



HESSISCHER LANDTAG

20. 04. 2023

Kleine Anfrage

Marion Schardt-Sauer (Freie Demokraten) vom 27.02.2023

Umsetzung von KONSENS – Steuerverwaltung modernisieren

und

Antwort

Minister der Finanzen

Vorbemerkung Fragestellerin:

Im Oktober 2022 wurde von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder die sogenannte Augsburger Erklärung zu dem Digitalisierungsprojekt KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) veröffentlicht. KONSENS soll eine einheitliche Steuer-IT gewährleisten. Die Rechnungshöfe kritisieren, dass Bund und Länder bereits seit 15 Jahren ohne Erfolg an diesem Projekt arbeiten. Laut den Rechnungshöfen liegen die Gründe dafür bei einer fehlenden Ausrichtung auf Projektstrukturen und einer verbindlichen Gesamtplanung sowie Interessenskonflikten zwischen der Pflege des bisherigen laufenden Systems und der Erstellung einer neuen Lösung. Die wichtigsten Bestandteile von KONSENS seien dabei die drei Kernverfahren ELFE, BIENE und GINSTER.

Vorbemerkung Minister der Finanzen:

Das Vorhaben KONSENS ist viel mehr als die beschriebene Ablösung der steuerlichen Kernverfahren. Es ist vielmehr die Steuer-IT, mit der die digitalen Herausforderungen an die Steuerverwaltung heute und in Zukunft bewältigt werden. Sie unterstützt damit die Vereinnahmung der Steuern als wesentliche Grundlage unseres Staates. Das dafür benötigte Budget ist angemessen und hat dazu geführt, dass die Steuerverwaltung heute mit KONSENS insgesamt und insbesondere dem Produkt ELSTER Vorreiter der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist. Mit dem EfA-Prinzip („Einer für Alle“), welches zwischenzeitlich auch Einzug in die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes gehalten hat, werden die Programme arbeitsteilig jeweils von einem Land für alle Länder entwickelt und so Synergiepotentiale bestmöglich genutzt.

Dabei sorgt KONSENS durch die Bereitstellung von Software und den Betrieb zentraler Produktionsstätten täglich dafür, dass

- über 100.000 Beschäftigte in den Finanzämtern ihre Arbeit überwiegend digital verrichten können,
- die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit des Staates sichergestellt wird, in dem das Ergebnis dieser Arbeit als Steuereinnahmen bei Bund und Ländern ankommt; im Jahr 2021 immerhin rund 756 Mrd. € (Quelle: BMF Monatsbericht Januar 2022) und
- Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre steuerlichen Verpflichtungen erfüllen können.

KONSENS ist kein Projekt mit festem Enddatum, sondern ein dauerhafter Verbund des Bundes und der Länder zur gemeinsamen Entwicklung und in Teilbereichen auch für den zentralen Betrieb von Steuer-Software. In KONSENS wurden seit der Gründung vor 15 Jahren über 400 Produkte für den einheitlichen Einsatz in allen Ländern fertiggestellt. Mit diesen Produkten wurden und werden die zahlreichen Gesetzesänderungen im Bereich des Steuerrechts, die notwendige Digitalisierung der Geschäftsprozesse und gleichzeitig die Modernisierung der Software durch Anpassung an ständige technische Veränderungen zeitgerecht umgesetzt.

In 2022 betrug das Budget zur Erbringung dieser Leistungen 208 Mio. €. Hiermit finanziert KONSENS sowohl die gemeinsamen Produktionsstätten als auch ca. 1.200 Mitwirkende, vorwiegend in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die strategische Steuerung des Gesamtvorhabens obliegt diesen Ländern und dem Bund in der Steuerungsgruppe IT, operativ erfolgt die Lenkung durch die sogenannte Gesamtleitung.

In KONSENS erfolgt eine Priorisierung, in der die Aufgaben vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ziele zu bewerten sind. Daraus ergibt sich eine jeweils aktuelle Beauftragungslage, welche die vorhandenen Ressourcen in Form von Budget und Personal einplant. Dabei müssen selbstredend aktuelle Entwicklungen innerhalb und außerhalb des Steuerrechts (so z.B. Energiepreispauschale, Onlinezugangsgesetz, Corona-Hilfen) eingepasst werden. Eine verbindliche

unverrückbare Planung einzelner Teile dieses Gesamtplans, wie von den Rechnungshöfen eingefordert, würde vermutlich die Planungssicherheit dieser Teile erhöhen, die notwendige Flexibilität zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben aber nicht zulassen.

Zu den Maßnahmenbündeln zur Umsetzung der Ziele von KONSENS gehört auch die von den Rechnungshöfen betrachtete Ablösung der Kernverfahren, welches einen wichtigen Beitrag für die Zukunftsfähigkeit von KONSENS leistet, indem veraltete Technologie modernisiert, Betriebsstabilität erhöht und der Ressourceneinsatz optimiert wird. Auf diesem Weg sind wesentliche Meilensteine bereits erreicht und zwei der Kernverfahren (BIENE für die Erhebung, GINSTER für die Grunddaten) nahezu fertiggestellt. Auch in dem weiteren Kernverfahren (ELFE für die Steuerfestsetzung) werden die modernisierten Programmteile wie z.B. die Steuerberechnung in allen 16 Ländern einheitlich und zeitnah produktiv in den Einsatz gebracht. Wie die Planungen allerdings zeigen, liegen dort noch wichtige Teile vor uns.

Den Rechnungshöfen ist zuzustimmen, dass die Ablösung der Kernverfahren viele wünschenswerte Vorteile hätte, die bislang nicht realisiert werden konnten und deren Umsetzungszeitpunkte immer wieder nach hinten verschoben werden mussten. Gleichwohl kann die Gesamtaufgabe des Vorhabens KONSENS seriös nur insgesamt betrachtet werden.

Die Steuerungsgruppe IT ist sich ihrer hohen Verantwortung für die zeitgerechte Umsetzung gesetzlicher Vorgaben bei gleichzeitiger Sicherstellung der Unterstützung der Geschäftsprozesse in der Steuerverwaltung sehr bewusst. Deshalb gibt es im Vorhaben KONSENS – vergleichbar mit Wirtschaftsunternehmen ähnlicher Größe – einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, welcher die Potentiale für eine zeitnahe Bereitstellung moderner und qualitativer Software durch Optimierung hebt. Nur so gelingt es, die Softwareentwicklung für die Steuerverwaltung intern, in ihrer Beziehung zu Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und im Kontext mit anderen Verwaltungen zukunftssicher aufzustellen.

Die Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Mit welchem zeitlichen Aufwand plant die Landesregierung zur Erfüllung ihres Anteils zur Gesamtplanung bis zur Fertigstellung von KONSENS?

Unter dem Begriff des „Vorhabens KONSENS“ werden sämtliche Aufgabenbereiche und Phasen, von der Planung bis zur Pflege und Wartung sowie dem Einsatz in den Ländern und in zentralen Produktions- und Servicestellen erfasst. Dies ist zu unterscheiden von der Projektorganisation und -steuerung, in der die Entwicklung von IT-Verfahren und Software innerhalb des Vorhabens erfolgt.

Der gesetzliche Rahmen hierfür wird durch das zum 01.01.2019 in Kraft getretene „Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-Gesetz – KONSENS-G)“ vorgegeben. Dieses ergänzt das seit 01.01.2007 bestehende „Verwaltungsabkommen KONSENS“ des Bundes und der Länder.

Das Vorhaben KONSENS ist auf Dauer angelegt und hat kein geplantes Fertigstellungsdatum. Die Softwareentwicklung innerhalb von KONSENS erfolgt gemäß § 20 KONSENS-G in Anlehnung an international anerkannte Projektmanagementstandards.

Frage 2. Mit welchem finanziellen Aufwand plant die Landesregierung zur Erfüllung ihres Anteils zur Gesamtplanung bis zur Fertigstellung von KONSENS?

Frage 3. In welcher Höhe sind bereits Kosten durch KONSENS für Hessen angefallen?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Finanzierung des Vorhabens KONSENS erfolgt nach den Regelungen in Abschnitt 4 (§§ 23 ff.) KONSENS-G.

Die umlagefähigen Aufwendungen sind gem. § 23 KONSENS-G von den Ländern nach ihrem jeweiligen Anteil am Königsteiner Schlüssel zu tragen. Darüber hinaus gewährt der Bund innerhalb des Budgets jährlich einen Zuschuss in Höhe von 10 Mio. € in monatlichen Abschlagszahlungen sowie 13 % des um diesen Zuschuss verminderten umlagefähigen Betrags.

Das Vorhaben KONSENS wurde von der Finanzministerkonferenz (FMK) im Juli 2004 initiiert und ist zum 01.01.2005 gestartet. Der Finanzbedarf wird jährlich nach § 25 Abs. 1 i.V.m. § 24 KONSENS-G auf Grundlage des Vorhabenplans festgelegt, in dem alle gesetzlich, technisch und fachlich erforderlichen Leistungen aufgeschlüsselt sind.

Die KONSENS-Gesamtbudgets des laufenden Jahres und der Folgejahre belaufen sich auf folgende Beträge:

2023	229 Mio. €
2024	252 Mio. €
2025	272 Mio. €
2026	293 Mio. €
2027	316,5 Mio. €

Der aktuelle Anteil des Landes Hessen am Königsteiner Schlüssel beträgt 7,43709 %. In dieser Höhe wird die entsprechende Haushaltsvorsorge getroffen.

Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, handelt es sich um eine gesetzlich begründete Daueraufgabe ohne definiertes Enddatum. In KONSENS wird die laufende IT für die Steuerverwaltungen aller Länder entwickelt. Das umfasst sowohl die Pflege und Anpassung bisheriger Programme (z.B. aufgrund von Anpassungen des Jahressteuergesetzes) als auch alle Neuentwicklungen (z.B. aufgrund des Onlinezugangsgesetzes bzw. seines europäischen Pendant, des „Single Digital Gateway“).

Frage 4. Welche Entlastungen verspricht sich die Landesregierung durch eine erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung von KONSENS?

Die Situation der Steuerverwaltung ist seit Jahren von einem rasanten Veränderungsprozess geprägt. Moderne Informationstechnologien haben nicht nur Gesellschaft und Wirtschaft spürbar verändert, technische Entwicklungen haben zunehmend Eingang in das Besteuerungsverfahren gefunden. So hat sich die Art und Weise, wie Steuern erklärt, festgesetzt und beschieden werden, seit der Gründung von KONSENS im Jahr 2004 stetig weiterentwickelt. Durchgängig elektronische Prozesse, aber auch eine enorm große Menge von Informationen, sind die hervorstechenden Merkmale dieses Veränderungsprozesses.

Zusätzlich beeinflussen zunehmend globalisierte Prozesse das Besteuerungsverfahren, sowohl auf EU-Ebene als auch international (bspw. OECD Common Reporting Standards, FATCA Abkommen mit den USA u.ä.). Waren und Dienstleistungen werden international ausgetauscht, Steuerpflichtige und Konzerne erwirtschaften Einkommen grenzüberschreitend (aktuell u.a. adressiert durch die sogenannte „OECD Säule II Besteuerung“) oder haben Vermögenswerte im Ausland angelegt. Diese Komplexität und Beschleunigung der Lebenswirklichkeit und damit auch die der Besteuerung nimmt zukünftig weiter zu, während die zur Verfügung stehenden Ressourcen in Hessen und den anderen Ländern zur IT-Umsetzung knapp sind.

Die Konsolidierung von Ressourcen und länderübergreifende Zusammenarbeit im Besteuerungsverfahren ist damit zu einem alternativlosen Unterfangen geworden. Bereits zwischen 2005 und 2010 haben sich aus diesem Grund alle bestehenden Programmierverbände der Länder aufgelöst. Bundesweit konzentriert sich die Softwareentwicklung im Besteuerungsverfahren seitdem auf KONSENS.

Mit KONSENS wird die IT der Steuerverwaltung in Deutschland seitdem und zukünftig vereinheitlicht und modernisiert, gepflegt und anforderungsgetrieben weiterentwickelt. Hierdurch werden sowohl verwaltungsseitig Effizienzgewinne erzielt als auch der Service für die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen verbessert und Parallelstrukturen vermieden.

Frage 5. Welchen Anteil leistet das Land bei der Entwicklung von ELFE?

Frage 6. Welchen Anteil leistet das Land bei der Entwicklung von BIENE?

Frage 7. Welchen Anteil leistet das Land bei der Entwicklung von GINSTER?

Die Fragen 5, 6 und 7 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das von den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen verantwortete Steuerfestsetzungsverfahren ELFE wird durch den hessischen IT-Dienstleister, die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) in Wiesbaden und die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main durch die Mitarbeit bei diesem Verfahren unterstützt. Gleiches gilt für das von Bayern und Niedersachsen verantwortete Steuererhebungsverfahren BIENE.

Für die Entwicklung des Kernverfahrens GINSTER (Grundinformationsdienst Steuer) ist Hessen dagegen als sogenanntes „Auftrag nehmendes Land“ i.S.d. § 11 KONSENS-G verantwortlich. Der Hauptteil der Entwicklungsarbeiten wird in der HZD geleistet, Zuarbeiten kommen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Thüringen. Über GINSTER werden alle relevanten Stammdaten der Steuerbürgerinnen und -bürger (z. B. Name, Anschrift, Bankverbindungen, Kennbuchstaben) für die übrigen KONSENS-Verfahren bereitgestellt.

Zum Verfahren gehören u.a. folgende grundlegenden Funktionalitäten:

- GINSTER-Master als die führende Informationshaltung für alle Grundinformationsdaten,
- LUNA (länderumfassende Namensabfrage) als Abfragesystem für Stammdaten im Rahmen der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (Abfragen sind damit auf den landeseigenen Datenbestand als auch auf die Datenbestände anderer Länder möglich),
- Vollmachtsdatenbank (Datenaustausch von elektronischen Vollmachten mit den steuerberatenden Berufen),
- Bereitstellung übergeordneter Datenbestände (z.B. Finanzamtsdaten, Bankleitzahlen, Postleitzahlen/Ort, Gewerbekeuzahlen) durch GINSTER Verzeichnis-Dienste für alle KONSENS-Verfahren,
- Steuerung der Verwaltung der steuerlichen Identifikationsnummer und der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer auf Seiten der Länderfinanzbehörden sowie Datenaustausch mit dem Bund,
- Bereitstellung funktionaler, einheitlicher Schnittstellen für die Nutzung von Stammdaten in anderen Verfahren.

GINSTER bildet mit seinem Datenbestand das Fundament sowohl für die beiden anderen Kernverfahren (Steuerfestsetzung ELFE und Steuererhebung BIENE) als auch für alle weiteren IT-Leistungen, die auf personenbezogene Daten (inkl. juristischer Personen) aufsetzen. Die ursprüngliche KONSENS Beauftragung durch die FMK hatte die beiden Ziele „Vereinheitlichung und Modernisierung“ der IT in allen Ländern. Hessen hat als erstes Land diese Ziele frühzeitig erreicht. GINSTER war 2007 mit der sogenannten LUNA-Abfrage zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung das erste KONSENS-Verfahren, das in allen Ländern zum Einsatz gebracht wurde. Zwischen 2013 und 2020 wurden sukzessive alle Veranlagungssteuerkonten in den Ländern in dieses neue System migriert. Aktuell werden bundesweit hochgerechnet über 6 Mrd. Verarbeitungen pro Jahr in diesem System ausgeführt. Demgegenüber liegt der Planungshorizont von ELFE und BIENE zum bundesweiten Einsatz einiger Teilleistungen derzeit bei 2026/27 ff.

Frage 8. Welche Fortschritte konnten bereits in dem von Hessen verantwortete Verfahren KISTA erzielt werden?

Für die automatisierte Erhebung der Kirchensteuer auf Kapitalertragsteuer (KiStA) mussten die abzugsverpflichteten Stellen die Möglichkeit erhalten, dass Kirchensteuermerkmal der Steuerpflichtigen zu ermitteln. Hierzu wurde eine Abfragemöglichkeit beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) geschaffen, da in den dortigen Datenbeständen die Kirchensteuermerkmale vorhanden sind. Das Verfahren ist seit 2015 im Einsatz. Die Entwicklungs- und Betriebskosten des Bundes werden nach dem Verhältnis der erhobenen Steuerabzüge auf die Länder aufgeteilt und von diesen anteilig übernommen. Das hierzu notwendige Abrechnungsverfahren wird von Hessen durchgeführt.

Höchstvorsorglich wird darauf hingewiesen, dass Hessen keine Anteile an der technischen Umsetzung des Verfahrens und auch keine verantwortliche Rolle hierfür hat. Als einheitlicher Ansprechpartner für die Länderinteressen im Verfahren KiStA steht das Land Niedersachsen zur Verfügung.

Wiesbaden, 17. April 2023

In Vertretung:
Dr. Martin J. Worms