

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, Markus Herbrand, Till Mansmann, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Bееck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Reginald Hanke, Peter Heidt, Torsten Herbst, Dr. Gero Clemens Hocker, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Katja Suding, Stephan Thomae, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Fortentwicklung des KONSENS-Verbunds und Integration ins Bundeszentralamt für Steuern zur Beschleunigung der Digitalisierung in der Steuerverwaltung

Seit den 60er-Jahren kooperieren die Bundesländer im Bereich der Steuerverwaltung auf dem Gebiet der Informationstechnik. Viele der bisherigen Projekte kamen jedoch an ihre Grenzen. Beim Programmierverbund „Integriertes Automatisiertes Besteuerungs-Verfahren (IABV)“ arbeiteten diverse Länder nicht mit und strebten Parallellösungen an (vgl. Deutscher Bundestag, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste (WD): Föderale Finanzverwaltung und Digitalisierung (WD 4 - 3000 - 131/20), 2020, S. 5).

Das Föderale Integrierte Standardisierte Computer-Unterstützte Steuersystem (FISCUS) sollte ab 1991 bis zum Jahr 2006 einheitliche Systeme in allen Bundesländern zum Einsatz bringen. Personalprobleme, Entwicklungsrückstände, Mängel im Projektmanagement und die Verweigerung der Unterstützung durch die Länder brachten FISCUS als Gesamtvorhaben zum Scheitern (Senger, Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 2009, S. 144 f.). Die Kosten explodierten von ursprünglichen 168,7 Mio. Euro auf ca. 400 Mio. Euro (vgl. Bundesrechnungshof – BRH –, Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, 2006, S. 148). In Deutschland gab es zwischenzeitlich sechs parallele Programmierverbände.

Erst im Rahmen der Koordinierten Neuen Software-Entwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS) ab dem Jahr 2004 konnte die Zusammenarbeit wiederbelebt werden. Dennoch zeichnen sich bis heute langwierige Entwicklungsprozesse ab, obwohl man auf den Grundsatz der Einstimmigkeit bei der Entscheidungsfindung verzichtete. Zum Teil sind Aufgaben aus dem Jahr 2007 bis heute nicht umgesetzt (vgl. Bundestagsdrucksache 19/19733, S. 3). Die digitale Transformation der deutschen Steuerverwaltung scheint nach Ansicht der Fragesteller im europäischen und internationalen Kontext nicht konkurrenzfähig umsetzbar zu sein.

Der Bundesrechnungshof hat mit nunmehr fünf Berichten nach § 88 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) in den Jahren 2018, 2019, 2020 und 2021 auf Versäumnisse und Risiken im Vorhaben KONSENS hingewiesen. Dabei wurde gefordert, dass begleitende Erfolgskontrollen vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) durchgeführt werden und die Softwareentwicklung stärker auf die Kernverfahren ausgerichtet wird. In seinem letzten Bericht vom 13. April 2021 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages kommt der Bundesrechnungshof zu der Feststellung, dass KONSENS zunehmend unter Verzögerungen leide, der Bericht des BMF nach § 20 Absatz 4 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) vom 1. März 2021 hinter den Beschlussmaßnahmen des Rechnungsprüfungsausschusses zurückbleibe, der Fortschrittsbericht nicht die Anforderungen an eine wirksame Erfolgskontrolle erfülle und dass das BMF zu keiner tragfähigen Gesamtplanung für KONSENS in der Lage sei. Mehr noch, auch das KONSENS-Vorhaben konnte über die Jahre nicht unter Beweis stellen, dass es den großen Herausforderungen bei der Digitalisierung für die Steuerverwaltung in effizienter und pünktlicher Art und Weise begegnen kann.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben in ihrem Gutachten zum Thema „Föderale Finanzverwaltung und Digitalisierung“ (WD 4 - 3000 - 131/20) aufgezeigt, dass unter den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Vorgaben eine Bündelung sämtlicher Digitalkompetenzen unter Fortentwicklung der KONSENS-Tätigkeiten und einer Integration beispielsweise beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) erreicht werden kann. Die digitale Transformation der 17 Steuerverwaltungen in Deutschland könnte nach Auffassung der Fragesteller somit aus einem Guss koordiniert und in Augenhöhe zur Wirtschaft und zum ausländischen Verwaltungsumfeld umgesetzt werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Maßnahmen wurden von der Bundesregierung konkret nach Veröffentlichung des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO (VIII 4 - 2017 - 1195/1) vom 14. März 2018 getroffen, um die dort aufgezeigten Probleme zu beheben, und welche Fortschritte wurden erreicht?
2. Welche Maßnahmen wurden von der Bundesregierung konkret nach Veröffentlichung des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO (VIII 4 - 2017 - 1195/2) vom 8. Oktober 2018 getroffen, um die dort aufgezeigten Probleme zu beheben, und welche Fortschritte wurden erreicht?
3. Welche Maßnahmen wurden von der Bundesregierung konkret nach Veröffentlichung des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO (VIII 1 - 2020 - 1193/3) vom 3. September 2020 getroffen, um die dort aufgezeigten Probleme zu beheben, und welche Fortschritte wurden erreicht (vgl. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2020/erneute-verzoegerungen-bei-der-abloesung-der-kernverfahren-im-vorhaben-konsens-pdf>; <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/erneute-verzoegerungen-bei-der-abloesung-der-kernverfahren-im-vorhaben-konsens?searchterm=konsens>)?
4. Welche Maßnahmen wurden von der Bundesregierung konkret nach Veröffentlichung des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO (VIII 1 - 2017 - 1195/3) vom 22. Mai 2019 getroffen, um die dort aufgezeigten Probleme zu beheben, und welche Fortschritte wurden erreicht?

5. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung konkret nach Veröffentlichung des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO (VIII 1 - 2021 - 0693) vom 13. April 2021 ergreifen, um die dort aufgezeigten Probleme zu beheben?
6. Welche konkreten Kritikpunkte aus den Berichten des Bundesrechnungshofes seit dem Jahr 2018 kann die Bundesregierung nicht nachvollziehen, bzw. welche Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes weist sie zurück?
7. Inwieweit werden mittlerweile die Risiken des Vorhabens KONSENS sowie die erforderlichen Maßnahmen zur Risikominimierung (vgl. Bericht des BRH vom 14. März 2018 zu Nummer 3) von der Bundesregierung in den Blick genommen?
8. Wie sieht die Strategie des BMF aus, die vom Bundesrechnungshof gefordert wurde, um weiteres internes und externes Personal für KONSENS zu gewinnen (vgl. Nummer 2 und 5 des Berichts vom 22. Mai 2019), und inwieweit ist solch eine Strategie bereits umgesetzt?
9. Welche verbindlichen und einheitlichen Vorgaben hat das BMF für die Gewinnung und die Einbindung von internem und externem Personal als Sourcing-Strategie i. S. d. Berichts vom 22. Mai 2019 erarbeitet, und wie bewähren sich diese Vorgaben in der Praxis?
10. Inwieweit hat die Bundesregierung die begleitende Evaluation durch ein Evaluationskonzept verbessert, und wie differenziert werden die IT-Verfahren und deren Fortschritt durch geeignete und kategorispezifische Kennzahlen operationalisiert?
11. Welche weiteren Verzögerungen bei den Kernverfahren zeichnen sich aktuell ab, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Planung und die operative Steuerung von KONSENS in der Vergangenheit nicht hinreichend zielgerichtet und nicht tragfähig war (bitte nach Fachverfahren die Verzögerungen darstellen und erläutern)?
12. Wie steht die Bundesregierung zu der Kritik des Bundesrechnungshofes, dass das BMF dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages die mehrjährigen Verzögerungen bei den Kernverfahren verschwiegen habe (vgl. Bericht vom 3. September 2020), und wie plant das BMF, den Stand der Fortschritte zukünftig besser zu berichten?
13. Welche Überprüfung des nach Auffassung des Bundesrechnungshofes „mit den Ländern ausgehandelten Kompromisses“ (vgl. Nummer 2.2 des Berichts vom 8. Oktober 2018) hat die Bundesregierung vorgenommen, und zu welchen Ergebnissen führte diese?
14. Wie und durch welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung sichergestellt, dass seit 2018 die über ein Jahrzehnt hinweg gewachsenen Strukturen in den KONSENS-Verfahren nicht unverändert fortgeführt, sondern die mit dem KONSENS-Gesetz beabsichtigte Stärkung in den Vordergrund gestellt wird (vgl. Nummer 2.3 des Berichts vom 8. Oktober 2018)?
15. Welche aussagekräftigen Kennzahlen sowie deren Ausgangs- und Zielwerte zur Bewertung des Erfolgs, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens KONSENS hat die Bundesregierung aufgrund der Berichte des Bundesrechnungshofes angepasst, und seit wann sind diese implementiert?

16. Wie rechtfertigt die Bundesregierung die Kritik des Bundesrechnungshofes zur fehlenden Evaluierung und Erfolgskontrolle in Anbetracht des Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 12. November 2020, das KONSENS-Budget im Zeitraum 2021 bis 2025 um jährlich 5 Prozent ausgehend vom Budget des Jahres 2020 in Höhe von 180 Mio. Euro zu erhöhen?
17. Welche Abrechnungsverfahren existieren für das KONSENS-Budget, bzw. welche Rechenschaft muss über die Zuweisungen der Finanzmittel abgelegt werden?
18. Welches Verfahren der Rückzahlung ist für den Fall vorgesehen, dass – aufgrund des Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 12. November 2020, das KONSENS-Budget im von Zeitraum 2021 bis 2025 um jährlich 5 Prozent ausgehend vom Budget des Jahres 2020 in Höhe von 180 Mio. Euro zu erhöhen – finanzielle Mittel nicht vollumfänglich verwendet werden?
19. Wie bewertet die Bundesregierung angesichts der anhaltenden Kritik des Bundesrechnungshofes in seinen Berichten seit März 2018 zum KONSENS-Verbund die horizontale Kooperation zwischen den Ländern im Hinblick auf das Tempo der digitalen Transformation in der Privatwirtschaft und bei anderen inländischen bzw. ausländischen Verwaltungen?
20. Inwieweit ist die Bundesregierung noch der Überzeugung, dass das KONSENS-Vorhaben den großen Herausforderungen bei der Digitalisierung für die Steuerverwaltung in effizienter und pünktlicher Art und Weise begegnen kann?
21. Welche Herausforderungen bei der Digitalisierung sieht die Bundesregierung abseits der reinen IT-Verfahrensentwicklung, IT-Verfahrenspflege und IT-Verfahrensbetreuung durch KONSENS für die Steuerverwaltung?
22. Wurde von Seiten der Bundesregierung darüber nachgedacht, das Vorhaben KONSENS zu beenden oder neu zu organisieren?
23. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, dass einzelne Länder das Vorhaben KONSENS beenden möchten oder zumindest kritisch sehen?
24. Zu welchen Schritten der Bundesregierung führte die Feststellung des Bundesrechnungshofes im Bericht vom 8. Oktober 2018 (vgl. Nummer 5), dass das gesamte KONSENS-Vorhaben auf den Prüfstand gestellt werden müsse und sämtliche alternativen Handlungsoptionen aufzuzeigen bzw. über strukturelle Veränderungen und gesetzlichen Nachsteuerungsbedarf zu entscheiden sei, sofern die erwarteten Beschleunigungseffekte bei Verfahrensentwicklung und Verfahrenseinsatz ausbleiben?
25. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zum Thema „Föderale Finanzverwaltung und Digitalisierung“ (WD 4 - 3000 - 131/20)?
26. Inwieweit hat die Bundesregierung bisher die föderale Aufbauorganisation der Steuerverwaltung hinsichtlich ihrer negativen Auswirkungen auf die Fortschritte bei der Digitalisierung analysiert?
27. Welche Betrachtungen und Untersuchungen der Bundesregierung wurden durchgeführt, ob unter Beibehaltung der dezentralen, föderalen Struktur der deutschen Steuerverwaltung eine Bündelung der Digitalkompetenzen auf Bundesebene grundgesetzkonform erreicht werden kann, und welche Bund-Länder-Besprechungen hatten diese oder eine ähnliche Thematik zum Gegenstand?

28. Wie bewertet die Bundesregierung das gesamtstaatliche Interesse an der digitalen Transformation im Verwaltungsbereich und an den bisher gelungenen Grundgesetz-Änderungen (u. a. Artikel 91c und 108 des Grundgesetzes – GG) im Hinblick auf die Möglichkeit der Bündelung sämtlicher Digitalkompetenzen in der Steuerverwaltung unter Fortentwicklung der KONSENS-Tätigkeiten und einer Integration beispielsweise beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)?
29. Vermag aus Sicht der Bundesregierung das Bundeszentralamt für Steuern als Bundesoberbehörde, welche bereits jetzt zahlreiche Aufgaben nach § 5 FVG und länderübergreifende Verpflichtungen wie die Erteilung von steuerlichen Identifikationsnummern (IdNr.), die Bildung von elektronischen Lohnsteuer-Abzugsmerkmalen (ELStAM) sowie die Vergabe von Umsatzsteuer-IdNr. übernimmt, die Bündelung sämtlicher Digitalkompetenzen in der Steuerverwaltung unter Fortentwicklung der KONSENS-Tätigkeiten effektiv und zielführend aus gesamtstaatlicher Sicht leisten zu können?

Wenn nein, welche Institution wäre hierzu aus Sicht der Bundesregierung besser geeignet, bzw. welche Voraussetzungen müssten geschaffen werden, damit das BZSt dieser Rolle gerecht werden kann?
30. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, die Bedenken des Bundesrechnungshofes aus seinen ergangenen Berichten bis zum Jahr 2030 zu entkräften bzw. die dort geforderten Kritikpunkte konstruktiv umzusetzen?

Berlin, den 21. April 2021

Christian Lindner und Fraktion

