

**Protokoll zum
159. Bochumer Steuerseminar für Praktiker und Doktoranden
vom 08.03.2019¹**

Dieter Zens
Lehrbereich IV der Bundesfinanzakademie, Bundesministerium
der Finanzen

Vortrag
KONSENS
(bundesländerübergreifende Zusammenarbeit der Finanzbehörden)

¹ Dipl. Jurist Armin Wulfinghoff, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Steuerrecht, Bochum.

Inhaltsverzeichnis

<u>I. EINLEITUNG</u>	<u>2</u>
<u>II. VORTRAG</u>	<u>2</u>
<u>III. SCHLUSS.....</u>	<u>8</u>

I. Einleitung

Prof. Seer begrüßt die Gäste des 159. Bochumer Steuerseminars und stellt den Referenten *Herrn Zens* vor. Dieser ist Dozent bei der Bundesfinanzakademie beim Bundesministerium der Finanzen. *Herr Zens* hat im Vorhaben KONSENS seit dessen Start mitgewirkt. *Prof. Seer* beginnt mit einer kurzen Einführung und erläutert, dass die Finanzverwaltung auf Grund unseres föderalen Aufbaus ein schwer zu steuerndes Gebilde sei. Es gelte das Trennungsprinzip zwischen Bund und Ländern. Historisch gesehen zeichne sich jedoch eine Entwicklung hin zur Zusammenarbeit ab, die jedoch von Schwierigkeiten geprägt sei. Diese Entwicklung werde *Herr Zens* nunmehr darstellen.

II. Vortrag

Herr Zens stellt zunächst dar, dass es sich bei KONSENS um ein Vorhaben handele. Dies soll verdeutlichen, dass es sich hierbei um einen fortlaufenden Prozess handele. Daher leben wir in einer „Zeit KONSENS“. Das Akronym KONSENS steht für die **koordinierte neue Softwareentwicklung** der **Steuerverwaltung**. Hierbei handele es sich um ein Vorhaben von Bund und Ländern mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der Automation der Steuerverwaltung. Rechtsgrundlage hierfür sei insbesondere das neu eingeführt KONSENS-Gesetz und das Gesetz über die Finanzverwaltung (FVG).

Ziel sei es für die Automation einvernehmliche Lösungen iSd. § 20 Abs. 1 FVG zu erreichen. Hierfür gebe es Entscheidungsgremien, insbesondere die Referatsleiter Automation der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder; diese sind Generalauftraggeber im Vorhaben KONSENS. Als weiteres Gremium innerhalb der Entscheidungsgremien gebe es außerdem

die Steuerungsgruppe IT. Diese bestehe aus Vertretern von fünf Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, und Hessen) und dem Bund. Unterhalb der Steuerungsgruppe IT gebe es dann noch gem. § 13 KONSENS-Gesetz die Gesamtleitung. Diese sei verantwortlich für die operative Steuerung des Vorhabens. Hier sollen alle Fäden zusammenlaufen. Die gemeinsame Arbeit von Bund und Ländern erfolge dann in verschiedenen Arbeits- und Fachgruppen.

Die Ausgangsposition von KONSENS sei jedoch schwierig gewesen. Innerhalb der verschiedenen Landesfinanzverwaltungen und der Bundesfinanzverwaltung habe es – historisch beding - wenig einheitliche Strukturen und Prozesse gegeben. Die Lösung dieser Probleme sollte zu einer Verbesserung und Effektivierung des Vollzugs der Steuergesetze führen. Daher wurde mit Beschluss der FMK vom 09.06.2004 KONSENS mit dem Ziel der Überführung bestehender Verfahren in ein einheitliches neues Verfahren eingeführt. Alle Bundesländer wurden bei der Auftragsvergabe beteiligt. Fünf Länder seien Entwicklungsstandorte, wobei das Pilotlandprinzip gelte.

Der Bund ist Vertragspartner und Mitglied in allen Entscheidungsgremien.

Für die Umsetzung des Vorhabens KONSENS wurden zwei Varianten diskutiert: entweder eine stufenweise Überführung der bisherigen Verfahren in ein neues oder KONSENS werde erst umgesetzt und dann eingeführt (sog. Big Bang Modell). Wie der Name Vorhaben KONSENS schon zeige, habe man sich zunächst nur für ersteres entschieden, im weiteren Verlauf wurde aber in bestimmten Bereichen auch die zweite Variante gewählt. Die Verfahren des Vorhabens KONSENS eröffnen sich den Mitarbeiter des Finanzamts über eine besondere Benutzeroberfläche ihres PC-Systems. Dem Steuerbürger stehe als automatisierter Kontakt das Portal ELSTER (Mein-ELSTER) zur Verfügung.

Insgesamt stehe die Verbesserung des Vollzugs nationaler Sachverhalte und internationaler Sachverhalte im Vordergrund. Ersteres solle verhindern, dass es bei der Verwirklichung gleicher Sachverhalte zu unterschiedlichen Steuern komme. Zudem solle die Prüfungsdichte in den Bundesländern vergleichbar werden. Letzteres diene dazu die Handlungsfähigkeit des Bundes auf internationaler Ebene sicherzustellen.

Ursprünglich war KONSENS nur als Verwaltungsabkommen konzipiert und galt ab dem 01.01.2007. Die Finanzierung erfolgte durch den Bund und die Länder gemeinsam. Ziel des Bundes was vor allem die einheitliche Verwendung von Software und ELSTER.

Ab 2019 wurde das Verwaltungsabkommen durch das KONSENS-Gesetz ergänzt. *Prof. Seer* fragt, ob die ursprünglich unterschiedlichen Vordrucke in den Ländern denn nunmehr verein-

heitlich seien. Zudem frage er sich, wie viele Leute in den länderübergreifenden Arbeitsgruppen tätig sind und ob diese nur intern mit Mitarbeitern der Finanzverwaltung besetzt werden würden.

Herr Zens erläutert hierzu, dass die Vordrucke im Zuge von ELSTER vereinheitlicht worden seien. Die Arbeitsgruppen seien gewachsene Strukturen aus Leuten mit Kenntnissen im Steuerrecht vor allem aus dem gehobenen Dienst der Finanzverwaltung. Diese werden dann geschult um Softwarekenntnisse zu erlangen, sodass in den Arbeitsgruppen Kenntnisse über Steuern und Programmierung vorhanden seien. Mitglied in den Arbeitsgruppen seine grundsätzlich der Bund und sechzehn Ländervertreter.

Ein *Teilnehmer* aus dem Publikum problematisiert, dass bei ELSTER die Eingabe der Steueridentifikationsnummer bei Verwendung von Leerzeichen nicht funktioniere. *Herr Zens* nimmt dies als technische Anregung mit.

Eine weitere Frage aus dem Publikum zielt darauf ab, wie das Verhältnis zwischen den IT-Mitarbeitern und der Fachlichkeit ist. *Herr Zens* erläutert, dass diese durch die Prüfgruppen miteinander verbunden seien.

Ein weiterer *Teilnehmer* aus dem Publikum ergänzt die besondere Bedeutung der IT-Fachleute. Als Teilnehmer bei einer Tagung der Bundesnotarkammer habe er die Erfahrung gemacht, dass ein Gesetzesvorhaben nicht weiterverfolgt werde, wenn der IT-ler das Vorhaben für nicht programmierbar halte. Für *Herrn Zens* zeige sich hier die „normative Kraft des Faktischen“. Allerdings weist er auch daraufhin, dass die Automation viel ermögliche, was so vorher nicht vorstellbar gewesen wäre. Dies zeige sich beispielsweise in der Vorverzinsung in der AO. Allerdings führen diese neuen Möglichkeiten laut *Herrn Zens* dazu, dass die Kreativität des Steuergesetzgebers mitunter angeregt werde und dies nicht immer nur zur Vereinfachung des Steuerrechts führe.

Herr Zens geht jetzt noch einmal vertieft auf die Ziele des KONSENS-Gesetzes ein. Diese seien vor allem die Fortschreibung des vorherigen Verwaltungsabkommen, eine verbesserte Transparenz und Steuerbarkeit der Projektstruktur, produktiver einsetzbare neue Entwicklungen, die Vereinheitlichung von Betriebsbereichen sowie die weitere Verbesserung des Vollzugs der Steuergesetze. Vom Gesetz werden alle Bereiche nicht erfasst, die gem. Art. 108 III GG von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden, so zB. die Grunderwerbsteuer, die Deichabgabe und die Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Herr Zens geht dann vertieft auf die Gesamtleitung gem. § 13 KONSENS-Gesetz ein. Hierbei handele es sich um eine zentrale Organisationseinheit. Aufgabe sei das Architektur-, Qualitäts-, Betriebs-, Release- und Einsatz-, Multiprojekt- und Anforderungsmanagement.

Sodann erläutert *Herr Zens* die Umsetzung von Anforderungen im Vorhaben KONSENS. Besondere Herausforderung sei, dass während KONSENS erstellt werde, die Steuergesetzgebung nicht stillstehe, mithin die Programmvorgaben einer laufenden Fortschreibung unterworfen seien. Die Umsetzung dieser Gesetze müsse parallel in die Verfahren des Vorhabens KONSENS eingearbeitet werden. Die Übertragung bereits bestehender Anforderungen erfolge durch die Bundesarbeitsgemeinschaft, die ihre Ausarbeitungen dem KONSENS-Verfahren zur Verfügung stellt.

Eine neue Anforderung werde nach dem Gesetzesentwurf durch eine Aufgabeanmeldung umgesetzt, die beinhalte, was fachlich gewünscht sei. Danach finde eine Zuweisung an das Verfahren zur Umsetzung statt. Der nächste Schritt sei die Erstellung eines Portfolioproduktes und eines Lastenhefts anhand der Aufgabeanmeldung. Dann werde auf Basis des Lastenheftes ein Pflichtheft erstellt und es erfolge eine Priorisierung der verschiedenen Anforderungen nach ihrer Eiligkeit. Beispielsweise erfolge regelmäßig eine besonders hohe Priorisierung der Lohnsteuer, da die Änderungen schon im laufenden Veranlagungszeitraum berücksichtigt werden müssten.

Herr Zens geht nun auf die verschiedenen KONSENS-Verfahren ein. Zunächst gibt es den Grundinformationsdienst Steuer (GINSTER). Dieser zeichne Grunddaten auf, prüfe diese auf Konsistenz und stelle sie anderen Verfahren zur Verfügung. *Prof. Seer* fragt, ob dies auch beim Umzug in ein anderes Bundesland funktioniere. *Herr Zens* bejaht dies mit Verweis darauf, dass die Grunddaten im Fall eines Umzugs grundsätzlich automatisch übertragen würden, wenn ein Steuerpflichtiger gesetzlich zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet sei. Problematisch seien jedoch die Fälle der Antragsveranlagung, da hier keine automatische Übertragung erfolge.

Aus dem Publikum kommt die Frage, ob auch die Steueridentifikationsnummer übertragen werde. Auch dies bejaht *Herr Zens*. Dies greift *Prof. Seer* auf und fragt, ob überhaupt weiterhin neben der Steueridentifikationsnummer, die vom zuständigen Finanzamt vergebene Steuernummer erforderlich sei. Dem unbedarften Bürger sei es schwer vermittelbar, weshalb er mehrere Nummern beim Finanzamt habe. *Herr Zens* räumt ein, dass nicht jeder mit dem aktuellen Zustand nicht glücklich sei, es sich mithin um eine Übergangsphase handele.

Des Weiteren gebe es das Verfahren über die einheitliche länderübergreifende Festsetzung (ELFE). Dies betreffe die Festsetzung der Steuer, die Bekanntgabe durch den Steuerbescheid und die Übermittlung der festgesetzten Steuerbeträge an die Steuererhebung (BIENE), die „Sollstellung“ der Steuerforderung. Hierbei handele es sich um ein bundeseinheitlich integriertes evolutionär neuentwickeltes Erhebungsverfahren, welches die Erhebungsdaten des

Steuerpflichtigen, wie die Sollstellung, Aufzeichnungen von Zahlungen und Erstattungen, automatische Mahnungen und Umbuchungsmittelungen enthalte. Federführend seien hier Bayern und Niedersachsen.

Außerdem existiere das GeCO verfahren. Dies sei für die Gesamtfalladministration verantwortlich und fungiere als VGP-Controller und KONSENS-Koordinator. Das KONSENS-Dialogverfahren diene dem Bearbeiter im Finanzamt als Oberfläche zur Datenerfassung, Fallbearbeitung und Sichtbarmachung der z. B. über ELSTER gespeicherten Daten. Zudem werden die Berechtigungen der einzelnen Beschäftigten für „ihre Fälle“ verwaltet (ACUSTIC). ELSTER diene der elektronischen Übertragung von Steuerdaten ohne Medienbrüchen. Verantwortlich sei hier Bayern.

SESAM diene dem Scannen und der Archivierung, sowie maschinellen Bearbeitung von Steuererklärungen, wenn der Eingang nicht über ELSTER läuft. Es erfolge eine automatische Belegung und maschinelle Aufbereitung und Weiterleitung an die weiterverarbeitenden Verfahrensstellen. Ziel sei die Entlastung der Bediensteten.

BuStra diene der Optimierung der Arbeitsabläufe im Bereich der Steuerfahndung bzw. der Steuerstrafsachen. DAME fungiere als Data Warehouse und erstelle Auswertungen für KONSENS. Diese dienen dem Finanzministerium als Statistiken. Dadurch könne eine Auswertung für Qualitäts- und Risikomanagement vorgenommen werden. Außerdem finde eine Ermittlung prüfungswürdiger Steuerfälle statt und das Verfahren diene der Unterstützung der Innenrevision. Außerdem diene es dem elektronischen Risikomanagement System.

Zweck des GDA sei die gesamte Dokumenten- und Datenablage. Es handele sich somit um das KONSENS-Ablagesystem, was Kellerarchive überflüssig mache. INKA diene dem Informations- und Kommunikationsaustausch mit dem Ausland.

Prof. Seer ergänzt, dass durch das Finanzkontenaustauschgesetz die rechtliche Grundlage für den zwischenstaatlichen Informationsaustausch geschaffen wurde. 2018 haben 102 Staaten Daten übermittelt. 2017 gab es über 2,7 Mio. Datensätze. Allerdings konnten nur 2% der Gesamtdatenmenge durch Steueridentifikationsnummern zugeordnet werden. Vor 2020 soll die Finanzverwaltung nicht in der Lage sein, die in 2017 erhaltenen Datensätze zuzuordnen. *Prof. Seer* fragt, wie die Finanzverwaltung mit dieser Problematik umgehen werde. *Herr Zens* führt aus, dass es schwierig sei, die Datenmenge zu katalogisieren. Dies müsse durch ein automatisiertes Verfahren geschehen, da die personellen Ressourcen für eine manuelle Erfassung nicht vorhanden seien. Das Spannungsfeld bestehe in dem Eingang der Daten und der Zuteilung der Daten vom Bundeszentralamt für Steuern an die Landesfinanzverwaltungen. An der Lösung dieses Spannungsfeldes werde aber gearbeitet.

KapEst diene der Annahme und Verarbeitung der Kapitalertragsteuer. LAVENDEL sei das Lohnsteuerabzugsverfahren der Länder. MüST diene der maschinellen Überwachung der Steuerfälle. PD seien die Prüfungsdienste. Das RMS diene der Optimierung des Ressourceneinsatzes und der Konzentration der Prüfung auf risikoreiche Fälle. Zweck sei die Vermeidung und gezielte Aufdeckung von Betrugsfällen. Hier gebe es allerdings ein Spannungsfeld zwischen Transparenz für den Steuerpflichtigen an welchen Maßstäben sich die Prüfungsbedürftigkeit der Finanzverwaltung orientiere und der Geheimhaltung andererseits, die garantieren soll, dass das RMS nicht umgangen werde. Verdeutlichen ließe sich das am Beispiel der Radarfalle: werde vorher mit Schildern auf diese aufmerksam gemacht, so sei das Ziel vor allem, dass an der konkreten Stelle nicht mehr zu schnell gefahren werde. Heimliche Radarmessungen verfolgen hingegen einen generalpräventiven Zweck. StundE sei ein Teil des Verfahrens BIENE. VO diene der Vollstreckung. Ein *Publikumsteilnehmer* erkundigt sich, ob ein Kontoabruf auch bei Umzug in ein neues Bundesland möglich sei. Dies bejaht *Herr Zens*, da das Erhebungskonto mitübertragen werde.

ZANS sei die zentrale Stelle für die Arbeitnehmer-Sparzulage und Wohnungsbauprämie. Hier bestehe die Besonderheit, dass Berlin verantwortlich sei, obwohl es sich um ein nicht Auftrag gebendes Bundesland handele. Dies ergebe sich aus der früheren Zuständigkeit Berlins für die genannten Sachverhalte.

LUNA sei die länderübergreifende Namensabfrage. Hier gelte ein strenges Datenschutzregime, da jede Abfrage protokolliert werde.

Prof. Seer fragt, wie denn mit dem Freitextfeld im elektronischen Verfahren umgegangen werde. *Herr Zens* führt aus, dass in diesen Fällen eine manuelle Auswertung des Freitextfeldes stattfinde. Es finde nach seiner Kenntnis kein Einsatz künstlicher, gleichwohl erheblicher natürlicher Intelligenz statt.

Prof. Seer führt aus, dass der Feind der Finanzverwaltung die PDF-Datei sei. Diese könne nicht zugeordnet werden, da es an einem Zuordnungsmerkmal fehle. *Herr Zens* erläutert, dass RABE ab 2022 dafür die sog. Containerlösung biete.

Herrn Zens zeige sich durch ELSTER ein Übergang von Aufgaben von der Finanzverwaltung auf den Bürger, da dieser die Steuer quasi selbst berechne. Dieser Übergang von Aufgaben und die damit verbundene Erleichterung für die Finanzverwaltung seien aber mit Servicekomponenten für den Steuerpflichtigen verbunden. Somit profitieren beide Seiten von der Automatisierung.

Eine *Teilnehmerin* fügt hinzu, dass dieser Übergang in Ordnung sei, allerdings weist sie auf das Problem der E-Bilanz hin. Schließlich werden steuerlichen Beratern dort einseitig Ver-

pflichtungen aufgebürdet, ohne dass diese überhaupt wissen würden, wie sich das Finanzamt die E-Bilanz konkret wünscht. Für *Prof. Seer* ist es problematisch, dass die Finanzverwaltung bestimmte Dinge zum Mindeststandard für den Steuerpflichtigen erhebe, die dann aber auf Ebene der Finanzverwaltung „downgegraded“ werden müssen, weil diese noch gar nicht damit umgehen könne.

III. Schluss

Nach einer zusammenfassenden Darstellung beendet *Herr Zens* den Vortrag. *Prof. Seer* bedankt sich und ergänzt, dass er aus dem Vortrag interessante Anregungen für die Vorlesung zum allgemeinen Steuerrecht mitgenommen habe. Das Referat habe einen für Außenstehende interessanten Einblick in interne Abläufe der Finanzverwaltung gegeben. Die Fachhochschule für Finanzen in Nordkirchen leiste zwar eine wichtige Arbeit in der Ausbildung der zukünftigen Finanzbeamten, allerdings habe sie eine stark juristisch-anwendungsorientierte Sichtweise. Es sei somit fraglich, ob hier vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in der IT noch richtig ausgebildet werde. *Prof. Seer* fragt den Referenten, ob diesbezüglich Bestrebungen auf Ebene der Finanzverwaltung erkennbar seien.

Herr Zens führt aus, dass auf Ebene der Bundesfinanzverwaltung vor dem Hintergrund der Veränderungen ein neues Berufsbild des Verwaltungsfachinformatikers als eigener Studiengang mit einer Dauer von drei Jahren geschaffen worden sei.

Herr Frintrup führt aus, dass die Landesfinanzverwaltungen technikaffine Diplomfinanzwirte abwerben.

Prof. Seer weist daraufhin, dass vergleichbar mit den Wirtschaftsingenieuren eine Hybridqualifikation erforderlich sei.

Ein *Teilnehmer* weist auf die problematische Gehaltsstruktur in der Finanzverwaltung hin, die es schwer mache, solch hochqualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten.

Prof. Seer führt abschließend aus, dass auch die Hochschulen besser werden müssen. Die Ruhr-Universität habe mit ihren 20 Fakultäten diesbezüglich beste Startbedingungen. *Prof. Seer* schließt mit einem Verweis auf das nächste Bochumer Steuerseminar mit dem Thema Tax Compliance die Veranstaltung.