

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29055 –**

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

Vorbemerkung der Fragesteller

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 stär-

ker 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.

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?

Der zusätzliche Personalbedarf, um die Rolle des Bundes nach dem Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-G) auszufüllen, wurde ermittelt und in das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts eingebracht.

Die im Eckpunktepapier I zur Umsetzung des KONSENS-G aufgeführten offenen Punkte konnten mit dem Eckpunktepapier II einvernehmlich geklärt werden. In dem Eckpunktepapier II wurden insbesondere Festlegungen getroffen zum einheitlichen Organisationsaufbau für alle Bereiche des Vorhabens KONSENS (Vermeidung von Doppelstrukturen) sowie zum Anwendungsbereich KONSENS-G.

Der Zwischenbericht zum 1. August 2018 über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nach § 20 Absatz 2 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) wurde dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt.

Im Eckpunktepapier II wurde weiterhin festgelegt, dass eine Evaluierung der getroffenen Umsetzungsmaßnahmen erfolgen soll, um festzustellen, ob sich die vorgesehenen Strukturen und Abstimmungsregeln als Bausteine zur Beschleunigung bei der Verfahrenserstellung und/oder beim Verfahrenseinsatz bewährt haben. Für die danach erfolgende Überprüfung der Wirksamkeit hinsichtlich der Beschleunigung sollen geeignete Kennzahlen herangezogen werden.

Die Gewinnung von geeignetem IT-Personal für den Einsatz im Vorhaben KONSENS steht bereits seit dem Jahr 2014 (als Ausfluss der Aktivitäten zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) verstärkt im gemeinsamen Fokus von Bund und Ländern. Der Personaleinsatz konnte im Vorhaben KONSENS – trotz der angespannten Lage am Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte – kontinuierlich gesteigert werden.

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?

Die Arbeiten an dem Qualitätsmanagement-System KONSENS – in dem insbesondere die im Vorhaben KONSENS einzuhaltenden Prozesse beschrieben als auch die Entscheidungs- und Eskalationsregeln festgelegt sind – zur Anpassung an die Vorgaben des KONSENS-G sind inzwischen fortgeschritten.

Die Einrichtung eines einheitlichen Einzel- und übergreifenden (Multi-)Projektmanagements ist im Wesentlichen konzipiert. Der weitere Ausbau und die sukzessive Einführung eines standardisierten Projektmanagements werden stetig vorangetrieben. Die Ausrichtung der Planung und Steuerung im Bereich der Softwareentwicklung und -pflege auf eine marktgängige serviceorientierte Architektur in Form von Geschäftsservices wird ab 2021 pilotiert.

Um den Fortschritt im Vorhaben KONSENS transparent darzustellen, wurden Kennzahlen in den Bereichen Budget, Personal, Softwareeinsatz und -entwicklung, elektronische Übermittlung sowie Festsetzung entwickelt und turnusmäßig verwendet. Ergänzend wurde zur Evaluierung der Umsetzung des KONSENS-G ein Konzept erarbeitet.

Die Kennzahlen und das Evaluierungskonzept wurden zusammen mit dem Bericht zum 1. März 2019 bzw. zum 1. März 2020 über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nach § 20 Absatz 2 FVG dem Haushaltsausschuss und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt. Dem Evaluierungskonzept liegt ein textlich ergänztes Kennzahlen-Set zugrunde, mit dem Themenfelder Modernisierung und Standardisierung, Flexibilität der Umsetzung fachlicher Anforderungen, zeitnaher Softwareeinsatz und Qualität der Software abgebildet werden sollen. Der daraus abgeleitete Bericht über die Evaluierung der Umsetzung des KONSENS-G ist aktuell in Arbeit.

Eine entsprechende Auseinandersetzung mit der Entwicklung ist auf Basis des Evaluierungsberichts im Vorhaben KONSENS vorgesehen.

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>)?

Die Vereinheitlichung und Modernisierung der in der Steuerverwaltung der Länder eingesetzten IT-Verfahren und somit auch die Ablösung der bestehenden sogenannten Kernverfahren durch die KONSENS-Verfahren GINSTER (Grundinformationsdienst Steuer), ELFE (Einheitliche länderübergreifende Festsetzung) und BIENE (Bundeseinheitliche integrierte evolutionäre Neuentwicklung der Erhebung) ist eines der wesentlichen strategischen Ziele des Vorhaben KONSENS. Mit dem Einsatz von GINSTER als Master in allen Ländern ist ein wesentlicher Schritt zur Erreichung dieses Ziels gelungen.

Die Ablösung der Kernverfahren bildet regelmäßig einen Planungsschwerpunkt bei der Aufstellung des jährlichen Vorhabenplans. Bei der Priorisierung der

umzusetzenden Aufgaben wird der Ablösung der Kernverfahren – mit Ausnahme der Aufgaben zur Umsetzung gesetzlicher Vorgaben – die höchste Priorität beigemessen. Diese vorrangige Umsetzung neuer oder geänderter fachlicher Anforderungen konnte wegen der begrenzten Ressourcen häufig nur zu Lasten der Arbeiten an der Ablösung der Kernverfahren gelingen. Das Verfahren ELFE war davon regelmäßig besonders betroffen, zu den Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/26800 hingewiesen.

Die Planungen zur Ablösung der Kernverfahren sind regelmäßig Gegenstand der Erörterungen in den Steuerungsgremien des Vorhabens KONSENS als auch der Aktivitäten der Gesamtleitung KONSENS. Das gilt auch für die jüngsten Entwicklungen im Verfahren ELFE und die hier im Dialog mit den auftragnehmenden Ländern sowie dem Verfahren durch die Gesamtleitung initiierten Maßnahmen, um den ursprünglichen Plantermin abzusichern.

Die Ausgangslagen hinsichtlich der Anforderungen zur Vereinheitlichung unterscheiden sich in den drei Kernverfahren erheblich. Jedes der drei KONSENS-Verfahren musste daher ein darauf abgestimmtes eigenes Vorgehen entwickeln. Im Verfahren BIENE wurde zunächst der Ansatz einer stufenweisen Ablösung der bestehenden Erhebungsverfahren verfolgt, verbunden mit der Notwendigkeit eines Mischbetriebs in der Koexistenzphase bis zur vollständigen Abdeckung des Funktionsumfangs der bestehenden Verfahren. Erst mit der Neuausrichtung des Vorgehens – weg von der Entwicklung und Einführung der Software in Teilstufen – wurde die bis dahin verfolgte Entwicklungsstrategie der sukzessiven Erstellung von Portfolioprojekten (Teile des Systems) durch eine Projektstrategie zur Erstellung des Gesamtsystems BIENE ersetzt. Die erforderlichen Vorarbeiten zur Überführung in die neue Projektstruktur haben vor allem im Verfahren BIENE erhebliche Ressourcen gebunden. Zur Ablösung der bestehenden Festsetzungsverfahren wurde im Verfahren ELFE für den Bereich der Festsetzungsprogramme der Weg über die Vereinheitlichung der (Fach-) Programme in kleinen Schritten (z. B. mit Rechtsmodulen) eingeschlagen, bei denen bereits auf die Einsetzbarkeit in allen Ländern geachtet wird. Diese Entwicklungsstrategie macht das Verfahren ELFE besonders anfällig für Ressourcenkonflikte bei kurzfristig umzusetzenden neuen fachlichen Anforderungen, weil zur modulweisen Neuprogrammierung als auch zur Pflege der bestehenden Programme auf die gleichen personellen Ressourcen (erforderliche fachliche Qualifikation deckungsgleich) zugegriffen wird. Die erfolgreiche Neuausrichtung des Verfahrens BIENE hat gezeigt, dass ein solches Unterfangen nicht auf die bloße Überführung in eine Projektstruktur beschränkt werden kann. Auch für das Verfahren ELFE ergeben sich Abhängigkeiten zwischen der zukünftigen Entwicklungsstrategie und einer möglichen Projektstruktur. Die für die Neuausrichtung des Verfahrens BIENE gefundenen Lösungen lassen sich auf Grund der eingangs beschriebenen unterschiedliche Ausgangslagen nicht als Blaupause verwenden, vielmehr muss für das Verfahren ELFE eine passende, maßgeschneiderte eigene Lösung gefunden werden.

Die Gesamtleitung KONSENS befindet sich hierzu in einem Dialog mit dem Verfahren ELFE und den nach KONSENS-G verantwortlichen auftragnehmenden Ländern.

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?

Hinsichtlich der Personalgewinnung wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Die Erarbeitung einer umfassenden (nicht auf die bloße Personalgewinnung beschränkten) Sourcingstrategie erfordert insbesondere weitergehende Fortschritte beim Etablieren einheitlicher Methoden und Standards im Bereich der Softwareentwicklung. Vor dem Hintergrund, dass kurzfristig keine Vergrößerung der am Markt zur Verfügung stehenden Ressource IT-Personal wahrscheinlich ist, wird verstärkt die Fortbildung eigenen Personals zu IT-Personal angestrebt. Zudem werden die „Make or Buy“-Prüfungen weiter verstärkt. Eine umfassende Sourcingstrategie wird daher zum derzeitigen Zeitpunkt nicht als zielführend erachtet.

Die durch das KONSENS-G und insbesondere durch die Gesamtleitung angestoßenen Veränderungen benötigen eine gewisse Zeit, um ihre Wirkungen zu entfalten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass mit der Einführung und der inhaltlichen Ausgestaltung der Zentralen Organisationseinheiten – zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit im Vorhaben KONSENS – erst nach Inkrafttreten des KONSENS-G begonnen werden konnte. Die vom Bundesrechnungshof bereits zu diesem frühen Zeitpunkt (drei Monate nachdem das KONSENS-G erstmalig anzuwenden war) geforderten konkreten zahlenmäßigen Zielwerte werden vor dem Hintergrund der noch laufenden Umstellung und der bei entsprechenden Projekten i. d. R. zunächst eintretenden Zusatzaufwände als nicht zielführend gesehen. Im Übrigen wird hinsichtlich Kennzahlen und Evaluierungskonzept auf die Antwort zu Frage 2 hingewiesen.

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?

Das Bundesministerium der Finanzen hält nach wie vor an der Einschätzung fest, dass die Festlegung konkreter Zielwerte für die zur begleitenden Erfolgskontrolle herangezogenen Kennzahlen erst nach Umsetzung der strukturellen und prozessualen Veränderungen aus dem KONSENS-G sinnvoll möglich sind. Gleichwohl wird das Bundesministerium der Finanzen die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofs im Zusammenhang mit den laufenden Arbeiten an dem nach den Vorgaben des Eckpunktepapiers II zur Umsetzung des KONSENS-G zu erstellenden Evaluierungsbericht erneut aufgreifen, um in diesem Zusammenhang auch Lösungen für die noch nicht erfüllten Anforderungen des Bundesrechnungshofs an eine begleitende Erfolgskontrolle des KONSENS-G zu erarbeiten.

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?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 5 wird verwiesen.

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?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

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?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

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?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

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?

In dem Konzept für die Evaluierung des KONSENS-G wird insbesondere das initial für die Evaluierung geplante Vorgehen, die zu betrachtenden Zielsetzungen sowie die zu verwendenden Kennzahlen beschrieben. Die Kennzahlen sind an den zu betrachtenden Zielsetzungen ausgerichtet. Eine kategorispezifische Ausdifferenzierung ist nicht vorgesehen, da sich die in den Eckpunktepapieren vereinbarte Differenzierung im Vorgehen auf Basis der operativen Steuerung der Gesamtleitung als bisher nicht relevant herausgestellt hat.

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)?

Zum Sachstand bei den Kernverfahren wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/26800 hingewiesen.

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?

Die Bundesregierung nimmt die Kritik zur Kenntnis, das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit den jährlichen Fortschrittsberichten wird überprüft.

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?

Die Überprüfung ist Gegenstand der aktuell laufenden Arbeiten zur Evaluierung der Umsetzung des KONSENS-G.

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)?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

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?

Mit dem Konzept zur Evaluierung der Umsetzung des KONSENS-G wurden Kennzahlen festgelegt, mit denen die Themenfelder Modernisierung und Standardisierung, Flexibilität der Umsetzung fachlicher Anforderungen, zeitnahe Softwareeinsatz und Qualität der Software abgebildet werden sollen. Dieses Kennzahlen-Set wird daneben zur Unterstützung der strategischen Steuerung seit dem Jahr 2020 verwendet. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 2, 4 und 5 hingewiesen.

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?

Die Kritik des Bundesrechnungshofs bezieht sich auf die in der Umsetzungsphase der nach dem KONSENS-G erforderlichen Maßnahmen laufend durchzuführenden begleitenden Erfolgskontrollen als Teil der nach § 7 Absatz 2 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die begleitende Erfolgskontrolle soll in erster Linie zeitnahe Erkenntnisse liefern, ob in der Umsetzungsphase Nachsteuerungsbedarf hinsichtlich der beabsichtigten Zielerreichung besteht. Die lineare Erhöhung der Finanzplanansätze ab dem Jahr 2022 geht auf den Beschluss der Finanzministerkonferenz am 14. November 2019 zurück. Dem lag die Prüfung des Budgetverbrauchs der Vorjahre zu Grunde, die ergeben hatte, dass sich der Budgetbedarf für den Bereich Pflege sowie für den Betrieb zentraler Produktionsstätten infolge des Einsatzes einer zunehmenden Zahl von Produkten jährlich um voraussichtlich 5 Prozent steigert. Ein Zusammenhang mit der Kritik des Bundesrechnungshofs hinsichtlich der begleitenden Erfolgskontrollen bei der Umsetzung des KONSENS-G ist nicht ersichtlich.

17. Welche Abrechnungsverfahren existieren für das KONSENS-Budget, bzw. welche Rechenschaft muss über die Zuweisungen der Finanzmittel abgelegt werden?

Die Abrechnung der umlagefähigen Aufwendungen erfolgt nach § 26 KONSENS-G in einem Umlageverfahren. Über die Ergebnisse des Finanzcontrollings wird jährlich an die Finanzminister des Bundes und der Länder berichtet (§ 8 Absatz 4 Nummer 2 KONSENS-G).

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?

Das nachschüssige Umlageverfahren bewirkt, dass es im Falle einer nicht vollständigen Ausschöpfung des KONSENS-Budgets zu keinen Rückzahlungen kommt.

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?

Die Fragen 19 und 20 werden zusammen beantwortet.

Das Vorhaben KONSENS ist Ausfluss der föderalen Struktur in der Steuerverwaltung. Mit dem zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Verwaltungsabkommen KONSENS ist es gelungen, die Kooperation von Bund und Ländern im Bereich der Entwicklung, Pflege und des Einsatzes einheitlicher Software für die Steuerverwaltung der Länder auf eine dauerhaft tragfähige Grundlage zu stellen. Das ab dem 1. Januar 2019 anzuwendende KONSENS-G beinhaltet insbesondere strukturelle Anpassungen im Vorhaben KONSENS, mit denen das Ziel verfolgt wird, die IT-Kooperation von Bund und Ländern zu vertiefen, die IT-Landschaft auch zukünftig zu modernisieren und für die Herausforderungen durch eine zunehmende Digitalisierung in der Steuerverwaltung weiter vorzubereiten. Hierdurch soll es insgesamt möglich werden, schneller auf geänderte Randbedingungen zu reagieren und technische Neuerungen durchzuführen. Die Umsetzung dieser teilweise tiefgreifenden strukturellen Anpassungen ist noch nicht vollständig abgeschlossen.

21. Welche Herausforderungen bei der Digitalisierung sieht die Bundesregierung abseits der reinen IT-Verfahrensentwicklung, IT-Verfahrenspflege und IT-Verfahrensbetreuung durch KONSENS für die Steuerverwaltung?

Bei der Identifizierung von Gesetzgebungsbedarf, im Gesetzgebungsverfahren aber auch in der Anwendung der Gesetze ist deren Digitaltauglichkeit stetig zu prüfen. Im Gesetzgebungsprozess ist Digitalisierung Teil der verfahrensrechtlich vorgesehenen Gesetzesfolgenabschätzung. Dabei sind auch begrenzte Pro-

grammierkapazitäten zu berücksichtigen. Darüber hinaus untersucht die Bundesregierung Möglichkeiten zur Nutzung moderner Techniken wie KI zur Verbesserung der Besteuerungsverfahren. Zu Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/29109 hingewiesen.

22. Wurde von Seiten der Bundesregierung darüber nachgedacht, das Vorhaben KONSENS zu beenden oder neu zu organisieren?

Nein.

23. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, dass einzelne Länder das Vorhaben KONSENS beenden möchten oder zumindest kritisch sehen?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnisse 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?

Die notwendigen Erkenntnisse wird der aktuell in Arbeit befindliche Evaluationsbericht zur Umsetzung des KONSENS-G erbringen.

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?

Die Fragen 25 bis 29 werden zusammen beantwortet.

Das ab dem 1. Januar 2019 anzuwendende KONSENS-Gesetz hat – im Vergleich zu dem zuvor geltenden Verwaltungsabkommen KONSENS – die Rolle des Bundes im föderalen System gestärkt. Die Anforderungen des digitalen Wandels können in der Kooperation mit den Ländern besser bewältigt werden. Die Bundesregierung hält es nicht für angebracht, mit den Ländern eine Übertragung der Planung, Koordinierung und Umsetzung sämtlicher IT-Verfahren und Digitalisierungsprozesse im Bereich der Steuerverwaltung der Länder auf eine Bundesbehörde zu erörtern, bevor das KONSENS-Gesetz seine Wirkung voll entfalten konnte.

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?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 5 wird verwiesen.

