

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Die Beteiligung des Landes am Projekt FISCUS (Kapitel 1201)

19

Der Rechnungshof hält eine bundeseinheitliche DV-Unterstützung der Steuerverwaltung für zweckmäßig. Aufgrund der bisher unbefriedigenden Entwicklung bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob das Projekt FISCUS dieses Ziel in einem angemessenen Zeitraum und mit vertretbarem Aufwand erreichen kann.

Die Länderparlamente sollten die Maßnahmen der Exekutive verstärkt kritisch hinterfragen und bei weiterer Erfolglosigkeit dem Projekt die erforderlichen Haushaltsmittel entziehen.

1 Vorbemerkung

Die Länder führen die Steuergesetze des Bundes in eigener Personal- und Organisationshoheit aus. Hierdurch haben sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche DV-Strukturen entwickelt. Mit der wachsenden Bedeutung der DV im Bereich der Steuerverwaltung etwa seit den 70er Jahren wurde zunehmend die Notwendigkeit erkannt, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die DV-Strukturen und Programme möglichst bundesweit einheitlich zu gestalten. Auf der Basis dieser Einsicht entwickelten sich Kooperationen von Bundesländern, die durchaus zu gewissen Wirtschaftlichkeitseffekten führten. Gleichwohl bauten alle Bundesländer in der Folgezeit eigenständig umfangreiche DV-Entwicklungs- und Servicebereiche auf, die in den letzten 20 Jahren zu großen Personalkörpern anwuchsen und jährlich bundesweit mehrere 100 Mio. € kosten dürften. Genaue und verlässliche Zahlen zu den bundesweiten DV-Kosten im Bereich der Steuerverwaltung sind dem RH nicht bekannt. Allein in Baden-Württemberg arbeiten - Stand Ende 2004 - im DV-Bereich der Steuerverwaltung rd. 600 Mitarbeiter, was jährlichen Kosten in einer Größenordnung von 30 Mio. € entspricht.

2 Projektverlauf

Anfang der 90er Jahre führte die Befürchtung der allmählichen Funktionsunfähigkeit der in die Jahre gekommenen Steuerfestsetzungs- und Erhebungsprogramme, vor allem aber die Erkenntnis, dass aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die DV-Unterstützung für die Steuerverwaltungen der Länder vereinheitlicht werden sollte, zu einem Beschluss der Finanzministerkonferenz, der - 1992 - den Startschuss für das Projekt FISCUS¹ bedeutete. Mit den seitherigen Programmen war und ist eine länderübergreifende DV-gestützte Zusammenarbeit kaum möglich. Ziel des Projekts war es, die Automatisationsunterstützung der Länder zu vereinheitlichen und arbeitsteilig zu realisieren. Alle Bundesländer beteiligten sich an dem Projekt.

Auf eine Darstellung der Projektplanung und -durchführung von FISCUS in den Folgejahren bis einschließlich dem Jahr 2000 verzichtet der RH. Festzuhalten ist

¹ Föderales Integriertes Standardisiertes Computer Unterstütztes Steuersystem

nur das Ergebnis: Im Jahr 2000 existierte noch kein einziges Produkt, das in den Steuerverwaltungen der Länder einheitlich hätte eingesetzt werden können. Das Projekt FISCUS blieb bis dahin ohne verwertbare Ergebnisse. Zu den Kosten für das Land Baden-Württemberg s. Pkt. 3.

Nicht zuletzt auch wegen kritischer Anmerkungen von Rechnungshöfen zu dieser unbefriedigenden Zwischenbilanz zog sich das Land Bayern Ende 2000 aus dem Projekt FISCUS zurück und gründete gemeinsam mit allen fünf neuen Bundesländern und dem Saarland den Programmverbund EOSS²; die Zielsetzung dieses Verbundes unterschied sich von der seitherigen FISCUS-Zielsetzung insofern, als die vorhandenen (bayerischen) DV-Programme zu einem bundesweit anwendbaren Programm weiterentwickelt werden sollten, während FISCUS das Ziel einer gänzlich neuen Lösung verfolgt hatte, die - unabhängig von der jeweiligen DV-Vergangenheit des Bundeslandes - überall einsetzbar sein sollte. Der „revolutionäre“ Ansatz von FISCUS sollte durch einen evolutionären Weg ersetzt werden.

Alle Länder mit Ausnahme Bayerns gründeten zusammen mit dem Bund zum 01.01.2001 die FISCUS-GmbH, die nunmehr als Auftragnehmerin der Länder aufgrund klarer Aufträge und Zielvorgaben bundeseinheitlich verwendbare Software-Produkte herstellen sollte. Die neue Organisationsform des FISCUS-Projekts mit einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur sollte die seitherigen Defizite beseitigen.

Auch diese GmbH brachte - obwohl zumindest zeitweise 300 Mitarbeiter stark - bis zum Zeitpunkt der Drucklegung der Denkschrift noch kein Produkt hervor, das für die Steuerverwaltung einsetzbar gewesen wäre.

3 Projektkosten

Der bisherige Aufwand des Landes für dieses Projekt lässt sich nur grob schätzen. Auf der Basis einer entsprechenden Auskunft des FM hat der RH den in der Übersicht dargestellten Aufwand errechnet (gerundete Beträge).

² Evolutionär Orientierte Steuer Software

Übersicht

Projektkosten (in €)

| Jahr | Kalkulatorischer Personalaufwand für ausführende Gremien | Zahlungen für das Projekt bzw. für die FISCUS-GmbH |
|-------|--|--|
| 1995 | 550.000 | 500.000 |
| 1996 | 650.000 | 600.000 |
| 1997 | 650.000 | 1.000.000 |
| 1998 | 650.000 | 1.000.000 |
| 1999 | 925.000 | 1.500.000 |
| 2000 | 1.150.000 | 3.000.000 |
| 2001 | 575.000 | 3.000.000 |
| 2002 | 50.000 | 5.000.000 |
| 2003 | 0 | 5.000.000 |
| 2004 | 0 | 5.000.000 |
| 2005 | 500.000 | 5.000.000 |
| Summe | 5.700.000 | 30.000.000 |

Der bisherige Aufwand des Landes summiert sich demnach auf mehr als 35 Mio. €, ohne dass diesem Aufwand auch nur die Spur eines Ertrags gegenüberzustellen wäre. Die auf der Auskunft des FM basierende Schätzung dieser Kosten stellt die untere Grenze dar; z. B. wurde der Aufwand der Fachabteilungen von FM und Oberfinanzdirektionen, der Querschnittsreferate (Personal, Haushalt, Organisation) und der politischen Führung nicht berücksichtigt.

4 Rolle der Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatten das Projekt FISCUS von Beginn an in ihren Bund-Länder-Arbeitskreisen „Steuer“ und „Informationstechnik“ kritisch begleitet. Die Zielsetzung einer einheitlichen DV in allen Ländern wurde stets positiv bewertet; einzelne Prüfungen in Teilbereichen des Projekts vor Gründung der GmbH zeigten aber immer wieder Defizite auf, die letztlich auch die unter Pkt. 2 dargestellten Folgen hatten. Nach Gründung der GmbH schlossen die Rechnungshöfe eine Prüfungsvereinbarung ab, wonach den Rechnungshöfen des Bundes, Bayerns und Nordrhein-Westfalens die Prüfung der FISCUS-GmbH übertragen wurde. Prüfungen des Bundesrechnungshofs und des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen fanden auch statt, die Ergebnisse waren im Hinblick auf einen zeitnahen Erfolg des Gesamtprojekts aber ernüchternd bis pessimistisch.

Der RH Baden-Württemberg, der 1999/2000 eine Prüfung des Teilprojekts „Gründerwerbsteuer“ durchgeführt hatte, ging ab Mitte 2003 im Hinblick auf die anhaltende Erfolglosigkeit des Projekts der Frage einer weiteren Beteiligung bzw. Mitfinanzierung des Landes sowie möglicher Alternativen nach.

5 Sachstand und Perspektive Anfang 2005

Wegen der wenig positiven Perspektiven der bisherigen Strategie und der zunehmend kritischen Haltung der Rechnungshöfe zu dem Gesamtprojekt, vor allem aber auch wegen Bestrebungen des Bundesfinanzministeriums, die Verwaltung der Steuern von den Ländern auf den Bund zu verlagern, hat die Finanzministerkonferenz im Juli 2004 eine neue Strategie beschlossen. Sie läuft im Wesentlichen auf eine Reduzierung der FISCUS-GmbH und eine Rückverlagerung der Entwicklungszuständigkeiten in die (großen) Bundesländer hinaus (bei entsprechender Unterordnung der kleineren und finanzschwächeren Bundesländer). Der Beschluss der Finanzministerkonferenz, dem alle Bundesländer - also auch Bayern, das Saarland und die neuen Bundesländer - zugestimmt haben, lautet wie folgt:

„1. Die Finanzminister(innen) der Länder bekräftigen, in einem abgestimmten neuen Verfahren einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren gemeinsam entwickeln, beschaffen und einsetzen zu wollen.

Hierzu bestimmen und verantworten allein die Länder die Strategie und Architektur der Informationstechnik der Steuerverwaltungen. Dabei wird wie bisher auch künftig geprüft, ob die eigene Entwicklung ganz oder teilweise durch den Erwerb von Standardsoftware ersetzt werden kann. Die Länder stellen sich der Verantwortung für die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz zur einheitlichen Software.

2. Die Finanzminister(innen) der Länder beschließen im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen - ausgehend vom Bericht der Arbeitsgruppe - hierzu die nachstehenden Maßnahmen:

a) Sie beauftragen die Länder Niedersachsen und Bayern, gemeinsam ein neues, in allen Ländern einsetzbares Erhebungsverfahren eigenverantwortlich zu entwickeln. Dabei soll die beim Projekt EOSS angewandte Vorgehensweise sowie die bereits geleisteten Vorarbeiten der Länder im Projekt FISCUS als Basis dienen. Die FISCUS-GmbH wird hierbei im Rahmen ihrer neuen Aufgabenzuordnung (Software Dienstleistung) in die Realisierung der Programme einbezogen.

b) Sie beauftragen das Land Bayern, gemeinsam in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die Altverfahren für die Steuerfestsetzung im Bereich der Veranlagungssteuern zu vereinheitlichen.

3. Die Finanzminister(innen) der Länder bitten im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die Abteilungsleiter Organisation (Steuerverwaltung), zum 30.06.2005 eine Evaluierung vorzulegen. Ab diesem Zeitpunkt wird die Steuerungsfunktion für die Strategie und Architektur der Informationstechnik der Steuerverwaltungen durch die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen unter Mitwirkung des Bundes einvernehmlich bestimmt und verantwortet. In die Erarbeitung der steuerlichen Fachkonzepte und die Abnahme der Programme bleiben die Länder einbezogen.“

In einem Sachstandsbericht zur Umsetzung dieses Beschlusses hat das FM dem RH Anfang 2005 im Wesentlichen mitgeteilt, dass die FISCUS-GmbH ihre Personalkapazität bis Ende 2005 auf 170 Personalstellen reduzieren soll und hierdurch frei werdende Mittel in den Ländern zur eigenen Entwicklung eingesetzt werden sollen.

Ein Produkt (Version 1) für die Steuererhebung - Stundung und Erlass - solle im 1. Quartal 2005 in Niedersachsen pilotiert werden. Zu dem wesentlich bedeut-

sameren Bereich „einheitliche Festsetzung der Veranlagungssteuern“ wird berichtet, dass hierzu die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zusammenarbeiten. Zeitliche Perspektiven hierzu gibt es nicht. Beim Produkt „Buß- und Strafsachenstelle, Steuerfahndungsdienst“ solle die Zusammenarbeit zwischen dem Pilotland Schleswig-Holstein und der FISCUS-GmbH wie bisher weiterlaufen.

Auf der operativen Ebene sei im 1. Halbjahr 2005 die Erstellung einer Gesamtplanung für das Projekt die vorrangige Aufgabe. Die Arbeiten hierzu hätten Anfang 2005 begonnen.

6 Bewertung

Der RH ist nach wie vor der Auffassung, dass die Steuerverwaltungen der Länder mit einheitlicher DV arbeiten sollten. Zwar hat noch niemand das hierdurch mögliche Einsparpotenzial bei den Finanzämtern, vor allem aber im gesamten DV-Bereich der Länder, genau (s. Drs. 12/3760) ermittelt; es ist gleichwohl offensichtlich, dass bundesweit eine vierstellige Zahl von Stellen eingespart werden könnte, wenn nicht eine Vielzahl von DV-Entwicklungen parallel stattfinden würde.

Gerade wegen des prinzipiell erschließbaren erheblichen Einsparpotenzials kann der RH nur schwer nachvollziehen, dass es in mittlerweile eineinhalb Jahrzehnten nicht gelungen ist, wenigstens für einige Bereiche der Steuerverwaltung bundesweit einsetzbare Software zu entwickeln. Während dieser Zeit haben sich sowohl die Methoden und Techniken zur Software-Entwicklung und zur Datenspeicherung als auch die Computertechnik im engeren Sinne fortlaufend verändert. FISCUS lief dieser Entwicklung permanent hinterher.

Die jüngsten Beschlüsse der Finanzministerkonferenz lesen sich für den RH nicht so, als wäre nur noch eine Entwicklung abzuschließen; vielmehr erwecken sie den Eindruck, dass jetzt - nachdem bundesweit mehrere 100 Mio. € ausgegeben worden sind - praktisch neu begonnen werden müsste.

Nach Auffassung des RH müssen die Länderparlamente als Haushaltsgesgeber die Maßnahmen der Exekutive verstärkt kritisch hinterfragen. Wenn keine sichtbaren, die Wirtschaftlichkeit von Steuerfestsetzung und -erhebung in definierten Zeiträumen verbessernden Ergebnisse vorgelegt werden können, sollten die Bemühungen durch Entzug der Mittel eingestellt werden. Der RH hält nach der Vorgeschichte die Vorgabe eines Zeitraums von maximal drei Jahren für die Herstellung bundesweit einsetzbarer Produkte im Erhebungsbereich und im Festsetzungsbereich für geboten. Sollte auch diese Frist ergebnislos verstreichen, müssten die Bemühungen um eine bundesweit einsetzbare DV durch die Verwaltungen selbst aufgegeben werden; es bliebe dann noch der Versuch, ein Privatunternehmen zu beauftragen, was bisher nicht ernsthaft als Alternative geprüft wurde, sowie die verfassungsrechtliche Lösung zulasten der Länderzuständigkeit.

7 Empfehlung

Der RH empfiehlt, dass sich der Landtag jährlich über die konkreten Fortschritte und die weitere zeitliche Planung zur Entwicklung einer bundeseinheitlichen DV im Steuerbereich berichten lässt. Auf der Basis dieser Berichte sollte jeweils entschieden werden, ob weitere Mittel in dieses Projekt investiert werden. Spätestens im Jahr 2008 sollten keine Aufwendungen mehr erforderlich sein. Statt-

dessen müsste die Amortisationsphase mit rückläufigen Kosten und Personalstellen im Bereich der DV-Entwicklung beginnen.

8 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM erhebt gegen die Sachdarstellung (s. Pkt. 1 - 5) keine Einwendungen. Es ist auch bereit, dem Landtag jährlich über den Entwicklungsstand des Projekts zu berichten. Zu den Bewertungen und Empfehlungen des RH (s. Pkt. 6 und 7) äußert sich das FM wie folgt:

- Im Bereich der Steuererhebung werde die bisherige Arbeit der FISCUS GmbH weitergeführt, bis zum Jahr 2007 könne eine landesweit einsetzbare Software für diesen Bereich vorhanden sein. Im Hinblick auf den Festsetzungsbereich gebe es bisher nur eine grobe Zeitplanung; eine Aussage ob in drei Jahren für diesen Bereich eine bundesweit einsetzbare Software vorliege, sei nicht möglich.
- Zur vom RH als Alternative genannten Beauftragung eines Privatunternehmens teilt das FM mit, dass bei diesbezüglichen Sondierungsgesprächen in der Vergangenheit eine Zurückhaltung möglicher Auftragnehmer erkennbar gewesen sei; des Weiteren verweist das FM auf die Notwendigkeit einer Ausschreibung, das Problem der Abhängigkeit von einem Privatunternehmen und die - offenbar ungeklärte - Frage der Zulässigkeit eines Outsourcings.
- Die verfassungsrechtliche Lösung zulasten der Länderzuständigkeit sei keine Lösung, weil die Aufgabe unabhängig von der Organisationsform sei.
- Die Auffassung des RH, dass ab 2008 keine finanziellen Aufwendungen mehr erforderlich sein sollten, teilt das FM nicht. Das Ministerium sieht auch keine gravierenden Einsparmöglichkeiten nach Einführung einer bundeseinheitlichen Software, weil dann zwar weniger Personal im Bereich der Entwicklung benötigt würde, gleichzeitig aber wegen komplexer Technik und wegen des höheren Automationsgrads der Aufwand für Pflege und Service höher werde.
- Wegen bestehender Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie Verträgen mit Dritten sei eine Entscheidung über die Mittelgewährung von Jahr zu Jahr nicht möglich.

9 Schlussbemerkung

Der RH bleibt vor dem Hintergrund des Projektverlaufs von FISCUS, der als geradezu exemplarische Misserfolgs-Geschichte bewertet werden muss, bei seiner Empfehlung, abschließende Fristen für das Engagement des Landes vorzugeben. Völlig unbefriedigend ist es, dass nach eineinhalb Jahrzehnten noch nicht einmal ein Zeitpunkt für die Fertigstellung der Software für den - zentralen und entscheidenden - Bereich der Steuerfestsetzung genannt wird. Kritisch zu bewerten ist auch, dass trotz bisher fehlender Ergebnisse des Projekts die Alternative einer privatwirtschaftlichen Lösung nicht intensiv genug geprüft wurde.

Der RH bleibt auch bei seiner Auffassung, dass bundeseinheitliche Software-Lösungen erhebliche Einsparpotenziale in den DV-Bereichen der Länder ergeben müssen, ohne diese allerdings (bisher) qualifizieren zu können. Es wäre wohl kaum zu vertreten, das jetzt in mehreren Ländern für DV-Entwicklung vorgesehene Personal beim Vorhandensein bundeseinheitlicher Lösungen in vollem Umfang für Pflege und Service einzusetzen.

Nach den Prüfungsergebnissen anderer Rechnungshöfe liegt ein erheblicher Teil der Schwierigkeiten, die für die bisherige Erfolglosigkeit ursächlich sind, auch in unterschiedlichen Interessen, Anforderungen und Organisationsformen der Länder. Der RH hält schließlich auch an seiner Empfehlung fest, ab 2008 keine Mittel mehr zur Verfügung zu stellen, es sei denn, bis zu diesem Zeitpunkt sei die Herstellung verwertbarer Produkte unmittelbar vor der Einsatzfähigkeit. Soweit dem RH bestehende Vereinbarungen vorgelegt wurden, sind diese bis dahin kündbar oder laufen ohnehin aus. Auch der Gesellschaftsvertrag ist ggf. rechtzeitig kündbar.