



Bericht

an den
Haushaltsausschuss und
an den
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu dem Bericht 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 - 1195/1

Bonn, den 14. März 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Anlass und Gegenstand des Berichts	6
2	Sorgfalt bei Veränderungen der IT-Strukturen	7
3	Bundesrechnungshof sieht Handlungsbedarf	7
3.1	Mehrausgaben beziffern, Transparenz schaffen	7
3.2	Unklarheit über das Erreichen des Zielzustands beseitigen	8
3.3	Risiken verstärkt in den Blick nehmen	9
3.4	Grundlagen für Erfolgskontrollen schaffen	10
3.5	Modernisierung und Vereinheitlichung der IT nur mit zusätzlichem Personal erreichbar	11
4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	12
5	Abschließende Würdigung	13

0 Zusammenfassung

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

0.2 Bund und Länder wirken beim Einsatz von IT in der Steuerverwaltung im Wesentlichen in dem Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) zusammen. Schwerpunkt des Berichtes des BMF ist daher der Sachstand zu KONSENS sowie zur Umsetzung des KONSENS-Gesetzes. Der Bundesrechnungshof prüft den Transformationsprozess begleitend. Er unterstützt das BMF darin, die vom Gesetzgeber beschlossenen stärkeren Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gemeinsam mit den Ländern umzusetzen.

Auf der Grundlage seiner Erkenntnisse aus dieser und früherer Prüfungen zu KONSENS sieht der Bundesrechnungshof allerdings Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

0.3 Damit der Bund seine vom Gesetzgeber gestärkten Rechte in der Steuerverwaltung wahrnehmen kann, ist zusätzliches Personal erforderlich. Über die entsprechenden Mehrausgaben für den Bundeshaushalt sollte das BMF den Gesetzgeber frühzeitig informieren (Tz. 3.1).

0.4 Bis zum Jahr 2022 werden Bund und Länder für KONSENS rund 1,7 Mrd. Euro ausgeben. Ohne eine umfassende, alle IT-Verfahren einbeziehende Projektplanung bleibt unklar, in welchem Umfang damit das zentrale Ziel einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT erreicht sein wird (Tz. 3.2).

- 0.5 Das KONSENS-Gesetz ist ab dem 1. Januar 2019 anzuwenden. Risiken für dessen zeitgerechte vollständige Umsetzung ergeben sich derzeit aus wesentlichen Dissenspunkten zwischen Bund und Ländern. Dies betrifft insbesondere den Anwendungsbereich. Das BMF sollte die Risiken sowie die erforderlichen Maßnahmen zur Risikominimierung deutlicher in den Blick nehmen. Ein ergänzender Bericht des BMF zur Mitte des Jahres 2018 könnte hier Transparenz schaffen (Tz. 3.3).
- 0.6 Die ausgabenintensiven Maßnahmen zur Beschleunigung der Modernisierung der steuerlichen IT-Verfahren sind fortlaufend auf ihre Wirtschaftlichkeit, Wirkung und Zielerreichung hin zu evaluieren. Hierfür steht eine umfassende Analyse des Ist-Zustands ebenso noch aus wie die Festlegung messbarer Ziele und geeigneter Kennzahlen (Tz. 3.4).
- 0.7 Hauptursache für die fortlaufenden zeitlichen Verzögerungen in KONSENS ist das Fehlen ausreichenden Personals für die Softwareentwicklung und den Betrieb. Ohne eine Lösung dieser Problematik wird das Ziel einer beschleunigten Modernisierung der steuerlichen IT-Verfahren nicht erreichbar sein (Tz. 3.5).
- 0.8 Das BMF hat erklärt, die Handlungsempfehlungen des Bundesrechnungshofes weit überwiegend aufgreifen zu wollen. Der zusätzliche Bedarf an Haushaltsmitteln solle dem Haushaltsgesetzgeber mit dem jährlichen Regierungsentwurf vorgelegt werden. Aussagen zum Erreichen des Zielzustands von KONSENS sowie zu Methode und Kriterien der Erfolgskontrolle strebe es auf der Grundlage einer verbesserten Zielplanung in Abstimmung mit den Ländern an. Zu einer Analyse des Ist-Zustands sehe es sich aufgrund fehlender Ressourcen allerdings derzeit nicht in der Lage. Die Anregung eines Zwischenberichtes zur Mitte des Jahres 2018 unterstütze das BMF ausdrücklich (Tz. 4).
- 0.9 Die Zusagen des BMF bewertet der Bundesrechnungshof als durchweg positiv, hält sie jedoch überwiegend noch für zu unbestimmt. So dürfen grundsätzliche Fragen nach dem Erreichen des Zielzustands von KONSENS und den damit einhergehenden Gesamtkosten auf Dauer nicht unbeantwortet bleiben. Hierzu erwartet der Bundesrechnungshof in dem nächsten regulären Fortschrittsbericht nähere Informationen.

Wichtige Fragen zur Umsetzung des KONSENS-Gesetzes, wie die nach dem Umgang mit den zeitlichen und inhaltlichen Risiken sowie die nach den Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen, sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kurzfristig geklärt werden. Ein Zwischenbericht des BMF zur Mitte des Jahres 2018 könnte hier den weiteren Projektfortschritt, fortbestehende und neu aufgetretene Risiken und einen etwaigen Nachsteuerungsbedarf aufzeigen (Tz. 5).

1 Anlass und Gegenstand des Berichts

Bund und Länder arbeiten im Vorhaben KONSENS¹ gemeinsam an der Beschaffung, arbeitsteiligen Entwicklung und Pflege sowie dem Einsatz einheitlicher Software für die Steuerverwaltung. Dies umfasst sowohl die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Gemeinschaftsteuern und den Solidaritätszuschlag als auch die reinen Landessteuern. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern ist seit dem Jahr 2007 in dem „Abkommen zur Regelung der Zusammenarbeit im Vorhaben KONSENS“ (Verwaltungsabkommen) geregelt.

Im Vorhaben KONSENS werden neue steuerliche IT-Verfahren unter der Federführung eines Landes entwickelt. Die bereits vorhandenen IT-Verfahren der Länder werden vereinheitlicht, technisch modernisiert, funktional erweitert und für den Einsatz in allen 16 Ländern und im Bund bereitgestellt.

Im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat der Gesetzgeber im Jahr 2017 Änderungen im Grundgesetz und im Finanzverwaltungsgesetz (FVG) vorgenommen, um die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung zu stärken. Gegenstand des Gesetzespaketes war auch das neue KONSENS-Gesetz. Dieses ist ab dem 1. Januar 2019 anzuwenden und ersetzt, soweit es die Bundesauftragsverwaltung betrifft, das bisherige Verwaltungsabkommen. Mit dem KONSENS-Gesetz erhält das Bundesministerium der Finanzen (BMF) umfassende Einwirkungs- und Weisungsrechte gegenüber den Ländern. Das bisherige Einstimmigkeitsprinzip in den KONSENS-Gremien wird durch ein flexibles Mehrheitsprinzip mit einseitigem Vetorecht des Bundes ersetzt. Zudem wird das Vorhaben KONSENS in eine Projektstruktur nach anerkannten Standards überführt.

Der Gesetzgeber hat das BMF in § 20 Absatz 4 FVG verpflichtet, 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 (§ 20 Absatz 2 FVG) zu berichten. Den ersten Bericht hat das BMF dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum 1. März 2018 vorgelegt.

¹ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

2 Sorgfalt bei Veränderungen der IT-Strukturen

Die Haupteinnahmen von Bund und Ländern werden durch die Steuerverwaltungen der Länder festgesetzt und erhoben. Hierzu ist eine umfassende Automationsunterstützung aller relevanten Geschäftsprozesse in den Finanzämtern notwendig. Die Handlungsfähigkeit aller staatlichen Ebenen hängt damit entscheidend von funktionsfähigen IT-Verfahren in der Steuerverwaltung der Länder ab. Eingriffe in dieses System sind sorgfältig zu planen und behutsam vorzunehmen.

Das BMF ist sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes dieser besonderen Verantwortung bewusst. Der Transformationsprozess hin zu neuen Organisationstrukturen und Prozessen in KONSENS soll gemeinsam mit den Ländern gestaltet werden. Hier gilt es für das BMF, den zum Teil andauernden Widerständen der Länder gegen die Stärkung der Rechte des Bundes im Allgemeinen und das KONSENS-Gesetz im Besonderen durch ein entschiedenes und zugleich kooperatives Vorgehen zu begegnen.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Vorgehensweise des BMF, die notwendigen Schritte gemeinsam mit den Ländern mit der gebotenen Sorgfalt zu planen und umzusetzen.

3 Bundesrechnungshof sieht Handlungsbedarf

Das 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 zur Anwendung zu bringen. Der Bundesrechnungshof prüft das Projekt von Beginn an begleitend. Auf der Grundlage seiner Erkenntnisse aus dieser und früherer Prüfungen zu KONSENS sieht der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf in den folgenden Bereichen:

3.1 Mehrausgaben beziffern, Transparenz schaffen

Bund und Länder finanzieren das Vorhaben KONSENS gemeinsam. Die bisher für KONSENS aufgewendeten Haushaltsmittel belaufen sich auf 897 Mio. Euro. Der Bund hat davon 112 Mio. Euro getragen. Das entspricht 12 % der Gesamtausgaben. Ab dem 1. Januar 2018 trägt der Bund einen erhöhten Anteil am Gesamtbudget. Darin enthalten ist ein fester – auf 10 Mio. Euro deutlich angehobener – Zuschuss, der an das Erreichen eines von der

Finanzministerkonferenz vorgegebenen Kriteriums geknüpft ist. Der erfolgsabhängige Zuschuss des Bundes ist aktuell Gegenstand einer Prüfung des Bundesrechnungshofes.

Für den Zeitraum bis zum Jahr 2022 sind auf der Grundlage der bisherigen KONSENS-Finanzplanung, d. h. noch ohne Berücksichtigung zusätzlicher Ausgaben durch das KONSENS-Gesetz, weitere 807 Mio. Euro an Haushaltsmitteln vorgesehen. Auf den Bundeshaushalt werden davon 148 Mio. Euro bzw. 18 % entfallen. Damit der Bund die stärkeren Rechte in der Steuerverwaltung auch wahrnehmen kann, wird zudem ein deutlicher personeller Aufwuchs im BMF, im Bundeszentralamt für Steuern und im Informationstechnikzentrum Bund erforderlich sein. Die Gesetzesfolgenabschätzung zum KONSENS-Gesetz enthält hierzu keine Angaben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF zu den im Sach- und Personalhaushalt der Bundesfinanzverwaltung zusätzlich erforderlichen Mitteln frühzeitig Klarheit schafft. Nur so wird deutlich, mit welchen Mehrausgaben für den Bund die Stärkung seiner Rechte in der Steuerverwaltung einhergehen wird.

3.2 Unklarheit über das Erreichen des Zielzustands beseitigen

Bis zum Jahr 2022 werden Bund und Länder insgesamt rund 1,7 Mrd. Euro für das Vorhaben KONSENS ausgeben. Wesentliche Meilensteine, wie die Ablösung zahlreicher vorhandener IT-Fachverfahren durch die drei neuen Kernverfahren GINSTER², ELFE³ und BIENE⁴, werden bis dahin nicht vollständig umgesetzt sein; weitere Verzögerungen sind bereits eingetreten. Ohne eine umfassende, alle steuerlichen IT-Verfahren einbeziehende Zielplanung lässt sich die wichtige Frage derzeit nicht beantworten, wann letztlich der mit KONSENS beabsichtigte Zustand erreicht wird, dass bundesweit flächendeckend einheitliche Programme in der Steuerverwaltung zum Einsatz kommen. Offen bleibt auch die Frage nach den bis dahin voraussichtlich erforderlichen Haushaltsmitteln.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der Dimension des Gesamtvorhabens KONSENS für geboten, dass das BMF eine mittel-, erforderlichenfalls auch langfristige Zielplanung aufstellt, die Antworten auf diese Fragen ermöglicht.

² Grundinformationsdienst Steuer.

³ Einheitliche länderübergreifende Festsetzung.

⁴ Bundeseinheitliches, integriertes, evolutionär neu entwickeltes Erhebungsverfahren.

3.3 Risiken verstärkt in den Blick nehmen

Das KONSENS-Gesetz ist im August 2017 verkündet worden. Anzuwenden ist es ab dem 1. Januar 2019. Damit ist bereits annähernd die Hälfte der zur Verfügung stehenden Vorbereitungszeit verstrichen.

Wesentliche Fragen sind bislang zwischen Bund und Ländern ungeklärt; die entsprechenden Positionen liegen zum Teil diametral auseinander. Dies betrifft vor allem den Anwendungsbereich des KONSENS-Gesetzes. Dass die Regelungen des KONSENS-Gesetzes – anders als beim Verwaltungsabkommen – auf die Bundesauftragsverwaltung beschränkt sind, hält der Bundesrechnungshof für eine gravierende Schwachstelle, die es noch vor dem 1. Januar 2019 zu beheben gilt.

So dient der weitaus überwiegende Teil der KONSENS-Produkte nicht nur den Steuerarten, die der Bundesauftragsverwaltung unterliegen, sondern auch den Landessteuern. Solche querschnittlichen, nicht auf bestimmte Steuerarten beschränkten IT-Leistungen fallen insbesondere in den Kernverfahren GINSTER und BIENE an; ohne sie können die unter die Bundesauftragsverwaltung fallenden Steuern nicht festgesetzt und erhoben werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unterliegen diese IT-Leistungen daher notwendigerweise dem Anwendungsbereich des KONSENS-Gesetzes. Dies stellen die Länder in Frage. Gelingt es nicht, die querschnittlichen IT-Leistungen dem KONSENS-Gesetz zuzuordnen, wären die Steuerung, die Entwicklung und der Einsatz einheitlicher IT-Verfahren in der Steuerverwaltung auf der Grundlage unterschiedlicher Regelwerke in hohem Maße durch Redundanzen und Ineffizienz beeinträchtigt. Derartige Parallelstrukturen wären in hohem Maße unwirtschaftlich.

Mit dieser Frage eng verknüpft ist die Besetzung der Leitungspositionen in den neu geschaffenen KONSENS-Gremien. Damit die Transformation hin zu neuen Strukturen und Entscheidungsprozessen in KONSENS möglichst unterbrechungsfrei gestaltet werden kann, ist es notwendig, dass sich Bund und Länder zeitnah verständigen.

Grundlage für die konkrete Umsetzungsstrategie soll das sogenannte Eckpunktepapier II sein. Dieses Papier ist noch zwischen Bund und Ländern abzustimmen. Gegenüber dem ursprünglichen Projektzeitplan sind hier bereits Verzögerungen eingetreten. Zudem müssen aufbauend auf das Eckpunktepapier

möglicherweise weitere Grundsatzentscheidungen auf höchster Leitungsebene getroffen werden. Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass noch gesetzgeberische Anpassungen an dem KONSENS-Gesetz erforderlich werden. Weitere Verzögerungen im Projektablauf sind damit absehbar.

Der Bundesrechnungshof erachtet es daher als notwendig, dass das BMF die Risiken für eine zeitgerechte Umsetzung des KONSENS-Gesetzes stärker in den Blick nimmt. Zum 1. März 2019 hat das BMF den nächsten Bericht nach § 20 Absatz 4 FVG zu erstatten. Es wäre wichtig zu erfahren, welche Maßnahmen es bis zu diesem Zeitpunkt umsetzen kann und will. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Eckpunktepapiers II für den weiteren Fortschritt des Transformationsprozesses könnte ein entsprechender Zwischenbericht des BMF zur Mitte des Jahres 2018 für Transparenz über die weiteren Schritte und über möglicherweise erforderliche gesetzgeberische Maßnahmen sorgen.

3.4 Grundlagen für Erfolgskontrollen schaffen

Das BMF benennt die Ziele, die mit der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes verfolgt werden, unter Ziffer 3 seines Berichtes. Für eine spätere Erfolgskontrolle der dafür ergriffenen Maßnahmen ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Ziele messbar sind. Dies ist in der derzeitigen Formulierung nicht der Fall. Nur auf der Grundlage aussagekräftiger und belastbarer Kennzahlen kann das BMF das Parlament in die Lage versetzen, sich ein „Bild vom Vorankommen im Gesamtvorhaben zu machen und Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung zu ziehen“⁵.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMF entsprechende Überlegungen zeitnah anstellt, um die Ausgangswerte geeigneter Kennzahlen zu ermitteln und die entsprechenden Zielwerte festzuhalten. In diesem Zusammenhang macht der Bundesrechnungshof auch darauf aufmerksam, dass eine anforderungsgerechte Kontrolle der Wirtschaftlichkeit, Zielerreichung und Wirkung der ergriffenen Maßnahmen nur dann möglich sein wird, wenn zu Beginn des Transformationsprozesses eine umfassende Analyse des Ist-Zustands erarbeitet und dokumentiert wurde. Diese steht bislang aus.

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 18/11135); Begründung zu Artikel 8 Nummer 2 (§ 20 Finanzverwaltungsgesetz).

3.5 Modernisierung und Vereinheitlichung der IT nur mit zusätzlichem Personal erreichbar

Mit dem KONSENS-Gesetz werden wichtige Weichen für einen beschleunigten Einsatz bundesweit einheitlicher IT-Verfahren in der Steuerverwaltung gestellt. Entscheidend für den Erfolg von KONSENS wird jedoch sein, inwieweit Bund und Länder die notwendigen personellen Ressourcen bereitstellen.

Derzeit ist das Fehlen geeigneten Personals die Hauptursache für die fortlaufenden zeitlichen Verzögerungen bei der Planung, der Entwicklung und der Inbetriebnahme neuer KONSENS-Software. So wurden im Frühjahr 2017 mit dem Ziel der Beschleunigung neun zusätzliche KONSENS-Produkte beauftragt. Möglich wurde dies durch eine Erhöhung des KONSENS-Budgets um 18,5 Mio. Euro. Für die Fertigstellung von vier dieser Produkte haben sich wegen fehlenden Personals bereits erneut Terminverschiebungen ergeben, in einem Fall sogar um mehr als zwei Jahre.

Zwar konnte mit gewissem Erfolg neues Personal gewonnen und eingearbeitet werden, jedoch ist gleichzeitig fachlich hochqualifiziertes Personal ausgeschieden (demografischer Wandel). Hinzu kommt, dass die besonders kritische Koexistenzphase der bestehenden und der neu eingeführten IT-Verfahren immer länger andauert. Damit einhergehend steigt der Aufwand für die Pflege und Wartung der eingesetzten IT-Verfahren stetig an. Im Jahr 2017 überstiegen die Ausgaben für die Pflege und Wartung (56,1 Mio. Euro⁶) diejenigen für die Entwicklung (52,7 Mio. Euro⁶) bereits zum wiederholten Male. In der Folge stehen regelmäßig weniger Ressourcen für die Entwicklung neuer IT-Verfahren zur Verfügung als im Vorhabensplan vorgesehen. So konnte das für die Entwicklung neuer IT-Verfahren im Jahr 2017 bereitgestellte Budget (65,2 Mio. Euro⁷) mangels verfügbaren Personals nur zu 81 % ausgeschöpft werden.

Der Bundesrechnungshof vermisst in dem Bericht des BMF Hinweise auf mögliche Maßnahmen zur Lösung des Problems. Hier könnten Überlegungen zu einer stärkeren Konsolidierung des IT-Betriebs in den Steuerverwaltungen insbesondere kleinerer Länder genauso eine Rolle spielen wie die Verlagerung von Entwicklungskapazitäten an Standorte mit besserem Fachkräfteangebot.

⁶ Finanzmeldungen im Vorhaben KONSENS, Stand Februar 2018.

⁷ Vorhabensplan KONSENS 2017.

Denkbar wäre auch eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes an Strategien zur Gewinnung und zur Aus- bzw. Fortbildung von IT-Fachkräften. Die erforderlichen Mittel könnten durch eine Umschichtung im KONSENS-Budget gewonnen werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte nichts unversucht bleiben, um der Problematik fehlenden Personals wirksam entgegenzuwirken. Ohne eine ausreichende Anzahl qualifizierter Fach- und Führungskräfte wird das Ziel einer beschleunigten Modernisierung der steuerlichen IT-Verfahren ansonsten nicht erreichbar sein.

4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF nahm zu den Handlungsempfehlungen wie folgt Stellung:

- Der zusätzliche Bedarf an Haushaltsmitteln in der Bundesfinanzverwaltung werde derzeit ermittelt. Der Bedarf werde dem Gesetzgeber anschließend im parlamentarischen Verfahren zur Haushaltsfeststellung vorgelegt.
- Aussagen zum Erreichen des Zielzustands werden als Ergebnis einer verbesserten Zielplanung in Abstimmung mit den Ländern angestrebt. Im Übrigen unterlägen derartige Planungen einer kontinuierlichen Anpassung und Überprüfung aufgrund der Abhängigkeit von externen Faktoren.
- Den bestehenden Risiken für eine zeitgerechte Umsetzung des KONSENS-Gesetzes solle durch eine möglichst zeitnahe Einigung mit den Ländern entgegen gewirkt werden. Der Empfehlung eines Zwischenberichtes zur Mitte des Jahres 2018 werde gefolgt.
- Kennzahlen als notwendige Grundlage für Erfolgskontrollen sollen im Zuge einer verbesserten Zielplanung mit den Ländern abgestimmt werden. Eine Analyse des Ist-Zustands könne angesichts der bereits bestehenden zeitlichen Projektrisiken und wegen der damit einhergehenden Bindung erheblicher Kapazitäten nicht erarbeitet werden.
- Der Empfehlung, dass der Problematik fehlenden Personals wirksam entgegen gewirkt werden muss, stimmt das BMF ausdrücklich zu. Mögliche Maßnahmen seien bereits thematisiert und sollen weiter konkretisiert werden.

5 Abschließende Würdigung

Eine funktionierende IT-gestützte Verwaltung der Gemeinschaftsteuern hat für die Haushalte von Bund und Ländern herausragende Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hält das Vorhaben KONSENS für eine gesamtstaatlich bedeutende Aufgabe. Bund und Länder sind in der gemeinsamen Verantwortung, das Vorhaben zu einem Erfolg zu führen. Die Umsetzung des KONSENS-Gesetzes ist hierfür eine wichtige Grundlage.

Der Bundesrechnungshof erkennt die besonderen Herausforderungen, vor denen das BMF bei der zeitgerechten Umsetzung des KONSENS-Gesetzes steht, an. Die Aktivitäten aller Beteiligten sind darauf gerichtet, die gesetzlich vorgesehenen Verbesserungen möglichst weitgehend zum 1. Januar 2019 zur Wirkung zu bringen. Bei aller Konzentration auf dieses Ziel dürfen allerdings grundsätzliche Fragen auf Dauer nicht unbeantwortet bleiben:

- Wann ist der mit KONSENS beabsichtigte Zielzustand erreicht?
- Welche Ausgaben werden hierfür – über die 1,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2022 hinaus – noch anfallen?
- Mit welchem weiteren finanziellen und personellen Mehrbedarf ist in den nächsten Jahren für den Haushalt des Bundes durch die Stärkung seiner Rechte in der Steuerverwaltung zu rechnen?

Zu diesen Fragen äußert sich das BMF bislang nur unbestimmt. Das ist mit Blick auf die Bedeutung des Vorhabens KONSENS und den Umfang der eingesetzten Haushaltsmittel nicht ausreichend.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF dem Haushalts- und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in seinem nächsten gesetzlich vorgesehenen Fortschrittsbericht zum 1. März 2019 aussagekräftigere Informationen zu den aufgeworfenen Fragestellungen gibt.

Weitere Fragen sind hingegen drängender:

- Welche Maßnahmen (beispielsweise Klärung von Dissenspunkten mit den Ländern, eventuell erforderliche Gesetzesanpassungen) sind noch zu ergreifen, damit die Vorgaben des KONSENS-Gesetzes zum 1. Januar 2019 umgesetzt werden können?

- Mit welchen Methoden und Kriterien sollen die mit dem KONSENS-Gesetz beabsichtigten Fortschritte gemessen werden?

Der Bundesrechnungshof regt an, dass das BMF diese Fragen in einem Zwischenbericht Mitte des Jahres 2018 beantwortet. Mit Blick auf die Aussagefähigkeit späterer Erfolgskontrollen hält der Bundesrechnungshof eine vorherige Analyse der Ausgangslage grundsätzlich für erforderlich. Das BMF sieht sich hierzu insbesondere aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der Lage. Gleichwohl erwartet der Bundesrechnungshof, dass es dem BMF gelingt, geeignete Kennzahlen, Ausgangszustände und Zielwerte für Zwecke der Erfolgskontrolle festzulegen.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Vorhaben KONSENS ein wichtiges Beratungs- und Prüfungsfeld. Er wird sich fortlaufend durch Prüfungen ein Bild von den Fortschritten und etwaigen Schwierigkeiten im Vorhaben KONSENS machen. Anlassbezogen wird er den Haushalts- und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über aktuelle Prüfungserkenntnisse unterrichten.

Korn

Steinkamp