

2681

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin
über Senatskanzlei – G Sen –

Projekt Föderales Integriertes Standardisiertes Computerunterstütztes Steuersystem (FISCUS)

Einzelplan/Kapitel

Einzelplan: 15
Kapitel: 1532 Oberfinanzdirektion Berlin
Titel: 632 07 Anteil an gemeinsamen Einrichtungen der Länder

Rote Nummer: **1901 B**

Vorgang: 48. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 18. März 2004;
Auflagenbeschluss II.B.67,
71. Sitzung des Hauptausschusses am 31. März 2004 und
76. Sitzung des Hauptausschusses am 25. August 2004 (TOP 43)

Ansätze

Ansatz Haushaltsplan 2003:	1.874.000 €
Ansatz Haushaltsplan 2004:	2.142.000 €
Ansatz Haushaltsplan 2005:	2.471.000 €
Ist Haushaltsjahr 2003:	2.000.209 €
Verfügungsbeschränkungen:	0 €
Ist 2004 (Stand 15.09.2004):	1.363.939 €

Gesamtkosten: **9.580.000 €**
(2003 bis 2006)

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner 48. Sitzung vom 18. März 2004 zum Einzelplan 15 - Senatsverwaltung für Finanzen - beschlossen:

„Die Senatsverwaltung für Finanzen wird aufgefordert, bis zum 30. Juni 2004 ein Strategiepapier vorzulegen, in dem Kriterien für eine erfolgversprechende Weiterführung des Projektes FISCUS und zur Fortführung des Verwaltungsabkommens festgelegt werden“.

Der Hauptausschuss hat in seiner 71. Sitzung zu Punkt 11 der Tagesordnung nach Aussprache das Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 27. Februar 2004 - Rote Nummer 1901 B - mit der Maßgabe zur Kenntnis genommen, dass im Juni 2004 ein Fortschrittsbericht vorgelegt wird.

Der Hauptausschuss hat in seiner 76. Sitzung zu Punkt 43 der Tagesordnung den Zwischenbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 11. Juni 2004 - Rote Nummer 2547 - zur Kenntnis genommen und der Fristverlängerung bis zum 30. September 2004 zugestimmt.

Zu den Beschlüssen wird wie folgt berichtet:

Das Automationsvorhaben FISCUS

Mit FISCUS (Föderales Integriertes Standardisiertes Computerunterstütztes Steuersystem) sollte ein neues IT-gestütztes Besteuerungsverfahren entwickelt und in allen Bundesländern einheitlich eingesetzt werden. Die Neuentwicklung wurde in einzelne Teilprojekte aufgeteilt, die in den Ländern entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit (nach Königsteiner Schlüssel) realisiert werden sollten.

Nachdem sich die Entwicklung wegen technischer Schwierigkeiten verzögerte und sich die Organisationsform der verteilten Entwicklung als ungeeignet herausstellte, beschloss die FMK am 26.10.2000 eine Neuausrichtung. Die fiscus GmbH wurde als zentraler IT-Dienstleister für die Steuerverwaltungen gegründet. Sie sollte eine den Software-Entwicklungsabteilungen der Landesfinanzverwaltungen ähnliche Rolle wahrnehmen und Software eigenverantwortlich konzipieren, realisieren und pflegen.

Das Land Bayern verließ im Jahr 2001 die gemeinsame Entwicklung und betreibt seitdem zusammen mit den neuen Ländern und dem Saarland, die in FISCUS verblieben, die Fortentwicklung und Modernisierung ihrer steuerlichen Automationsverfahren im EOSS-Verbund.

Das Bundesministerium der Finanzen hat im Frühjahr 2004 die von Bund und Ländern zwischen 1994 bis 2003 getragenen Kosten in Höhe von 260 Mio. € ermittelt. Diese Ermittlung beinhaltet auch die Kosten vor Gründung der fiscus GmbH. Im Zeitraum 1992 bis 2003 wurden vom Land Berlin ca. 14,8 Mio. € anteilige Kosten an den gemeinschaftlichen Aufwendungen sowie eigene Entwicklungskosten getragen.

Die Arbeit der fiscus GmbH wird durch ein internes Qualitätsmanagement laufend kontrolliert. Zusätzlich erfolgten Evaluierungen durch Externe. So wurde im Auftrag des Aufsichtsrats der fiscus GmbH im Herbst 2003 ein Managementaudit durchgeführt. Das Audit benannte Mängel, die es insbesondere im schnellen Aufbau des Unternehmens begründet sah, bestätigte aber grundsätzlich die Richtigkeit der Ent-

scheidung, die FISCUS-Entwicklung an die fiscus GmbH zu verlagern. In Folge des Managementaudits wurden auf Ebene des Aufsichtsrats ein Lenkungsgremium einberufen und die den Entwicklungen zugrunde liegende Systemarchitektur überprüft und verbessert.

Praktische Probleme entstanden besonders beim Transfer des Know-Hows der Länder über die steuerlichen Verfahren an die fiscus GmbH. Es ist nicht gelungen, das für den Betrieb und die Entwicklung der gegenwärtig eingesetzten Verfahren notwendige Personal zugleich in ausreichendem Maß auch bei der fiscus GmbH bereitzustellen.

Der erreichte Arbeitsstand ist weiterhin unbefriedigend. Die fiscus GmbH hat drei Produkte (GrESt, BuStra/Steufa und OSA - Online-Stammdatenabfrage als Bestandteil eines von der FMK beschlossenen bundesweiten steuerlichen Risikomanagementsystems) ausgeliefert. An den steuerlichen Kernverfahren Datenhaltung und Erhebung wird gearbeitet.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Finanzministerkonferenz am 09. Juli 2004 mit der Entwicklung der von den Ländern benötigten steuerlichen Automationsverfahren befasst und einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

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 Eigenentwicklung 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 der 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 sollen 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 mit 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. Juni 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 alle Länder einbezogen.

(16 : 0)

Die gemeinsame Entwicklung und der gemeinschaftliche Einsatz der von den Ländern benötigten Automationsverfahren für die Festsetzung und Erhebung der im Wesentlichen bundesgesetzlich geregelten und überwiegend Bund und Ländern gemeinschaftlich zustehenden Steuern ist aus Berliner Sicht unverzichtbar. Diese Grundlinie wird durch den Beschluss der FMK vom 09.07.2004 ausdrücklich bekräftigt.

Mit dem o.g. Beschluss der Finanzministerkonferenz ist es nun gelungen, die parallele Entwicklung in beiden Verfahren zu beenden und wieder alle Länder in die Entwicklung bundeseinheitlicher Automationsverfahren einzubinden.

Nach dem Beschluss der FMK wird die Realisierung der steuerlichen Automationsverfahren wieder von den Ländern verantwortet. Die Rolle der fiscus GmbH wird neu definiert. Sie wird im Rahmen ihrer neuen Aufgabenzuordnung (Software-Dienstleistung) in die Realisierung der Programme einbezogen. Die Größe der fiscus GmbH wird von den ihr übertragenen Aufgaben abhängig sein. Nach dem aktuellen Stand wird sich die Zahl der Mitarbeiter von 265 auf 165 reduzieren.

Die Neuausrichtung der fiscus GmbH wird zu einer erheblichen Reduzierung ihres Budgets führen. Die hierzu noch nicht abgeschlossene Unternehmensplanung geht von einer Verringerung der Kosten in Höhe von 20 % im Jahr 2005 und 44 % im Jahr 2006 aus. Das Zielbudget wird dann rund 24 Mio. € betragen.

Entsprechend dem Auftrag der FMK wird gegenwärtig geprüft, wie eine Vereinheitlichung der Dialog- und Festsetzungsverfahren sowie der Datenhaltung auf der Basis eines bereits eingesetzten Verfahrens (ggf. mit erforderlichen Erweiterungen) möglich ist. Von der Vereinheitlichung werden erhebliche Synergieeffekte (Wegfall der mehrfachen Programmpflege, Vereinfachung der Migration auf spätere bundeseinheitliche Produkte) und die Vermeidung eines weiteren Auseinanderlaufen insbesondere der Dialog-Anwendungen im Besteuerungsverfahren erwartet. Die Neuentwicklung des steuerlichen Erhebungsverfahrens betreiben das bisher in FISCUS federführende Land Niedersachsen und das Land Bayern. Dabei sollen die bisher in FISCUS erzielten Arbeitsergebnisse weiter verwendet und die fiscus GmbH in die Realisierung einbezogen werden.

Im Rahmen der Neuausrichtung der bundesweiten Zusammenarbeit wurde das Projekt GrEST eingestellt. Das Projekt BuStra/Steufa 3.0 ist in Verzug, soll aber noch im laufenden Jahr an das Pilotland Schleswig-Holstein ausgeliefert werden. Die Berliner Steuerverwaltung strebt weiterhin die zeitnahe Übernahme nach Abnahme des Produkts durch das Pilotland an.

IT-Strategie der Berliner Steuerverwaltung

Die Berliner Steuerverwaltung ist nicht in der Lage, die sich im Bereich der steuerlichen Automationsverfahren stellenden Aufgaben alleine zu bewältigen. Sie ist auf eine möglichst umfassende Zusammenarbeit mit anderen Ländern angewiesen.

Sie verfolgt hierbei folgende Strategie:

1. Einer bundeseinheitlichen Lösung wird der Vorzug gegeben.

Diese sollte umfassend mit FISCUS erreicht werden. Hierfür hat sich Berlin im Rahmen der föderalen Zusammenarbeit auf allen Ebenen nachdrücklich eingesetzt. Derzeit gibt es im Automationsverfahren bereits Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit aller Bundesländer:

- Das Verfahren ELSTER zur elektronischen Übermittlung von Steuererklärungsdaten sowie verschiedene auf ELSTER beruhenden Anwendungen zum elektronischen Datenaustausch zwischen Bürger und Behörde und zwischen Behörden untereinander. ELSTER ist eine erste bundesweite E-Government-Anwendung.
- Das Verfahren Umsatzsteuer Länder Online (USLO) dient der Kontrolle umsatzsteuerlicher Sachverhalte. Die Finanzämter können online auf beim Bundesamt für Finanzen geführte Bestände zugreifen und für das Besteuerungsverfahren nötige Informationen zur Umsatzsteuer abfragen. Die Datenbestände werden z.T. direkt von den Finanzämtern aktualisiert.
- Die Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuerbetrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen (ZAUBER) dient der Bekämpfung der Steuerhinterziehung im Bereich der Umsatzsteuer. Auch auf dieses Verfahren haben die Finanzämter bundesweit Zugriff.

2. Im gegenwärtig eingesetzten Verfahren wird bereits auf verschiedenen Stufen zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit gewährleitet die Funktionsfähigkeit der steuerlichen Automation.

a) Verfahrensentwicklung und -pflege in Verbünden

Berlin setzt derzeit das integrierte automatisierte Besteuerungsverfahren - IABV - ein. Es umfasst das Festsetzungsverfahren und das Erhebungsverfahren, die in einer Zusammenarbeit Berlins mit verschiedenen anderen Bundesländern (Verbünden) gepflegt und fortentwickelt werden.

Festsetzungsverbund: Berlin + 5 Länder (BW, HB, HH, HE, RP)

Erhebungsverbund: Berlin + 13 Länder (außer NW und SH)

In der Vergangenheit entwickelten und betrieben nur die Länder Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Schleswig-Holstein eigenständige Automationsverfahren. Dies führte zu einem so hohen Aufwand, dass das Saarland die Verfahren Bayerns vollständig übernahm und Schleswig-Holstein diesen Schritt erwägt. Die arbeitsteilige Aufgabenerledigung im Verbund erzielt hingegen vollen Nutzen bei nur anteiligem Aufwand.

Das Land Bayern arbeitet mit den neuen Ländern und dem Saarland im EOSS-Verbund zusammen.

b) Bilaterale Zusammenarbeit

Soweit bundesweite Lösungen oder Verbundlösungen nicht verfügbar sind, strebt die Berliner Steuerverwaltung die Übernahme und gemeinsame Pflege und Weiterentwicklung bereits in einzelnen anderen Bundesländern eingesetzter Verfahren an.

So beruht das in den Berliner Finanzämtern eingesetzte Dialogverfahren auf einer aus Baden-Württemberg übernommenen Anwendung. Es wird außerdem auch in Bremen und Schleswig-Holstein eingesetzt.

In der jüngeren Vergangenheit wurden z.B. das Scannerverfahren und das zentralisierte Kassenverfahren auf der Grundlage in der Hamburger Steuerverwaltung eingesetzter Verfahren entwickelt. Gegenwärtig wird die Übernahme eines in Hamburg eingesetzten Dokumentenarchivsystems und des dortigen Risikomanagementsystems untersucht.

c) Entwicklung eigener Anwendungen

Eigene Anwendungen werden nur in Ausnahmefällen entwickelt, wenn entsprechende Verfahren aus der Zusammenarbeit der Länder nicht zur Verfügung stehen. Beispielsweise wurden die Kraftfahrzeugerstversteuerung einschließlich des Rückständeverfahrens zur Kraftfahrzeugsteuer und das maschinelle Verfahren zur Zweitwohnungssteuer in der Berliner Steuerverwaltung entwickelt.

Ausfallstrategie

Der bisher unbefriedigende Verlauf des Automationsvorhabens FISCUS hat dazu geführt, dass auch in anderen Bundesländern Strategien entwickelt wurden, die im Falle der Aufgabe der bundesweiten Zusammenarbeit die steuerlichen Automationsvorhaben sichern sollen. Die beiden nachstehend dargestellten Formen einer Zusammenarbeit werden von der Berliner Steuerverwaltung begleitet und stellen auch hier eine Ausfallstrategie dar.

Die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder

Zwischen den fünf norddeutschen Ländern (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) bestehen seit Mitte 2003 Kontakte mit dem Ziel, Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im Bereich der steuerlichen Automation zu prüfen. Zur mittelfristigen Sicherstellung der steuerlichen Automation streben die norddeutschen Länder eine breitere Zusammenarbeit im Bereich der Festsetzungsverfahren mit einem führenden Partner an.

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist regelmäßig im Austausch mit den norddeutschen Ländern, um die dortige Entwicklung auszuwerten und die eigene Positionierung zu überprüfen.

Prüfung der Zusammenarbeit mit dem EOSS-Verbund

Ein Anschluss an den EOSS-Verbund wurde in der Vergangenheit als nicht sinnvoll erachtet, da er nicht dem angestrebten Ziel der gemeinsamen Entwicklung bundeseinheitlicher Programme, das mit FISCUS erreicht werden sollte, entsprochen hätte.

Die Senatsverwaltung für Finanzen steht jedoch seit einiger Zeit auch in Kontakt mit der bayerischen Steuerverwaltung, um die dortige Entwicklung zu beobachten. Sie hat zusammen mit der Oberfinanzdirektion Berlin im Frühjahr 2004 an zwei Informationsveranstaltungen in Nürnberg teilgenommen und im März 2004 zusammen mit Vertretern der bayerischen und saarländischen Steuerverwaltung einen Workshop über die Möglichkeit einer Übernahme der Verfahren des EOSS-Verbundes in Berlin durchgeführt.

Der Vorteil der bayerischen Verfahren liegt in ihrem einheitlichen Erscheinungsbild. Demgegenüber ist die gegenwärtige Automationsunterstützung der Berliner Finanzämter umfassender ausgelegt. Unter technischen Gesichtspunkten erscheint die Übernahme der EOSS-Verfahren möglich. Die EOSS-Verfahren müssten um für Berlin unentbehrliche Verfahren ergänzt werden.

Die dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin im Schreiben vom 28.05.2003 (Rote Nummer 1508) hierzu mitgeteilte Kostenschätzung von 10 Mio. € wird gegenwärtig in Zusammenarbeit mit dem bayerischen Staatsministerium der Finanzen überprüft. Nach dem von dort benannten Investitionsbedarf und den abgestimmten Kostenansätzen ergäben sich Kosten in Höhe von ca. 13,2 Mio. €.

Unter Einbeziehung einer vom Technischen Finanzamt Nürnberg, Dienstleister für die 109 bayerischen Finanzämter und die vorgesetzten Dienstbehörden, der Berliner Steuerverwaltung vorgelegten überschlägigen Preiskalkulation werden gegenwärtig die laufenden Kosten für den Betrieb der EOSS-Verfahren in Berlin untersucht. Diese Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen.

Fazit

Die Funktionsfähigkeit der Berliner Steuerverwaltung ist gewährleistet. Die Arbeit der Finanzämter ist umfassend automationsunterstützt. Im automatisierten Besteuerungsverfahren werden 7,24 Mio. Steuerkonten verwaltet und jährlich über 4 Mio. Steuerbescheide erstellt. Mit der Automationsunterstützung bei der Zentralisierung der Finanzkassen und dem Scannerverfahren wurden zwei zukunftsweisende Automationsverfahren eingeführt, die zu erheblichen Stelleneinsparungen geführt haben. Die Funktionsfähigkeit der Automation in der Berliner Steuerverwaltung ist gewährleistet.

Gleichwohl besteht weiterhin Bedarf, die steuerlichen Automationsverfahren zu modernisieren und an heutigen und künftigen Anforderungen auszurichten. Dabei wird insbesondere die Bundeseinheitlichkeit verfolgt.

Die bisherigen Erfahrungen in FISCUS zeigen, dass angesichts der Komplexität und der Leistungsfähigkeit der derzeitigen steuerlichen Automationsverfahren die ursprünglich verfolgte umfassende Neuentwicklung nicht möglich ist und stattdessen - zumindest in Teilbereichen - eine Weiterentwicklung vorhandener Verfahren erfolgen muss. Hierbei steht die Einigung aller Länder auf ein gemeinsam fortzuentwickelndes Altverfahren im Bereich der Festsetzung sowie die Neuentwicklung eines Erhebungsverfahrens im Vordergrund.

Die FMK hat am 09. Juli 2004 beschlossen, einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren gemeinsam entwickeln, beschaffen und einsetzen zu wollen. Damit sind die konkurrierenden Entwicklungen in FISCUS und EOSS beendet.

Die Berliner Steuerverwaltung wird die Entwicklung der Zusammenarbeit der norddeutschen Länder begleiten und die mit dem Land Bayern aufgenommenen Kontakte fortsetzen. Der Beitritt Berlins zum EOSS-Verbund könnte als Zwischenschritt zur Vereinheitlichung der Festsetzungsverfahren dann in Betracht kommen, wenn die Untersuchungen der von der Finanzministerkonferenz beauftragten Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg nicht zeitnah zu einem Ergebnis führen.

Die Finanzministerkonferenz hat gebeten zum 30. Juni 2005 eine Evaluierung des Projektstandes vorzulegen. Über das Ergebnis werde ich den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin unterrichten.

Ich bitte, den Auflagenbeschluss II.B.67 sowie den Beschluss zu TOP 11 der 71. Sitzung des Hauptausschusses damit als erledigt anzusehen.

In Vertretung

Gabriele Thöne

Senatsverwaltung für Finanzen

Ausschuss-Kennung : Hauptgcxzqsq