

## **Antrag**

**der Abg. Herbert Moser u. a. SPD**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Finanzministeriums**

### **Entwicklungsstand des FISCUS-Projekts für die Steuerverwaltung**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

- a) ob die Entwicklung der geplanten FISCUS-Produkte sich noch immer im kalkulierten Kostenrahmen von ca. 734 Millionen DM und dem projektierten Zeitrahmen bis 2003 befindet, oder ob von Kostensteigerungen und Projektverzögerungen ausgegangen werden muss;
- b) warum letztes Jahr von 15 Bundesländern die FISCUS GmbH gegründet wurde – nachdem das Projekt bereits seit 1994 läuft – und weshalb sich Bayern nicht als Gesellschafter beteiligt hat;
- c) wie das Land Baden-Württemberg seiner übernommenen Aufgabe, die Qualitätssicherung für das gesamte FISCUS-Projekt zu gewährleisten, gerecht wird;
- d) wie viele der geplanten FISCUS-Programmmodule bis jetzt bei der Finanzverwaltung in den Dauereinsatz übernommen werden konnten;
- e) welche Auswirkungen es für die Weiterentwicklung bzw. Zukunftsfähigkeit von FISCUS-Programmen hat, dass das IBM-System San Francisco, auf dem FISCUS beruht, nunmehr vom Markt genommen wird;

- f) ob es eine kritische Begleitung des Projekts durch den bzw. die Rechnungshöfe gibt und was für Handlungsempfehlungen von diesen bisher gegeben wurden;
- g) ob die Landesregierung auch dann an der Entwicklung des FISCUS-Projektes festhalten will, wenn bis Ende des Jahres noch immer keine lauffähigen Programme vorliegen sollten;
- h) welcher Schaden für das Land Baden-Württemberg in Form von vergeblich aufgewendeten Arbeitsstunden und Sachkosten bisher entstanden ist, falls die FISCUS-Projekte nicht für die Daueranwendung geeignet sein sollten;
- i) welche Alternativen zur Ausstattung der Steuerverwaltung mit entsprechenden Datenverarbeitungsprogrammen, für den Fall des Scheiterns der FISCUS-Projekte, durch die Landesregierung geprüft werden.

19. 07. 2001

Moser, Junginger, Queitsch, Schmid,  
Schmiedel, Seltenreich, Stickelberger SPD

#### Begründung

Laut Presseberichten ist in einem internen Vermerk der Rechnungshöfe, bezogen auf das FISCUS-Projekt, von „unzureichendem Projektmanagement, mangelhaften Planungsunterlagen und unausgereifter Technik“ die Rede. Da das Land Baden-Württemberg aber die Aufgabe der Qualitätssicherung für das gesamte Projekt FISCUS übernommen hat, würde ein Scheitern des Projekts unmittelbar in die Verantwortung der Landesverwaltung fallen. Da gleichzeitig Zweifel an der termingerechten Umsetzung sowie dem kalkulierten Kostenrahmen geäußert werden, ist eine schnellstmögliche Überprüfung des Gesamtvorhabens nötig, um weitere Schäden vom Land Baden-Württemberg abzuwenden.

#### Stellungnahme\*)

Mit Schreiben vom 4. September 2001 Nr. 1-0278.FISCUS/2 nimmt das Finanzministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag soll beschließen,*

*die Landesregierung zu ersuchen*

*zu berichten,*

- a) ob die Entwicklung der geplanten FISCUS-Produkte sich noch immer im kalkulierten Kostenrahmen von ca. 734 Millionen DM und dem projektierten Zeitrahmen bis 2003 befindet, oder ob von Kostensteigerungen und Projektverzögerungen ausgegangen werden muss;*

Die folgenden Ausführungen stammen aus dem Bericht des Bundes und der Länder zur Finanzministerkonferenz (FMK) am 26. Oktober 2000 (FISCUS wurde mehrmals in der FMK behandelt, zuletzt am 9. Juli 2001):

\*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

„Eine Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von 1998 auf Basis der IT-WiBe zeigt, dass FISCUS unverändert wirtschaftlich ist. Sowohl monetäre als auch erweiterte Wirtschaftlichkeit sind gegeben. Angesichts des eindeutigen Ergebnisses ist die Wirtschaftlichkeit in allen Ländern gegeben. Die Auswirkungen von FISCUS werden in den Ländern wegen der unterschiedlichen Ausgangslagen jedoch voneinander abweichen. Zur Wirtschaftlichkeit wird auch die Vereinheitlichung bzw. weitgehende Annäherung der Organisationsabläufe beitragen, die im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Steuerverwaltung im Staatenvergleich unerlässlich ist. Eine Kernaussage des in Abstimmung befindlichen „Thesenpapier der Referatsleiter/-leiterinnen Organisation (Steuerverwaltung) des Bundes und der Länder zur Steigerung der Effizienz und der Effektivität der Steuerverwaltung“ fordert, Organisation und Automation der Steuerverwaltung konsequent zu modernisieren und bundeseinheitlich zu standardisieren.

Vorrangige Aufgabe der FISCUS GmbH ist es, die Entwicklung der Kernverfahren der Steuerverwaltung (Veranlagung und Erhebung) auf der Basis des von der FMK vorgegebenen Termins weiterzuführen. Dieser ist von der FISCUS GmbH bis zum Ende des Jahres 2001 zu verifizieren. An dieser Einschätzung hat sich bis heute nichts geändert.“

*b) warum letztes Jahr von 15 Bundesländern die FISCUS GmbH gegründet wurde – nachdem das Projekt bereits seit 1994 läuft – und weshalb sich Bayern nicht als Gesellschafter beteiligt hat;*

Die folgenden Ausführungen stammen aus der Vorlage des Bundes und der Länder zur Finanzministerkonferenz am 29. Juni 2000:

„Das Projekt FISCUS liegt derzeit mehr als 2 Jahre im Verzug. Für den unbefriedigenden Projektverlauf wird im Wesentlichen die derzeitige Projektstruktur verantwortlich gemacht.

Um den Projekterfolg sicherzustellen und die Fertigstellung der Produkte zu beschleunigen, hat die FMK am 4. Mai 2000 beschlossen, einen Vorschlag für eine neue Organisationsform von FISCUS zu erarbeiten und in die Sitzung der FMK am 29. Juni 2000 einzubringen.

In der FMK bestand Übereinstimmung, die derzeitige Projektorganisation zu straffen und das Projekt zu zentralisieren.

Die zu treffenden Maßnahmen müssen drei Hauptbedingungen erfüllen, nämlich

- für Beschleunigung und Effizienz sorgen,
- schnell und flexibel auf neue Anforderungen reagieren,
- Kostentransparenz schaffen.“

Nach eingehender Prüfung der Rahmenbedingungen ließ sich der Auftrag der FMK zu einer schnellen Entwicklung einheitlicher Software für das Besteuerungsverfahren zentral am besten in der Rechtsform einer GmbH realisieren.

Zu den Gründen des Landes Bayern, zurzeit nicht Gesellschafter der FISCUS GmbH zu werden, siehe Anlage 1.

*c) wie das Land Baden-Württemberg seiner übernommenen Aufgabe, die Qualitätssicherung für das gesamte FISCUS-Projekt zu gewährleisten, gerecht wird;*

Das Land Baden-Württemberg hat die Aufgabe der Qualitätssicherung bis zum 31. Dezember 2000 wahrgenommen. Unter Berücksichtigung des Gesellschaftszwecks der FISCUS GmbH:

„Gegenstand des Unternehmens ist die Erstellung und Pflege von Software sowie die Beschaffung geeigneter Fremdsoftware für die Steuerverwaltungen der Länder im Rahmen ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgaben, insbesondere für alle Vorgänge des Besteuerungsverfahrens, einschließlich der steuerlichen Nebenleistungen und des Straf- und Bußgeldverfahrens in Finanzämtern, Oberfinanzdirektionen, oberen und obersten Finanzbehörden“ ist die Qualitätssicherung mit Gründung der GmbH Anfang 2001 auf diese übergegangen.

*d) wie viele der geplanten FISCUS-Programmmodule bis jetzt bei der Finanzverwaltung in den Dauereinsatz übernommen worden sind;*

Derzeit sind die zum Gesamtkomplex FISCUS zählenden Produkte Vollstreckung und ELSTER im Einsatz, die jedoch mit anderer Technologie erstellt wurden. Das Produkt ELSTER (elektronische Steuererklärungen für den Bereich der Einkommensteuer) ist in allen Ländern, das Produkt Vollstreckung (abhängig vom Betriebssystem im jeweiligen Land) in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein im Einsatz. Bayern und Hamburg planen derzeit den Einsatz des Produktes Vollstreckung.

Software für die automatische Erfassung von Steuererklärungen (Scanner-Verfahren) wurde entwickelt bzw. beschafft und ist in Baden-Württemberg im Einsatz.

*e) welche Auswirkungen es für die Weiterentwicklung bzw. Zukunftsfähigkeit von FISCUS-Programmen hat, dass das IBM-System San Francisco, auf dem FISCUS beruht, nunmehr vom Markt genommen wird;*

Das Projekt FISCUS wurde bis Ende 2000 auf der technischen Plattform San Francisco entwickelt. Diese Plattform wurde Ende 2000 mit Wirkung zum Ende 2001 von der Fa. IBM vom Markt genommen. Diese Entscheidung wurde von der Firma IBM kurzfristig getroffen und war nicht vorhersehbar. Daher steht die FISCUS GmbH vor der Situation, eine neue technische Plattform als Basis für die Entwicklung und den Betrieb für von ihr zu erstellende Anwendungssoftware zu finden.

Die Länder haben auf Basis des Vertrages vom 13. November 1998 einen Lizenz- sowie einen Pflege-/Wartungsvertrag mit der Fa. Oracle geschlossen, der neben dem Kernprodukt der Datenbank auch Lizenzprodukte enthält.

Im Zusammenhang mit der zukünftigen technischen Ausrichtung und dem Vorgehen in FISCUS führt die Geschäftleitung der FISCUS GmbH seit April 2001 Verhandlungen mit verschiedenen Firmen. Ziel ist die Gewinnung eines geeigneten Unternehmens aus dem Bereich der Informationsverarbeitung mit dem das Projekt entwickelt wird (FMK-Beschluss vom 26. Oktober 2000).

*f) ob es eine kritische Begleitung des Projektes durch den bzw. die Rechnungshöfe gibt und was für Handlungsempfehlungen von diesen bisher gegeben wurden;*

Die Prüfungen durch die Rechnungshöfe sind insgesamt noch nicht abgeschlossen, sodass sich noch kein einheitliches Empfehlungsbild für die Verwaltung ergibt. Einzelne Prüfungsempfehlungen (z.B. im Bereich Projektplanung und -steuerung) sind aber bereits aufgegriffen und umgesetzt worden.

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hält nach einer FISCUS-Prüfung im Juli 1998 die Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein am Projekt FISCUS für unverzichtbar. Das Land müsse dem Gesamtprojekt auch weiterhin eine hohe Priorität einräumen.

Der Rechnungshof des Landes Berlin stellt in seinem Gesamtjahresbericht 1999 wegen der langen Entwicklungszeit von über zehn Jahren, des Einsatzes nicht marktreifer Entwicklungswerkzeuge und der notwendigen Pflege bestehender Verfahren eine Realisierung des neuen Besteuerungsverfahrens FISCUS in Frage. Die Senatsverwaltung für Finanzen Berlin hat hierzu detaillierte Stellung genommen und keinen Anlass gesehen, von der Fortführung des Projekts Abstand zu nehmen.

Aus Sicht des Rechnungshofes des Landes Sachsen besteht ebenfalls keine Alternative zu FISCUS. Dies entbinde aber nicht von der Aufgabe, das Projekt so effizient wie möglich durchzuführen, d. h. mit geringstem Aufwand in kürzester Zeit ein einsatzbereites Verfahren bereitzustellen. Der Rechnungshof prüft FISCUS – Teil Sachsen – projektbegleitend.

Der Oberste Rechnungshof des Landes Bayern zeigt nach einer Prüfung des Projekts FISCUS im Jahr 1999 methodische und organisatorische Mängel auf und hält es für erforderlich, dass „die Bayerische Steuerverwaltung unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um in dem Gemeinschaftsprojekt FISCUS mit den anderen Ländern statt der vollständigen Neuentwicklung aller DV-Verfahren nach neuesten Techniken (revolutionäre Methode) eine zügige Zusammenführung, Weiterentwicklung und Modernisierung der derzeit eingesetzten Verfahren (evolutionäre Methode) zu verabreden, ...“.

Der Bundesrechnungshof führt in einem Prüfungsbericht aus 1997 u.a. aus:

„Neu- bzw. Weiterentwicklungen steuerlicher Fachprogramme außerhalb von FISCUS bergen die Gefahr, dass die betreffenden Länder das Projekt nur noch unzulänglich unterstützen, weil sie möglicherweise nicht mehr die Notwendigkeit sehen, die eigenen Lösungen durch FISCUS-Programme zu ersetzen.“

Darüber hinaus fanden Prüfungen in den Ländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen statt.

*g) ob die Landesregierung auch dann an der Entwicklung des FISCUS-Projektes festhalten will, wenn bis Ende des Jahres noch immer keine lauffähigen Programme vorliegen sollten;*

Die FISCUS GmbH hat aus der FMK am 26. Oktober 2000 die Aufgabe erhalten, die Entwicklung der Kernverfahren der Steuerverwaltung (Veranlagung und Erhebung) auf der Basis des von der FMK vorgegebenen Termins weiterzuführen (31. Dezember 2003). Aufgabe der FISCUS GmbH ist es somit, die von Bund und Ländern zugrunde gelegten Termin bis zum 31. Dezember 2001 zu verifizieren. Diese Planung dient als Grundlage für das weitere Vorgehen in FISCUS.

*h) welcher Schaden für das Land Baden-Württemberg in Form von vergeblich aufgewendeten Arbeitsstunden und Sachkosten bisher entstanden ist, falls die FISCUS-Projekte nicht für die Daueranwendung geeignet sein sollten;*

Es gibt keinen Anlass, mit einem Misserfolg des Projektes zu rechnen; infolgedessen werden auch keine fiktiven Schadensszenarien berechnet.

*i) welche Alternativen zur Ausstattung der Steuerverwaltung mit entsprechenden Datenverarbeitungsprogrammen, für den Fall des Scheiterns der FISCUS-Projekte, durch die Landesregierung geprüft werden.*

Nach Ansicht von Bund und Länder gibt es keine Alternative zum einem Gemeinschaftsprojekt FISCUS. Das gilt in besonderer Weise für die Bemühungen im Bereich der Umsatzsteuer zur Vermeidung der immensen Betrugsfälle. Innerhalb des Projektes werden jedoch unterschiedliche Alternativen zum weiteren Vorgehen geprüft.

Eine Fortführung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Steuerverwaltung ist unbedingt erforderlich.

Von privaten Entwicklungshäusern (z.B. der Firma SAP) werden keine geeigneten Verfahren für die Steuerverwaltung angeboten (Komplexität des Steuerrechts, keine weltweiten Vermarktungsmöglichkeiten).

Stratthaus  
Finanzminister

**Finanzministerkonferenz vom 29. Juni 2000 in Berlin****Anlage**

Erklärung des Freistaats Bayern:

1. Bayern nimmt den Beschlussvorschlag zur Kenntnis.
2. Bayern ist nach wie vor der Meinung, dass statt der vollständigen Neuentwicklung aller DV-Verfahren nach neuesten Techniken eine zügige Zusammenführung, Weiterentwicklung und Modernisierung der derzeit eingesetzten Verfahren verabredet werden sollte.
3. Unabhängig von der Gründung einer GmbH ist in erster Linie die Tragfähigkeit des eingeschlagenen technischen Weges nachzuweisen. Insbesondere müssen im Projekt FISCUS sichtbare Ergebnisse (Pilotieren der Produkte für die Grunderwerbsteuerstellen und die Bußgeld- und Strafsachenstellen) vorliegen, die es rechtfertigen, das Projekt fortzuführen. Dieser Nachweis ist bis Ende 2001 zu erbringen.

Bayern sieht sich deshalb nicht in der Lage, derzeit Gesellschafter der intendierten GmbH zu werden, ist jedoch bereit, weiter am Projekt mitzuarbeiten und seinen finanziellen Anteil bis Ende 2001 zu erbringen.

4. Vor diesem Hintergrund äußert sich Bayern zu dem Beschluss wie folgt:
  - a) Notwendige in Zusammenhang mit der Gründung einer GmbH stehende Fragen bedürfen noch der Klärung:
    - aa) Es ist noch völlig offen, ob das für den Betrieb der GmbH notwendige Personal für einen zentralen Standort gewonnen werden kann. Dies setzt eine Befragung des in Betracht kommenden Personenkreises in Kenntnis der vorgesehenen Modalitäten voraus. Diese müssen vorab konkretisiert sein.
    - bb) Die interne Organisation der GmbH und deren Auswirkungen auf die derzeitige Organisation des Projekts (z. B. Funktion der KAS und des PMG) bedürfen näherer Festlegungen.
    - cc) Die zeitlichen Vorstellungen zur Projektbeschleunigung sind zu konkretisieren. Die geplanten tiefgreifenden Veränderungen werden das Projekt zunächst hemmen (Projekt im Projekt!). Nach der Zeitplanung der Arbeitsgruppe soll die GmbH bis Ende 2003 ein erstes pilotierungsfähiges Standardverfahren im Bereich der Veranlagung und Erhebung zur Verfügung stellen. Eine beschleunigte Fertigstellung der Kernverfahren über die Vorlage zur FMK vom 4. Mai 2000 hinaus (vor Ende 2004) ist durch eine GmbH-Gründung unwahrscheinlich.
  - b) Unabhängig von der Gründung einer GmbH müssen die grundlegenden fachlichen und fachlich-technischen Vorgaben für eine Entwicklung (Auftraggeberrolle der Länder) umgehend in ausreichender Schärfe festgelegt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein von der GmbH selbst definiertes Standardprodukt in den Ländern ohne unverhältnismäßige organisatorische Änderungen der Abläufe in den Finanzämtern (Aufbau- und Ablauforganisation) und des EDV-Betriebs nicht einsetzbar ist. Neben einer erheblichen Verteuerung des Projekts wären kostenträchtige Anpassungen des Produkts durch die Länder selbst die Folge.