



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

26. IT-Kooperation in der Steuerverwaltung - Probleme von der Aktenführung bis zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Das dem Finanzministerium zugeordnete Amt für Informationstechnik muss im IT-Bereich eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherstellen. SharePoints sind nicht dafür geeignet, das Verwaltungshandeln revisionssicher zu dokumentieren.

Dataport und die Steuerverwaltung müssen ihre Prozesse zur Vertragsabstimmung optimieren und die Vertragsqualität verbessern. Vorvereinbarungen müssen spätestens nach 6 Monaten durch den endgültigen Vertrag abgelöst werden.

Die Bündelung von Leistungen und eine weitere Standardisierung der Verträge dürfen nicht zulasten der Vertragstransparenz gehen. Ein Leistungscontrolling durch den Auftraggeber muss möglich bleiben.

Um rechtzeitig auf Projektverzögerungen und insbesondere Störungen der Leistungsfähigkeit eines Kooperationspartners reagieren zu können, müssen Erfolgskontrollen mindestens im 2-Jahresrhythmus stattfinden. Die für das Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist dafür als Grundlage nicht geeignet.

26.1 Der lange Weg zu einer einheitlichen Automationsunterstützung in der Steuerverwaltung

Bund und Länder befassen sich bereits seit Anfang der 1990er-Jahre damit, die Automationsunterstützung für die Steuerverwaltungen zu vereinheitlichen. Aufgrund von Problemen beim Projekt FISCUS¹ und nach einer entsprechenden Empfehlung des LRH² hat sich Schleswig-Holstein 2005 entschieden, seine landesspezifischen Verfahren abzulösen und dem Programmierverbund EOSS³ (Bayern, Saarland und die neuen Bundesländer) beizutreten. Bund und Länder haben 2005 beschlossen, die Arbeiten aus den Vorhaben FISCUS und EOSS unter der Bezeichnung KONSENS⁴ weiterzuführen.

¹ Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem.

² Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 18.

³ Evolutionär Orientierte SteuerSoftware.

⁴ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

Mit dem Beitritt der Länder Bremen und Mecklenburg-Vorpommern zu Dataport und Gründung des Data Center Steuern (DCS) 2006 wurden die technischen Voraussetzungen für den Betrieb des EOSS-Verfahrens im norddeutschen Verbund geschaffen. Seit dem Beitritt Niedersachsens 2010 und Sachsen-Anhalts 2013 wird das DCS mittlerweile für 6 Länder betrieben.

Im Übrigen beauftragen die 6 norddeutschen Länder Dataport in unterschiedlichem Umfang mit der IT-Unterstützung der Steuerverwaltung. Während Niedersachsen nur den Rechenzentrumsbetrieb im DCS sowie das Druck- und Kuvertierzentrum nutzt, lässt sich u. a. Schleswig-Holstein auch beim Betrieb der Finanzamtsarbeitsplätze durch Dataport unterstützen. Bremen und Sachsen-Anhalt haben Dataport auch mit Aufgaben der Fachverfahrensbetreuung beauftragt.

Neben der bundesweiten Zusammenarbeit im KONSENS-Vorhaben haben die 6 norddeutschen Länder seit 2014 auch Möglichkeiten einer länderübergreifenden Zusammenarbeit bei der Verfahrensbetreuung und Einführungsunterstützung neuer Steuerverfahren untersucht, um langfristig eine qualitativ hochwertige IT-Betreuung sicherstellen zu können. Hamburg hat sich 2017 gegen eine weitere Teilnahme entschieden.

Die 5 verbleibenden Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben einen Staatsvertrag zur „Länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung“ geschlossen. Dieser ist zum 01.06.2018 in Kraft getreten. Im Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ sollen die Länder in den nächsten 10 bis 15 Jahren dadurch entlastet werden, dass die Verfahrensbetreuung für die Steuerverfahren nach dem Prinzip „Einer-für-alle“ arbeitsteilig wahrgenommen wird.

Die Rechnungshöfe der Dataport-Trägerländer haben 2018 eine bundesweite Erhebung zum Einsatz steuerlicher IT-Verfahren zum Anlass genommen, um auf Basis eines abgestimmten Fragebogens auch Daten zum DCS und mit Ausnahme Hamburgs zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ zu erheben.

26.2 **Keine ordnungsgemäße Aktenführung in der Steuerverwaltung**

Das Amt für Informationstechnik (AIT) hat zur Dokumentation des Mehrländerbetriebs im DCS und zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ auf einen gemeinsamen Projekt-SharePoint der norddeutschen Länder verwiesen. Einige Kooperationspartner erklärten sich zunächst mit einer Einsichtnahme in diese Datenbank einverstanden.

den, die übrigen Kooperationspartner sprachen sich jedoch dagegen aus. Im Ergebnis wurde dem LRH ein Zugriff auf den SharePoint. verweigert.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben schon 2015 in ihrem Positionspapier zum Thema Aktenführung¹ darauf hingewiesen, dass SharePoints nicht als revisionssichere IT-Systeme gelten und damit zur ordnungsgemäßen Aktenführung nicht geeignet sind.

Da das AIT neben dem SharePoint keine eigenen Akten geführt hat, wurde dem LRH ersatzweise ein selektiver Datenabzug zur Verfügung gestellt. Dieser bildet das Verwaltungshandeln des AIT nur unvollständig ab und erfüllt ebenfalls nicht die Anforderungen einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

Das **Finanzministerium** widerspricht, dass es sich nur um einen selektiven Datenabzug handelt. Es seien sämtliche Daten, die nach Auffassung des AIT vom Prüfungsumfang erfasst seien, zur Verfügung gestellt worden. Der elektronische Zugriff auf den SharePoint durfte nicht eingeräumt werden.

Der **LRH** bleibt dabei, dass der selektive Datenabzug das Verwaltungshandeln des AIT nur unvollständig abbildet. Insbesondere verweist der Datenabzug auf Dokumente, die dem LRH nicht zugänglich gemacht wurden.

Die Rechnungshöfe der beteiligten Länder haben 2017 frühzeitig Bedenken geäußert, ob die Regelungen des Staatsvertrags zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ ausreichen, um die Prüf- und Einsichtsrechte einzelner Rechnungshöfe bei einer länderübergreifenden Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Auf eine Ergänzung des Staatsvertrags wurde gleichwohl verzichtet. Die Finanzministerin hat hierzu im November 2017 festgestellt, dass *„eine Beschneidung der Rechte des jeweiligen Rechnungshofes in keinster Weise angedacht und beabsichtigt“* sei.

Durch die Verweigerung des erbetenen Zugriffs haben sich die Bedenken des LRH hinsichtlich der Prüfrechte der Finanzkontrolle bestätigt.

Der LRH erwartet, dass die Steuerverwaltung Akten in Zukunft ordnungsgemäß und revisionssicher führt. Es muss sichergestellt sein, dass die Steuerverwaltung einem Auskunftersuchen des LRH auch ohne Zustimmung der anderen Kooperationspartner nachkommen kann.

¹ http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/positionspapier_aktenfuehrung.pdf.

Das **Finanzministerium** vertritt die Auffassung, dass die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe durch den Staatsvertrag zur „Länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung“ nicht beschränkt wurden. Es räumt ein, *„tatsächlich (sei) ... die Frage aber noch nicht gelöst, wie auf der einen Seite eine möglichst effiziente, einheitliche und gemeinsame länderübergreifende elektronische Aktenführung geschaffen und auf der anderen Seite der Wunsch eines einzelnen LRH auf einen elektronischen Zugriff auf diese gemeinsame Akte sichergestellt werden kann.“*

Das Finanzministerium werde diesbezüglich erneut auf die anderen beteiligten Länder zugehen, damit dafür zukünftig eine Lösung gefunden werden kann.

26.3 **Defizite im Vertragsmanagement auch in der Steuerverwaltung bestätigt, Haushaltsrecht nicht durchgängig beachtet**

Der LRH hat in den letzten Jahren bei verschiedenen IT-Prüfungen auf Defizite beim Vertragsmanagement und bei der Vertragsgestaltung sowie beim Nachweis und Controlling der erbrachten Leistungen hingewiesen.¹

Das AIT hat es versäumt, von den Fehlern anderer Dienststellen zu lernen.

Obwohl sich im Rahmen der norddeutschen Kooperation eine Arbeitsgruppe „Service Level Management“ regelmäßig mit Fragen des Vertragsmanagements und der Vertragsgestaltung befasst, führen mehrmonatige Vertragsverhandlungen nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung der Vertragsqualität. In Verträgen referenzierte Konzepte liegen teils nach Jahren immer noch nicht vor (z. B. Betriebskonzept zum DCS-Vertrag), Vertragsanlagen sind in sich widersprüchlich oder enthalten Rechenfehler.

Obwohl der LRH zuletzt 2015 darauf hingewiesen hat,² dass Vorvereinbarungen nur als kurzfristige Platzhalter für den Zeitraum der Vertragsklärung eingesetzt werden dürfen, wird das Vorhaben „Testen im Norden“ seit 2016 auf Basis einer einseitigen Finanzierungszusage bzw. einer Vorvereinbarung durchgeführt. Dies widerspricht Sinn und Zweck von Vorvereinbarungen.

Die Steuerverwaltung und Dataport müssen ihre Abstimmungsprozesse beschleunigen. Vertragsverhandlungen müssen zukünftig so rechtzeitig eingeleitet werden, dass vertragslose Zeiten ausgeschlossen sind und eine ordnungsgemäße Rechnungsbearbeitung ermöglicht wird. Vorverein-

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 21, Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

² Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 10.

barungen dürfen nur für die Zukunft geschlossen werden und müssen spätestens nach 6 Monaten durch einen Vertrag abgelöst werden.

Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, dass das AIT die Vertragsgestaltungsprozesse nicht allein beschleunigen könne, aber wie bisher effiziente Abstimmungsprozesse einfordern und seinen Beitrag dazu leisten werde.

Eine Stichprobe hat ergeben, dass Dataport 2018 mehrfach Rechnungen erstellt hat, bei denen die Einzelpositionen und die Rechnungssumme um mehr als 200 T€ differierten. Das AIT hat trotzdem deren sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die Rechnungen zwar geprüft wurden, das Ergebnis des Rechnungsklärungsprozesses aber nicht auf der Rechnung dokumentiert sei.

Das AIT muss das Haushaltsrecht zukünftig beachten und in solchen Fällen den Prozess der Rechnungsklärung einleiten und dokumentieren.

26.4 **Bündelung und Standardisierung dürfen nicht zulasten der Transparenz gehen**

Dataport hat in mehreren Verträgen Personalleistungen im Umfang von bis zu 900 T€ in Pauschalfestpreisen gebündelt. Aus den Verträgen ist nicht ersichtlich, in welchem Umfang Dataport Personalleistungen für die Steuerverwaltung erbringen soll. Das AIT hat auf einen Nachweis der Leistungen verzichtet.

Personalleistungen werden damit zu einer „Black Box“. Für den Auftraggeber ist weder transparent, in welchem Umfang Dataport Personalleistungen einkalkuliert hat, noch ob ein Personaleinsatz in diesem Umfang auch tatsächlich erforderlich ist und erbracht wird.

Ein Verzicht auf Leistungsnachweise und eine pauschale Abrechnung von Personalleistungen ist aus Sicht des LRH nur dann akzeptabel, wenn

- sich der Umfang des geschätzten Personalaufwands aus dem Vertrag ergibt und
- eine regelmäßige Nachkalkulation der geschätzten Personalaufwände vereinbart wird.

Mit den Arbeiten am Servicekatalog Steuer streben Dataport und die Steuerverwaltungen der norddeutschen Länder seit 2015 eine Standardisierung der Verträge auch für Leistungen außerhalb des DCS-Vertrags an.

Eine grundsätzliche Abstimmung zu den Business-Services-Steuer mit den Gremien der Steuerverwaltung stand 2018 noch aus.

Der LRH steht einer weiteren Standardisierung der Verträge mit den Steuerverwaltungen grundsätzlich positiv gegenüber. Nur so können unterschiedliche Leistungsschnitte zwischen den Verträgen und darauf basierende Zweifel an der verursachungsgerechten Kostenzuordnung ausgeräumt werden.

Die Bündelung verschiedener Services darf aber keinesfalls dazu führen, dass ein Leistungscontrolling durch die Auftraggeber gänzlich unmöglich wird. Es müssen daher einheitliche Prozesse zur Beschreibung der zu erbringenden Leistungen hinsichtlich Menge und Qualität sowie zur regelmäßigen Nachkalkulation der pauschal ausgewiesenen Kosten entwickelt werden.

Das **Finanzministerium** bestätigt den Konflikt zwischen Standardisierung und Leistungscontrolling. Es weist zudem darauf hin, dass von den Trägerländern beschlossene Standardisierungen und Beschlusslagen die Einflussmöglichkeiten einzelner Kunden wie des AIT teilweise einschränken.

Der **LRH** erwartet, dass das Finanzministerium seine Interessen gegenüber dem Zentralen IT-Management vertritt und in die trägerübergreifende Diskussion einbringt.

26.5 **Nachlässiger Umgang mit Lizenzen**

Der LRH hat zuletzt 2018 daran erinnert, dass die flächendeckende Einführung eines zentralen Lizenzmanagements nach mehr als 10 Jahren endlich zum Abschluss gebracht werden muss.¹

Das AIT hat 2012 einen Vertrag über die Bereitstellung und Nutzung von Citrix-Lizenzen mit Dataport geschlossen. Die Lizenzbereitstellung erfolgte befristet bis zum 31.03.2017.

Weder das AIT noch das für das zentrale Lizenzmanagement zuständige Zentrale IT-Management haben sich seit 2017 um eine Folgelizenzierung gekümmert. Ein kontinuierliches Vertrags- bzw. Lizenzcontrolling hat nicht stattgefunden.

Der Umgang mit den Citrix-Lizenzen bestätigt, dass die Bündelung von Lizenzen in Rahmenvereinbarungen ein zentrales Lizenzmanagement mit

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 20.

einem regelmäßigen Abgleich zwischen erworbenen Lizenzrechten und tatsächlicher Lizenznutzung nicht entbehrlich macht.

Das **Finanzministerium** teilt dazu mit, dass das AIT mit der Übergabe der Lizenzierung keine Notwendigkeit mehr für ein eigenes Lizenzmanagement und -controlling gesehen habe. Ein zentrales Lizenzmanagement werde seitens des Finanzministeriums ausdrücklich begrüßt.

Der LRH erwartet, dass das Zentrale IT-Management gemeinsam mit den Dienststellen endlich mit der Erfassung der erworbenen Lizenzrechte in einem Lizenzinventar beginnt.

26.6 **Voraussetzungen für Erfolgskontrolle zum Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ müssen geschaffen werden**

Die Steuerverwaltungen haben selbst erkannt, dass es sich bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ nicht um eine „echte“ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des Haushaltsrechts handelt.

Unterschiede bei der Ist-Aufnahme in den einzelnen Ländern, bei den berücksichtigten Aufgabenbereichen und permanente Personalveränderungen bieten keine valide Datenbasis für eine spätere Erfolgskontrolle.

Der LRH erwartet, dass die herangezogenen Basisdaten, die zugrunde gelegten Annahmen und die Grundlagen von Prognosen noch einmal überprüft und so dokumentiert werden, dass diese auch für spätere Erfolgskontrollen geeignet sind.

Um rechtzeitig auf Projektverzögerungen, Änderungen der Rahmenbedingungen oder Störungen der Leistungsfähigkeit eines Kooperationspartners reagieren zu können, empfiehlt der LRH eine erste Erfolgskontrolle zum 31.12.2019. Bis zur vollständigen Umsetzung des Vorhabens „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ sollten auch danach Erfolgskontrollen mindestens im 2-Jahresrhythmus stattfinden.

Das **Finanzministerium** nimmt die Anregungen des LRH zur Kenntnis. Die beteiligten Länder würden sich zu gegebener Zeit damit auseinandersetzen.

26.7 **Kooperation der Steuerverwaltungen notwendig**

Der LRH hält die Kooperation der Steuerverwaltungen grundsätzlich für den richtigen Weg, um den künftigen Herausforderungen durch zusätzliche und komplexere IT-Verfahren bei begrenzten Personalressourcen gerecht zu werden.

Beim Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ haben die Kooperationspartner vereinbart, dass die Erzielung von Synergieeffekten im Fokus steht und nicht deren Verteilung untereinander.

Ein Verzicht auf einen Kostenausgleich setzt voraus, dass die Kriterien für die Verteilung der Aufgaben auf die Kooperationspartner nachvollziehbar und revisionssicher belegt sind. Dies ist bei dem Vorhaben „Länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung“ nicht der Fall.

Laut Staatsvertrag zur „Länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung“ ist eine Verteilung der Aufgaben nach der Leistungsstärke der einzelnen Länderverwaltungen vorgesehen. Wonach sich die Leistungsstärke bemisst, ist aber nicht nachvollziehbar. Tatsächlich sind die Aufgaben nach der Leistungsbereitschaft der Länder verteilt.

Die Zusammenarbeit der Dataport-Trägerländer im Steuerbereich darf nicht wegen unterschiedlichen Engagements grundsätzlich infrage gestellt werden. Würde dies aber zum Dauerzustand, müssten sich die Vertragspartner auf neue Regeln verständigen.