

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom
29. November 2007 – Drucksache 14/2055**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2005 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2003 (Nr. 19)
– Die Beteiligung des Landes am Projekt FISCUS**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung der Landesregierung vom 29. November 2007 – Drucksache 14/2055 – Kenntnis zu nehmen;
2. die Landesregierung zu ersuchen, in den jährlichen Bericht die Differenzierung der Kostenentwicklung sowie die Größenordnung der Fremdkosten mit aufzunehmen.

17. 01. 2008

Der Berichterstatter:

Manfred Groh

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/2055 in seiner 23. Sitzung am 17. Januar 2008.

Der Berichterstatter für den Finanzausschuss führte aus, das Datenverarbeitungsprojekt FISCUS sei mittlerweile durch das Vorhaben KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) ersetzt worden. In der vorliegenden Mitteilung werde über die Beteiligung des Landes an KON-

SENS und über den Stand der Entwicklung der verschiedenen Einzelverfahren dieses Projekts berichtet.

Für die Entwicklung des Verfahrensteils SESAM (Steuererklärung scannen, archivieren und maschinell bearbeiten) sei Baden-Württemberg alleiniger Auftragnehmer. Hinsichtlich des landesweiten Einsatzes von SESAM in der Steuerverwaltung habe es gewisse Verzögerungen gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan gegeben. Nun solle das Verfahren erst im Lauf dieses Jahres im gesamten Einkommensteuerbereich eingeführt werden. Derzeit könne nur etwa die Hälfte der amtlichen Vordrucke, auf denen Steuererklärungsdaten eingereicht würden, gescannt werden. Bei nicht amtlichen Vordrucken hingegen lasse sich das sogenannte Scannerverfahren noch gar nicht praktizieren.

Die Projektkosten für SESAM würden aus Mitteln des IuK-Strukturpools bezahlt. Zur Refinanzierung wiederum sei bereits ein Stellenabbau erfolgt. Insofern träten möglicherweise, wenn das Verfahren erst im Lauf dieses Jahres im gesamten Einkommensteuerbereich durchgeführt werde, an der einen oder anderen Stelle personelle Engpässe auf. Hierzu bitte er um eine Stellungnahme des Finanzministeriums.

Er schlage vor, dass die Landesregierung zum 1. Oktober 2008 erneut berichte. Vielleicht könne damit die Berichterstattung zu diesem Thema abgeschlossen werden.

Ein Abgeordneter der SPD hob hervor, an der vom Landtag beschlossenen jährlichen Berichtspflicht sollte festgehalten werden, da der Ausschuss das Vorhaben KONSENS nach dem Scheitern des Vorgängerprojekts FISCUS kontinuierlich begleiten wolle. Er fuhr fort, die letzten Aussagen des Berichterstatters zu SESAM seien bemerkenswert gewesen. So habe die SPD von Anfang an darauf hingewiesen, dass eine Diskrepanz zwischen dem Personalabbau einerseits und den Effekten andererseits bestehe, die durch den Einsatz von SESAM erzielt würden. Durch dieses Problem werde die Steuerverwaltung eher geschwächt als gestärkt.

Er bitte um eine Erklärung, worauf die Verzögerungen hinsichtlich des landesweiten Einsatzes von SESAM zurückgingen. Daneben frage er, was sich in zwischen zu der Höhe des Budgets für das Vorhaben KONSENS in den Jahren 2008 bis 2010 mitteilen lasse. Ferner interessiere ihn, ob der Rechnungshof das positive Fazit zu KONSENS teile, das die Landesregierung in ihrem Bericht ziehe.

Eine Abgeordnete der FDP/DVP bemerkte, sie lege Wert darauf, dass an der jährlichen Berichterstattung festgehalten werde. So sei, was die Entwicklung einer bundeseinheitlichen Steuer-Software und die Effizienz der Verfahren angehe, noch einiges zu leisten. Diesbezüglich seien ihres Erachtens auch die Steuerbürger an Fortschritten interessiert.

Ein Vertreter des Finanzministeriums legte dar, in diesem Zusammenhang müssten zwei Projekte auseinandergelassen werden. Baden-Württemberg habe den Auftrag erhalten, im Rahmen von KONSENS den Verfahrensteil SESAM zu entwickeln. Dieser wiederum bestehe aus den Komponenten SteuBel (Steuerliche Beleglesung), Archivierung von Eingangsbelegen und CLAUDIA (Clearing eingescannter Steuererklärungsdaten, automatisiert und dialog-unterstützt). Für diese Entwicklungsarbeiten würden auch Gelder bereitgestellt.

Die Stelleneinsparprogramme umfassten auch die Steuerverwaltung. Sie müsse insofern die eingehenden Steuerfälle mit reduziertem Personalbestand bewältigen. Dies sei der Hintergrund für die vom Berichterstatter angesprochene

Finanzierung aus dem IuK-Strukturpool. Unabhängig von KONSENS sei ausschließlich für das Land ein Verfahren entwickelt und eingeführt worden, dessen Komponenten weit über KONSENS hinausgingen und zu dem auch ein Risikomanagementsystem gehöre. Ziel sei letztlich im Idealfall eine vollmaschinelle Fallbearbeitung.

FISCUS sei daran gescheitert, dass sich alle 16 Bundesländer aktiv an dem Versuch beteiligt hätten, eine bundeseinheitliche Steuersoftware zu programmieren. Ein solches Verfahren stoße relativ schnell an Grenzen. Demgegenüber weise KONSENS den entscheidenden Vorteil auf, dass Ablaufplan und Komponenten von nur noch fünf Bundesländern bestimmt würden, zu denen auch Baden-Württemberg zähle. Die Umsetzung der vorgesehenen Schritte entspreche bisher dem Zeitplan.

Bei den Kosten, von denen in dem vorliegenden Bericht die Rede sei, gehe es ausschließlich um das Vorhaben KONSENS. Die betreffenden Kostenansätze beruhten im Prinzip auf dem Mittelbedarf, den die Bundesländer für die ihnen übertragene Programmierung von Komponenten meldeten. Die letzte Finanzministerkonferenz habe ein Budget von 46,3 Millionen € für 2007 und von 53,3 Millionen € für 2008 genehmigt. Die Entscheidung über das Budget für die Jahre 2009 bis 2011 sei hingegen bis zur Finanzministerkonferenz am 28. Februar 2008 vertagt worden.

Ursprünglich sei auch für 2008 bis 2011 durchgängig ein Ansatz von 46 Millionen € geplant gewesen. Jedoch habe sich der Mittelbedarf aus verschiedenen Gründen erhöht. Die Steigerung resultiere z. B. daraus, dass sich Teile von KONSENS im produktiven Einsatz befänden, und gehe maßgeblich auch auf Mehrkosten aus dem Verfahren ELSTER (Elektronische Steuererklärung) zurück. Außerdem sei durch das Jahressteuergesetz ein zusätzlicher Programmieraufwand entstanden.

Er antwortete auf Fragen des Abgeordneten der SPD, die Kostenansätze für die Jahre 2009 bis 2011 beliefen sich auf 57,4 Millionen, 59,3 Millionen und 63,4 Millionen €. Er sei zuversichtlich, dass diese Ansätze genehmigt würden.

Der sich daraus ergebende höhere finanzielle Anteil des Landes für KONSENS sei nicht im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan für 2007/08 veranschlagt worden. Er könne über DV-Mittel gedeckt werden.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs brachte zum Ausdruck, nach Auffassung des Rechnungshofs bleibe die Landesregierung entgegen dem Eindruck, der sich beim Lesen des Berichts ergeben könne, etwas hinter ihren ursprünglichen Wünschen und zeitlichen Plänen zurück, was die operative Umsetzung von SESAM und SteuBel angehe. Die tatsächliche Lage komme in der Mitteilung nach Ansicht des Rechnungshofs, der das Verfahren SteuBel gerade begleite, nicht hinreichend zum Ausdruck. So habe schon 2006 die Belegung für alle Arbeitnehmerfälle erfolgen sollen. Dies sei aber bis heute noch nicht realisiert. Das Gleiche gelte für die in der Vergangenheit geäußerte Absicht, mit dem Scannerverfahren Daten von nicht amtlichen Formularen (aus Computerprogrammen) auszulesen.

Der Vertreter des Finanzministeriums zeigte auf, seine Vorrednerin habe die landeseigene Entwicklung angesprochen, die über den Auftrag des Landes im Rahmen von KONSENS hinausgehe. Er bitte noch einmal, die beiden Bereiche klar voneinander zu trennen. Das Land habe ursprünglich das Ziel verfolgt, amtliche Vordrucke scannen zu können. Diese bildeten aber nur eine Teilmenge der gesamten Eingangsbelege. Das Scannen sei, um möglichst viele Erfahrungen damit zu sammeln, in verschiedenen Pilotfinanzämtern eingesetzt worden.

Der von der Vertreterin des Rechnungshofs aufgegriffene Ansatz, Steuererklärungen auf Formularen aus Softwareprogrammen zu scannen, habe zunächst nicht im Blickpunkt gestanden, da der Anteil dieser Erklärungen durch den Zentralversand amtlicher Vordrucke nicht sehr hoch sei. Dieser Ansatz sei revidiert worden, weil es andernfalls zwei Arten von Erklärungen gäbe. Dies wäre vom Arbeitsablauf her nicht sinnvoll. Dementsprechend sei der „Freiformansatz“ in die aktuelle Programmausbringung mit eingebaut worden.

Es sei vorgesehen, SESAM zu Beginn der Veranlagungskampagne 2007 landesweit produktiv einzusetzen. Dies beziehe sich auch auf das Risikomanagementsystem und alles andere, was zu SESAM gehöre. So müssten auch die Daten in die Oberfläche der Fallbearbeitung gebracht werden.

Der Abgeordnete der SPD erklärte, beim Start von KONSENS sei zunächst angenommen worden, dass das Budget von 46 Millionen € über die Projektdauer hinweg stabil bleibe. Schon nach relativ kurzer Zeit aber sei festzustellen, dass die Kosten auf 63 Millionen € im Jahr 2011 und damit um fast 40 % stiegen. Dies stimme ihn hinsichtlich der Endabrechnung des Projekts nicht zuversichtlich. So sei zu erwarten, dass sich die Kosten im Zeitablauf weiter erhöhten und damit auch der finanzielle Anteil steige, den das Land für KONSENS zu erbringen habe.

Abwicklungstechnisch sei es offensichtlich ein Vorteil, dass KONSENS nur von fünf Ländern entwickelt werde. Andererseits jedoch frage er, ob dieser Ansatz für die betreffenden Länder nicht auch einen Anreiz darstelle, Kosten anzumelden, sodass der Finanzbedarf wachse. Dass die Umsetzung des Vorhabens KONSENS besser verlaufe als bei FISCUS – wenn auch vielleicht etwas schleppend – sehe er ein. Doch die Kostenseite halte er immer noch für unbefriedigend. Der Ausschuss sollte sich nach dem Scheitern des Projekts FISCUS nicht damit zufriedengeben, dass KONSENS zu einer einsetzbaren Steuersoftware führe, egal, was dies koste. Finanzpolitik sei immer auch eine Abwägung zwischen den eingesetzten Mitteln und den daraus erzielten Ergebnissen.

Vor diesem Hintergrund frage er das Finanzministerium, wie es im Rahmen der Finanzministerkonferenz mit diesen Mechanismen umgehen wolle. Außerdem interessiere ihn, wie vonseiten der Rechnungshöfe die Kostenseite eingeschätzt werde.

Der Vertreter des Finanzministeriums machte darauf aufmerksam, KONSENS sei durch das gescheiterte Vorgängerprojekt FISCUS eindeutig vorbelastet. Bei jeder Kostensteigerung kämen die negativen Erinnerungen an FISCUS wieder auf.

Die fünf Steuerländer hätten nach einer Kostenermittlung das Budget ursprünglich auf 46 Millionen € taxiert. Die Einschätzung, diesen Ansatz bis 2011 halten zu können, habe sich als falsch erwiesen. Nicht berücksichtigt worden sei der Mehraufwand durch das Jahressteuergesetz und die Kosten aufgrund des produktiven Einsatzes von Verfahrensteilen. Nicht vorhersehen lassen habe sich vielleicht der Mehrbedarf wegen der guten Annahme des ELSTER-Verfahrens, durch die eine Optimierung sowie weitere Investitionen in Form von Geld, Zeit und Ressourcen notwendig geworden seien. Die Finanzministerkonferenz habe genau diese Situation heftig diskutiert und die Entscheidung über das Budget für die Jahre 2009 bis 2011 letztlich vertagt.

Angesichts dessen sei für das Projekt KONSENS ein Controlling eingeführt worden. Dabei prüften die nicht der Steuerungsgruppe angehörenden Länder, ob die geltend gemachten Kosten tatsächlich angefallen seien.

Die Vertreterin des Rechnungshofs teilte mit, die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder befassten sich auf Arbeitskreisebene regelmäßig auch mit KONSENS. Dieses Vorhaben werde aufmerksam und kritisch begleitet. Zur Kostenseite könne sie allerdings noch nichts Abschließendes mitteilen.

Der Abgeordnete der SPD führte an, bei einer Kostensteigerung um fast 40 % sei er etwas beunruhigt. Seit seiner Zugehörigkeit zum Finanzausschuss stelle er fest, dass Projekte, bei denen es zu erheblichen Kostensteigerungen komme, immer mit EDV zu tun hätten. Insofern müsste es allmählich möglich sein, die Kosten solcher Vorhaben realistisch zu schätzen. Dieses Problem betreffe im Übrigen nicht nur die Parlamentarier, sondern auch die Finanzminister.

Er frage den Rechnungshof, ob dieser es aus der Prüfung von EDV-Verfahren heraus als normal betrachte, dass eine Kostensteigerung um fast 40 % auftrete, oder ob dies nicht eine Größenordnung darstelle, angesichts der wachsam nach der weiteren Entwicklung gefragt werden müsse. Außerdem bitte er das Finanzministerium um Auskunft, welcher Teil der für KONSENS zur Verfügung gestellten Mittel im Wege der Auftragsvergabe an Privatunternehmen ausbezahlt werde.

Der Präsident des Rechnungshofs gab bekannt, der Rechnungshof befasse sich ständig mit Kostenentwicklungen bei großen DV-Verfahren und habe die betrübliche Erfahrung gemacht, dass sich bei keinem Projekt die tatsächlichen Kosten in dem ursprünglich geplanten Rahmen bewegt hätten. Genaue Prozentsätze könne er in diesem Zusammenhang nicht nennen. Doch sei das Parlament gut beraten, den Kostenangaben nicht zu vertrauen, die zu Beginn solcher Verfahren vorgelegt würden.

Der Berichterstatter für den Finanzausschuss erwähnte, der Ausschuss spreche in Bezug auf das Vorhaben KONSENS über einen Zeitraum von immerhin sechs bis sieben Jahren. Er bitte die Landesregierung, für diesen Zeitraum in ihrem nächsten regulären Bericht eine Kostenhochrechnung vorzunehmen, die Kostenentwicklung in absoluten und relativen Zahlen darzustellen sowie mitzuteilen, welcher Anteil auf allgemeine Kostensteigerungen entfalle und ob es sich um pauschale Kostenschätzungen handle.

Der Vertreter des Finanzministeriums betonte, selbstverständlich umfasse der Aufwand für KONSENS auch Fremdkosten. Dies gelte nicht nur für Baden-Württemberg, sondern auch für andere Länder. Bestimmte Leistungen ließen sich nicht aus eigenen Ressourcen erbringen und müssten daher eingekauft werden. Diese Leistungen seien relativ teuer.

Er antwortete auf Nachfrage einer Abgeordneten der SPD, die Leistungen würden nicht direkt vergeben, sondern ausgeschrieben.

Der Abgeordnete der SPD bat darum, im nächsten Bericht auch die Größenordnung der Fremdkosten anzugeben.

Der Berichterstatter für den Finanzausschuss schlug folgende Beschlussempfehlung an das Plenum vor:

Der Landtag wolle beschließen,

- 1. von der Mitteilung der Landesregierung vom 29. November 2007, Drucksache 14/2055, Kenntnis zu nehmen;*
- 2. die Landesregierung zu ersuchen, in den jährlichen Bericht die Differenzierung der Kostenentwicklung sowie die Größenordnung der Fremdkosten mit aufzunehmen.*

Diesem Vorschlag stimmte der Ausschuss einstimmig zu.

14. 02. 2008

Manfred Groh