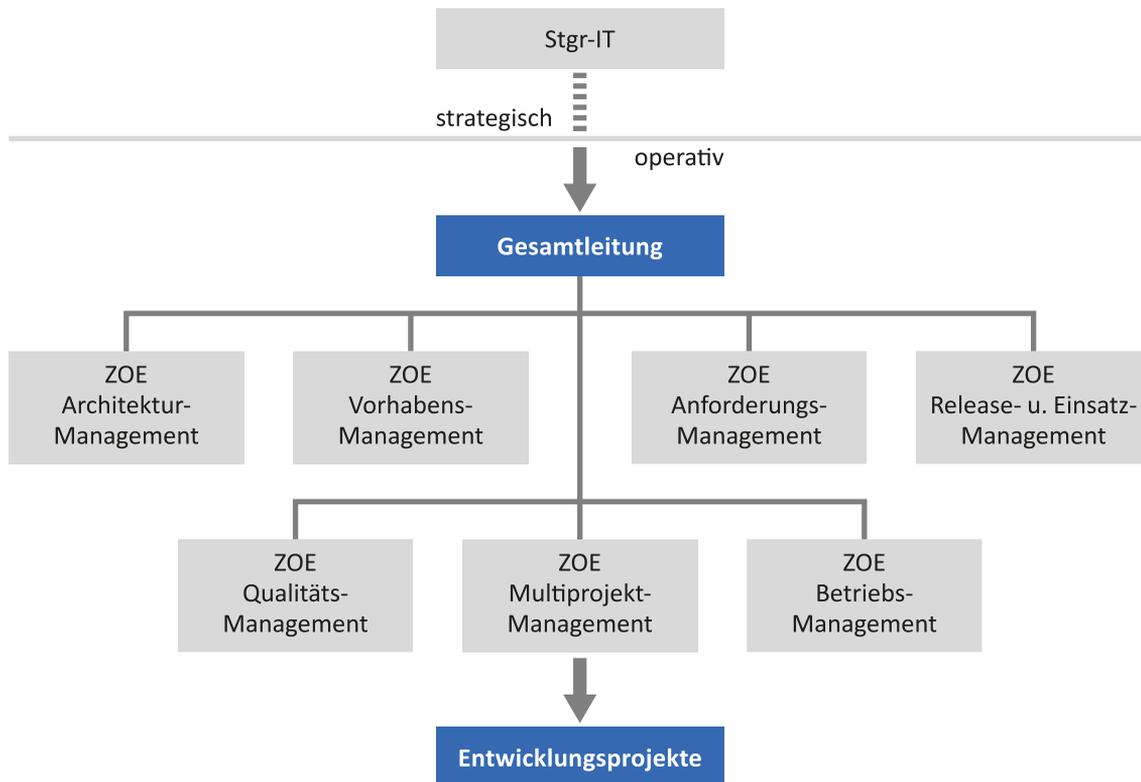
⁸ § 21 KONSENS-G.

⁹ § 22 KONSENS-G.

Abbildung 1

Auszug aus der Organisationsstruktur für das Vorhaben KONSENS.

Die Gesamtleitung steuert KONSENS operativ und wird durch Zentrale Organisationseinheiten (ZOE) unterstützt.



Quelle: Bundesrechnungshof.

3 BMF stellt die Gesamtleitung zur Disposition

Die Stelle des Leiters der Gesamtleitung im BMF war seit 1. August 2022 vakant. Zu dieser Zeit wechselte der bisherige Gesamtleiter KONSENS im BMF auf den Vorsitz der Stgr-IT. Das BMF-Referat, in dem die Gesamtleitung angesiedelt ist, ist personell unterbesetzt. Es war nach eigener Darstellung zumindest zeitweise nicht mehr arbeitsfähig. Die in der Stgr-IT vertretenen Länder äußerten Unverständnis für diese personellen Lücken an operativ verantwortlicher Stelle im BMF. Aus unserer Sicht behindert dieser Engpass das Vorhaben und schadet der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

Das BMF erwägt nunmehr sogar, sich aus der Gesamtleitung von KONSENS zurückzuziehen. Es hat die Gesamtleitung mit Entscheidung der Stgr-IT vom 14. August 2023 interimistisch mit einem Referenten aus dem für KONSENS zuständigen Fachreferat besetzt. Ein Bediensteter des Landes Hessen soll ihn hierbei unterstützen. Das BMF plant, die Gesamtleitung dauerhaft an das Land Hessen abzutreten, das angeboten habe, diese Rolle zu übernehmen. Die Entscheidung steht unter Vorbehalt, bis eine von der Finanzministerkonferenz eingesetzte

Arbeitsgruppe von Staatssekretären des Bundes und der Länder den Stand und die Defizite des Vorhabens evaluiert hat. Dies soll bis Ende des Jahres 2023 erfolgen.

Das BMF erklärte hierzu auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes schriftlich:

„Es erscheint unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als eine Option, die bestehende Konfrontationshaltung der Länder gegen den Bund dadurch aufzulösen, dass die Länder vollumfänglich und vor dem Hintergrund eigener IT-Betriebe für die steuerlichen Verfahren, für die Bereitstellung der Software verantwortlich gemacht werden. (...) Allein die Forderung des BRH zur Verstärkung von Steuerungsmaßnahmen kann nicht tragen, soweit die gesetzlichen oder faktischen Verhältnisse der Zusammenarbeit bei der steuerlichen IT einem solchen Handeln entgegenstehen. Vielmehr muss das BMF verantwortungsvoll handeln und primär sowie einvernehmlich (nach § 20 FVG) die Sicherung des Gemeinwohls über die Bereitstellung der Festsetzungs- und Erhebungsfunktionen erwirken. Nach Ansicht des BMF bedürfte es erheblicher Veränderungen in den gesetzlich geregelten Strukturen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, um die Bereitstellung der steuerlichen Software verbessern und beschleunigen zu können. Da die Zustimmung der Länder im Bundesrat hierfür nicht zu erwarten ist, muss das BMF alternative Handlungsoptionen abwägen.“

4 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Bund seine herausgehobene Rolle in der Gesamtleitung und die damit verbundene Verantwortung für den operativen Fortschritt von KONSENS nicht aus der Hand geben. Es entspricht der verfassungsrechtlichen Pflicht und den Aufgaben des BMF, die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen zu sichern. Die Stärkung der Steuereinnahmen kann Transferleistungen des Bundes erübrigen. Hierzu bedarf es allerdings einer leistungsfähigen einheitlichen Steuer-IT. Das hat überragende Bedeutung für die Steuergerechtigkeit und für die Sicherung des Steueraufkommens gerade in Zeiten besonderer Herausforderungen an staatliche Haushalte.¹⁰ Das BMF sollte deshalb weiterhin auch auf operativer Ebene zielorientiert, energisch und konstruktiv an der zügigen Fertigstellung und Inbetriebnahme der KONSENS-Software mitwirken und ein Gegengewicht zu eventuell entgegenstehenden partikularen Interessen der Länder aufbauen. Ohne den Vorsitz in der Gesamtleitung verlöre der Bund auf operativer Ebene erheblich an Steuerungskraft und Einfluss auf KONSENS. Deshalb fordert der Bundesrechnungshof das BMF erneut auf, die Gesamtleitung zu behalten und seine im KONSENS-G und den Eckpunktepapieren des Bundes und der Länder vorgesehenen Aufgaben aktiv und nachhaltig wieder aufzugreifen.

Vor dem Hintergrund der eigenen Prüfungserkenntnisse begrüßt der Bundesrechnungshof ausdrücklich, dass sich nunmehr eine Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene des Bundes

¹⁰ Augsburger Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu KONSENS vom 10. Oktober 2022.

und der Länder den vom Rechnungsprüfungsausschuss schon seit Jahren geforderten Maßgaben annehmen und den Sachstand und die Defizite von KONSENS evaluieren will.

5 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erwidert, es gehe sehr verantwortungsvoll mit dem Gesamtvorhaben KONSENS um. Die Ergebnisse des Gesamtvorhabens seien essenziell für das Gemeinwohl in Deutschland, denn sie würden nicht nur die Zukunftsfähigkeit der Steuerverwaltung, sondern auch das Steueraufkommen sichern. Es gelte, die beste Lösung zu finden und alle Gestaltungsoptionen abzuwägen. Das BMF müsse im Rahmen seiner Vollzugsverantwortung bei der Entscheidungsfindung prüfen dürfen, ob die Leitung der Gesamtleitung künftig besser andersorts wahrgenommen wird.

6 Fazit

Es besteht Einigkeit darüber, dass KONSENS von überragender Bedeutung für die Sicherung des Steueraufkommens in Deutschland ist. Der Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO vom 25. Mai 2023 (Tz. 1) und die noch nicht erfüllten Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zeigen, dass KONSENS an einem kritischen Punkt steht.

Auch nach 16 Jahren Entwicklungszeit ist unklar,

- wann die drei essenziellen Kernverfahren mit der darin zu bündelnden Steuer-IT für KONSENS bereitstehen werden, um die landeseigenen Verfahren abzulösen und
- welcher finanzielle Aufwand über das bislang schon Geleistete hinaus erforderlich sein wird, um eine einheitliche und zukunftsfähige Steuer-IT in Betrieb zu nehmen.

Angesichts dieser Herausforderungen überzeugen die Einlassungen des BMF nicht. Der Bund nimmt über die Gesamtleitung wesentlichen Einfluss auf KONSENS. Es darf keine Option für das BMF sein, die Gesamtleitung abzugeben. Vielmehr muss es seine Mitverantwortung für den Erfolg von KONSENS im Zusammenwirken mit den Ländern annehmen und die Gesamtleitung dauerhaft mit einer kooperativen und zugleich durchsetzungsfähigen Leitung besetzen. Der Bund und die Länder müssen dieses Vorhaben gemeinsam verantwortungsvoll zum Erfolg führen.

Der Bundesrechnungshof unterbreitet folgenden Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss nimmt den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis.
2. Der Ausschuss fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, die für die operative Steuerung von KONSENS wichtige Rolle des Leiters der Gesamtleitung zu behalten,
3. die Differenzen mit den Ländern zu überwinden und kooperativ die notwendigen Optimierungen in der Organisation und den Ablaufprozessen von KONSENS vorzunehmen.
4. Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium der Finanzen den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus der 16. Sitzung am 22. September 2023 (Protokoll-Nummer 20/16 (Top 20), A-Drs. 209/20. WP) umsetzt und über die Ergebnisse in seinem nächsten Bericht gemäß § 20 Absatz 4 FVG zum 1. März 2024 berichtet.

Korn

Fuhs

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck