



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsaus-
schusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über erneute Verzögerungen bei der Modernisierung
des zentralen IT-Systems zur Umsatzsteuerkontrolle

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 2 - 2019 - 0882

Bonn, den 1. August 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Modernisierung des IT-Systems VIES überfällig	5
2	Aufgriff durch den Bundesrechnungshof	5
3	Beratung im Ausschuss	6
4	Erneute Verzögerungen eingetreten	7
5	Auswirkungen auf den Start von VIES-neu	7
6	Terminschwierigkeiten auch bei anderen IT-Projekten	8
7	Würdigung und Empfehlungen	8
8	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	9
9	Fazit	10

0 Zusammenfassung

- 0.1 Um die Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs kontrollieren zu können, wurde in den 1990er-Jahren das VAT Information Exchange System (VIES) eingerichtet. Das System ist ein Kernelement der Umsatzsteuerkontrolle und soll Steuerausfällen und Betrug entgegenwirken. Dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist seit dem Jahr 2006 bekannt, dass der deutsche Teil von VIES den Ansprüchen an eine zeitgemäße Technik nicht mehr genügt. Es gelang ihm jedoch bis heute nicht, das System zu modernisieren (Tz. 1).
- 0.2 Der Bundesrechnungshof wies in seinen Bemerkungen 2011 und 2014 darauf hin, dass VIES veraltet ist, und empfahl, das System endlich zu erneuern. Er kritisierte, dass sich die Modernisierung seit dem Jahr 2006 immer wieder verzögert hat. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) befasste sich seit Februar 2013 mehrfach mit dem Thema. Er teilte die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass das IT-System dringend erneuert werden müsse. Das BMF sagte zunächst zu, das modernisierte System VIES-neu zum 30. Juni 2014 zur Verfügung zu stellen. Im Januar 2015 verschob es den Einführungstermin auf Mitte 2018 (Tz. 2).
- 0.3 Im Oktober 2015 korrigierte das BMF den Einführungstermin nochmals um zwei Jahre auf Mitte 2020. Zudem wies es darauf hin, dass für die Entwicklung externe Auftragnehmer gefunden werden müssten. Das Vergabeverfahren sollte bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Der Rechnungsprüfungsausschuss billigte den neuen Zeitplan des BMF und ging davon aus, dass VIES-neu auf dieser Basis spätestens im Jahr 2020 starten kann. Er verzichtete auf einen weiteren Bericht, bat das BMF allerdings, den Bundesrechnungshof über den Abschluss des Vergabeverfahrens zu informieren (Tz. 3).
- 0.4 Im März 2019 teilte das BMF dem Bundesrechnungshof mit, dass erneut Verzögerungen eingetreten seien und das Vergabeverfahren nicht wie geplant Ende 2018 abgeschlossen werden konnte. Grund dafür sei, dass andere IT-Projekte Ressourcen aus VIES-neu gebunden haben

bzw. noch binden. Die Auftragsvergabe sei daher auf Juli 2019 verschoben worden. Der Starttermin im Jahr 2020 sei durch die eingetretenen Verzögerungen aktuell aber nicht gefährdet (Tz. 4).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hält die erneute Verzögerung bei diesem zentralen IT-Projekt angesichts einer Anlaufphase von nunmehr 13 Jahren für nicht akzeptabel. Er teilt auch nicht die optimistische Einschätzung des BMF, dass dies keine weiteren Verschiebungen im Gesamtprojekt zur Folge habe. Bei derart großen IT-Projekten lassen sich einmal eingetretene Verzögerungen nur schwer wieder aufholen. Dies zeigen die Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten in der Vergangenheit (Tzn. 5 und 6).
- 0.6 Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass sich durch die erneute Verzögerung der gesamte Zeitplan des Projekts verschiebt und VIES-neu nicht wie geplant im Jahr 2020 eingeführt werden kann. Er hält es daher für geboten, den Rechnungsprüfungsausschuss auf die Fehlentwicklungen und die möglichen Folgewirkungen für das Gesamtprojekt aufmerksam zu machen (Tz. 7).
- 0.7 Das BMF räumte im Juli 2019 ein, dass die Bedenken des Bundesrechnungshofes nachvollziehbar seien. Es lägen jedoch nach wie vor keine Erkenntnisse vor, dass der Einführungsstermin 2020 gefährdet sei. Zum einen hätten alle im Vergabeverfahren noch verbliebenen Bieter eine rechtzeitige Umsetzung zugesichert. Zum anderen seien verschiedene Maßnahmen zur Absicherung des Projektzeitplans geplant (Tz. 8).
- 0.8 Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, den Projektzeitplan von VIES-neu einzuhalten. Er weist allerdings darauf hin, dass es sich bei den angekündigten Zusicherungen der Bieter um bloße Absichtserklärungen handelt. Auch die geplanten Maßnahmen zur Absicherung des Zeitplans bieten keine Garantie dafür, dass das Projekt planmäßig abgeschlossen werden kann. Der Bundesrechnungshof sieht die eingetretenen Verzögerungen von mehr als sechs Monaten daher nach wie vor kritisch. Er empfiehlt dem Ausschuss, sich noch einmal mit dem Thema zu befassen und auf die Einhaltung des Zeitplans von VIES-neu zu drängen (Tz. 9).

1 Modernisierung des IT-Systems VIES überfällig

Um die Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs kontrollieren zu können, tauschen die Finanzbehörden der EU-Mitgliedstaaten die Angaben der Unternehmer im Ursprungs- und Bestimmungsland regelmäßig aus. Für diesen Datenaustausch wurde in den 1990er-Jahren das VAT Information Exchange System (VIES) eingerichtet. Seit dem Jahr 2010 sind darin auch Daten über die innergemeinschaftlichen sonstigen Leistungen enthalten. Das System ist ein Kernelement der Umsatzsteuerkontrolle und soll Steuerausfällen und Betrug entgegenwirken. Dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist seit Langem bekannt, dass der deutsche Teil von VIES den Ansprüchen an eine zeitgemäße Technik nicht mehr genügt. Es beabsichtigt bereits seit dem Jahr 2006, das System zu modernisieren, was ihm jedoch aufgrund andauernder Verzögerungen bis heute nicht gelungen ist.

2 Aufgriff durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof wies in seinen Bemerkungen 2011 (vgl. Bundestagsdrucksache 17/7600 Nummer 85) erstmalig darauf hin, dass VIES veraltet und wenig anwenderfreundlich ist. Er forderte, das Informationssystem dringend zu erneuern, damit die Finanzbehörden den innergemeinschaftlichen Warenverkehr wirksam kontrollieren können. Das BMF kündigte daraufhin an, dass ein modernisiertes System VIES-neu zum 30. Juni 2014 zur Verfügung stehen soll. Im Jahr 2013 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMF die Arbeiten an VIES-neu unterbrochen und um etwa zwei Jahre zurückgestellt hatte. Das BMF teilte dazu mit, das Vorhaben habe gegenüber der Einführung eines weiteren umsatzsteuerlichen Verfahrens, des Mini-One-Stop-Shops (MOSS), zurücktreten müssen. VIES-neu könnte damit frühestens im Jahr 2016 umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof griff das Thema daraufhin in seinen Bemerkungen 2014 erneut auf (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3300 Nummer 70) und kritisierte, dass VIES-neu nicht wie angekündigt zum 30. Juni 2014 einsatzbereit war. Er machte deutlich, dass er eine Modernisierung dieses zentralen Kontrollverfahrens für nicht länger aufschiebbar hält, und empfahl, das Verfahren unverzüglich fertigzustellen. Er hielt es zudem für geboten, eine verbindliche Gesamtplanung mit zeitlichen Vorgaben und Meilensteinen zu erstellen und das Parlament über eingetretene Verzögerungen zu unterrichten. Das BMF

gestand zu, dass VIES-neu dringend umgesetzt werden müsse und stellte dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Januar 2015 eine Fertigstellung für Mitte 2018 in Aussicht. Im Oktober 2015 legte das BMF einen Bericht vor und teilte mit, dass es auch den Einführungstermin Mitte 2018 nicht einhalten könne. Es korrigierte den Termin nochmals um zwei Jahre. Zudem wies es darauf hin, dass wegen anderer Projekte nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stünden, sodass eine Eigenentwicklung durch den Bund in nächster Zeit nicht mehr in Betracht komme. Es müssten daher im Wege einer Ausschreibung externe Auftragnehmer gefunden werden.

Aus dem vorgelegten Zeitplan ergaben sich folgende Meilensteine:

Fertigstellung des Lastenheftes	Mitte 2017
Fertigstellung Architekturkonzept	Anfang 2018
Abschluss des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens	Ende 2018
Beginn der Realisierung einschließlich Erstellung des Pflichtenheftes	Anfang 2019
Produktivsetzung Release 1.0	Mitte 2020
Produktivsetzung Release 2.0	Mitte 2021
Produktivsetzung Release 3.0	Anfang 2022

Das Vergabeverfahren sollte danach bis Ende 2018 abgeschlossen sein, das Release 1.0 sollte im Jahr 2020 produktiv gesetzt werden.

3 Beratung im Ausschuss

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich mit dem Thema seit Februar 2012 mehrfach befasst. Er teilte die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass das IT-System dringend erneuert werden muss. Er sah den vom BMF im Oktober 2015 vorgelegten Zeitplan für die Entwicklung von VIES-neu als unzureichend an und forderte das BMF auf, dafür zu sorgen, dass das System früher als Mitte 2020 starten kann. Würden dafür zusätzliche Ressourcen benötigt, sollte das BMF diese im Rahmen der Haushaltsverhandlungen bean-

tragen. Diesem Anliegen des Rechnungsprüfungsausschusses kam das BMF nicht nach. Es teilte im Juli 2016 mit, dass es keine Möglichkeiten sehe, den Zeitplan weiter zu optimieren. Selbst zusätzliches Personal würde keine Beschleunigung bringen. Der Wirkbetrieb von VIES-neu könne daher nicht früher als Mitte 2020 beginnen.

Der Ausschuss billigte daraufhin den Zeitplan des BMF aus dem Jahr 2015 und ging davon aus, dass VIES-neu auf dieser Basis spätestens im Jahr 2020 starten kann. Im April 2018 berichtete das BMF dem Rechnungsprüfungsausschuss, dass das Projekt im Plan liege und das Vergabeverfahren termingerecht bis Ende 2018 abgeschlossen sein werde. Der Ausschuss hat darüber in seiner 5. Sitzung am 18. Mai 2018 beraten und die Erwartung geäußert, dass das BMF seinen Zeitplan weiterhin einhält. Er verzichtete auf einen weiteren Bericht, bat das BMF allerdings, den Bundesrechnungshof bis zum 31. März 2019 über den Abschluss des Vergabeverfahrens zu informieren.

4 Erneute Verzögerungen eingetreten

In seinem Bericht vom 28. März 2019 an den Bundesrechnungshof teilte das BMF mit, dass das Vergabeverfahren nicht wie geplant Ende 2018 abgeschlossen werden konnte. Grund für die erneute Verzögerung sei, dass notwendige Abstimmungen bei anderen wichtigen IT-Projekten (u. a. MOSS) sowie Überlegungen zur Einführung neuer, EU-weiter IT-Vorhaben (u. a. das Verfahren One-Stop-Shop, OSS) Ressourcen aus VIES-neu beim IT-Dienstleister des Bundes (ITZBund) gebunden haben bzw. noch binden. Der Meilenstein zur Vergabe des Auftrags sei daher auf den 3. Juli 2019 angepasst worden. Das BMF wies allerdings darauf hin, dass der Termin zur Umsetzung von Release 1.0 im Jahr 2020 nicht angepasst wurde, da die planmäßige Produktivsetzung des neuen Systems durch die eingetretenen Verzögerungen beim Vergabeverfahren aktuell nicht gefährdet sei.

5 Auswirkungen auf den Start von VIES-neu

Das BMF hat seinen Zeitplan für die Modernisierung von VIES-neu bereits in einem relativ frühen Stadium nicht eingehalten. Es hat die gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss gemachten Zusagen damit zum wiederholten Male nicht erfüllt. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht akzeptabel, dass nach einer so langen Anlaufphase erneut eine Verzögerung bei diesem wichti-

gen IT-Projekt eingetreten ist. Er teilt die optimistische Einschätzung des BMF nicht, dass damit keine weiteren Verschiebungen im Gesamtprojekt verbunden sind. Bei derart großen IT-Projekten lassen sich einmal eingetretene Verzögerungen nur schwer wieder aufholen. Dies zeigen die Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten in der Vergangenheit. Dabei spielt es letztlich keine Rolle, dass mit der Entwicklung externe Dienstleister beauftragt werden. Auch bei dieser Vorgehensweise können sich Verzögerungen ergeben. Außerdem muss das ITZBund die einzelnen Release-Stufen am Ende abnehmen und implementieren. Der Bundesrechnungshof befürchtet daher, dass sich durch die erneute Verzögerung der gesamte Zeitplan des Projekts weiter verschiebt und die Einführung von VIES-neu im Jahre 2020 gefährdet ist.

6 Terminschwierigkeiten auch bei anderen IT-Projekten

Dass die Befürchtungen des Bundesrechnungshofes begründet sind, zeigen zudem Informationen zur Entwicklung des OSS-Verfahrens, das EU-weit zum 1. Januar 2021 bereitzustellen ist. Auch hier deuten sich bereits Verzögerungen an. So teilte das BMF im Februar 2019 im Rahmen von Erörterungen mit den Ländern mit, dass die technische Umsetzung aller Voraussicht nach nicht rechtzeitig realisierbar sei. Da der Umsetzungsdruck bei dem OSS-Projekt aufgrund der EU-rechtlichen Verpflichtung noch zunehmen dürfte, sind auch mittelbare Auswirkungen auf die Fertigstellung von VIES-neu zu erwarten. Ähnliche Schwierigkeiten mit dem Terminmanagement gab es im Übrigen schon in der Vergangenheit bei den umsatzsteuerlichen Projekten zur Besteuerung elektronischer Dienstleistungen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/10200 Nummer 67).

7 Würdigung und Empfehlungen

Nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 18. Mai 2018 muss ihm das BMF zu VIES-neu nicht mehr unmittelbar berichten. Der Ausschuss erhält demnach keine aktuellen Informationen über den Fortgang des Projekts und etwaige Fehlentwicklungen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, ihn auf die bekannt gewordenen Verzögerungen im Vergabeverfahren und die möglichen Folgewirkungen für das Gesamtprojekt aufmerksam zu machen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist die erneute Verschiebung eines Meilensteins wegen fehlender personeller Ressourcen beim ITZBund nicht akzeptabel. Er weist darauf hin, dass es dem Bund seit 13 Jahren nicht gelingt, VIES zu erneuern. Angesichts dieses langen Zeitraums hätte er schon längst Gelegenheit gehabt, das Personal aufzustocken, um so mehrere IT-Vorhaben termingerecht umsetzen zu können.

Der Bundesrechnungshof kann zwar nachvollziehen, dass andere Projekte – wie z. B. OSS – ebenfalls fristgerecht umgesetzt werden müssen. Allerdings hätte dies nicht zulasten von VIES-neu gehen dürfen, zumal dem BMF der Handlungsbedarf hier seit Langem bekannt ist. Das BMF sollte daher alle Anstrengungen unternehmen, um die Bereitstellung dieses zentralen Bestandteils der Umsatzsteuerkontrolle im Jahr 2020 zu gewährleisten. Es muss sich so aufstellen, dass Deutschland seine Verpflichtungen erfüllen kann, die sich aus dem europäischen System der Umsatzbesteuerung ergeben. Dazu gehört auch, wichtige Projekte parallel zu entwickeln.

8 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF räumte ein, dass die Bedenken des Bundesrechnungshofes, die Verzögerung beim Vergabeverfahren von VIES-neu könnte sich nachteilig auf den gesamten Zeitplan des Projekts auswirken, grundsätzlich nachvollziehbar seien. Es lägen jedoch gegenwärtig keine Erkenntnisse vor, die darauf hindeuten würden, dass die Einführung von VIES-neu im Jahre 2020 sowie der nachfolgenden Releases gefährdet sei. Zum einen hätten alle im Vergabeverfahren noch verbliebenen Bieter eine Umsetzung des Release 1.0 bis Oktober 2020 zugesichert. Zum anderen sei zur Absicherung des Projektzeitplans geplant, eng getaktete Rückkopplungen zwischen ITZBund und Auftragnehmer zu implementieren, um Verzögerungen infolge von Überlastsituationen, Fehlinterpretationen, Folgefehlern und Korrekturen zu vermeiden. Dadurch würde sich ein kontinuierliches und frühzeitiges Feedback zu möglichen Fehlern ergeben.

9 Fazit

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, den weiteren Projektzeitplan von VIES-neu einzuhalten. Er weist allerdings darauf hin, dass es sich bei den angekündigten Zusicherungen der Bieter um bloße Absichtserklärungen handelt. Ob die Bieter diese tatsächlich einhalten werden, ist derzeit nicht absehbar. Die geplanten Maßnahmen zur Absicherung des Zeitplans sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zwar sinnvoll und sollten Bestandteil eines seriösen Projektmanagements sein. Auch sie bieten aber bei einem derart großen und ambitionierten Projekt keine Garantie dafür, dass die Umsetzungsphase planmäßig abgeschlossen werden kann.

Der Bundesrechnungshof sieht die bereits eingetretenen Verzögerungen von mehr als sechs Monaten kritisch. Er geht davon aus, dass der Zeitplan des Gesamtprojekts heute schon kaum mehr einzuhalten sein wird. Sollten sich darüber hinaus weitere Verzögerungen ergeben, dürfte mit der Einführung von VIES-neu im Jahre 2020 nicht mehr zu rechnen sein. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Rechnungsprüfungsausschuss nochmals mit der Angelegenheit zu befassen. Der Ausschuss hat so die Möglichkeit, gegenüber dem BMF nachhaltig darauf zu drängen, den Zeitplan von VIES-neu einzuhalten. Zu diesem Zweck sollte das BMF ihm regelmäßig über den Projektfortschritt berichten.