

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Ministerin

Präsident des
Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Klaus Schlie
Landeshaus

24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Unterrichtung 19/6
(öffentlich)
Verteiler: Fraktionen, Mitglieder FIN

18. Juli 2017

Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Schleswig-Holstein zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung durch die Steuerverwaltungen

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der Anlage übersende ich den von der Landesregierung am 18. Juli 2017 beschlossenen Gesetzentwurf nach § 3 Abs. 1 Parlamentsinformationsgesetz zur Unterrichtung des Landtages.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Heinold

Anlagen: 2



Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Schleswig-Holstein zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung durch die Steuerverwaltungen

Federführung : Finanzministerium

Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Schleswig-Holstein zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung durch die Steuerverwaltungen

A. Problem:

Die norddeutschen Länder HB, MV, NI, ST und SH betreiben die steuerlichen IT-Kernverfahren weitgehend gemeinsam im Datacenter Steuern (DCS). Die Länder haben außerdem ein gemeinsames Projekt „Norddeutscher Steuerclient“ aufgesetzt, das zum Ziel hat, die Fachanwendungen und Betriebsmodelle der DCS-Länder weiter zu vereinheitlichen. U.a. ist geplant, auf dieser Basis Modelle für ein arbeitsteiliges Vorgehen der Länder bei der steuerlichen Verfahrensbetreuung zu entwickeln und so weitere Synergien zu realisieren. Der Arbeitsauftrag wurde seitens der Referatsleiter Automation (RL AutomSt) an die Arbeitsgruppe Länderübergreifende Zusammenarbeit (AG Lumme) vergeben. In dieser wurde ein Leitfaden zur länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung (LGVB) erarbeitet sowie als Pilotprojekt die Einführung des IT-Programms StundE festgelegt. Als Pilotland wurde das Land NI bestimmt. Die Einführung soll prototypisch für die noch folgenden oder auch schon vorhandenen Verfahren erfolgen.

Die „Absichtserklärung über die Zusammenarbeit im Bereich der automations-technischen Verfahrensbetreuung“ (LOI) wurde durch die Ministerinnen und Minister der Finanzen bzw. durch die Senatorinnen und Senatoren für Finanzen am 03.12.2015 unterzeichnet. Nachlaufend hierzu sollte die durch Zustimmung der Abteilungsleiter Steuer vom 11.09.2015 eingerichtete „AG Staatsvertrag LGVB“ den Entwurf eines Staatsvertrag vorlegen.

Gemäß den vorliegenden Planungsprognosen aus dem Vorhaben KONSENS ist bis in das Jahr 2021 ein Anstieg der zu betreuenden Verfahren zu erwarten, welcher nur aus diesem Bereich zu einem Mehrbedarf an Verfahrensbetreuern in Höhe von circa 20 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) führt. Aufgrund des gleichzeitig erfolgenden Anstiegs der Versetzungen in den Ruhestand des bestehenden Mitarbeiterbestandes in den nächsten fünf bis zehn Jahren besteht ein erheblicher Ressourcenbedarf.

Bei Abschluss des Staatsvertrages besteht die Verpflichtung, das für die beabsichtigten Betreuungspakete prognostizierte Personal dauerhaft vorzuhalten. Die Organisationshoheit wird für diesen Bereich reduziert. Gleichzeitig besteht eine entsprechende Bindung an den Personalbestand in Höhe der VZÄ und damit eine entsprechende haushalterische Verpflichtung. Um möglichst weitreichend Synergieeffekte und Qualitätsgewinne erschließen zu können, ist zudem eine Vereinheitlichung zwischen den Fach- und Organisationsbereichen der ndL und damit der dortigen Prozesse anzustreben, was einen temporären Mehrbedarf an Personal notwendig macht.

Bei Verzicht auf eine „Spitzabrechnung“ der einzelnen Länderbeiträge im Rahmen der Verfahrensbetreuung besteht für SH die Gefahr, dass mehr als die seitens SH zu erbringende Teilmenge erbracht wird und damit ein be-

stimmter Kostenausgleichsanspruch bestünde, welcher bei entsprechendem Verzicht nicht bzw. nicht wertmäßig exakt geltend gemacht werden könnte.

B. Lösung:

Der Staatsvertrag wird durch Schleswig-Holstein unterzeichnet. Im Falle des Nichtabschlusses des Staatsvertrages besteht bei den insularen Länderlösungen ein nennenswerter zusätzlicher Ressourcenaufwand. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, welche die notwendigen Personalbedarfe (VZÄ) aufgrund der einzuführenden Verfahren der nächsten Jahre prognostiziert und dem derzeitigen Ist-Zustand gegenüberstellt, liegt vor. Fraglich ist dabei, ob eine Rekrutierung entsprechender Fachkräfte überhaupt möglich ist. Zudem ergäbe sich für den Fall des Nichtabschlusses des Staatsvertrages prognostisch ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf.

Die Bewältigung der anstehenden Aufgaben wird im arbeitsteiligen Vorgehen der norddeutschen Länder gesehen. Der Staatsvertrag soll den rechtlichen Rahmen dafür vorgeben, die aktuellen und zukünftigen Verfahren kosteneffizienter, zukunftssicher und bei besserer Qualität im Rahmen der Verfahrensbetreuung zu betreiben. Der Staatsvertrag ist notwendig, da aufgrund der zwischen den Ländern übergehenden bzw. zu verteilenden Aufgaben und Kompetenzen eine zwischenstaatliche Regelung notwendig ist. Die bei Abschluss des Staatsvertrages dann bestehende potenzielle Einschränkung der Organisationshoheit und Bindung haushalterischer Mittel würde aufgrund der Einsatzverpflichtung der bundeseinheitlich entwickelten steuerlichen Fachverfahren aus dem Vorhaben KONSENS aufgrund des prognostizierten Aufwuchses in weit größerem Maß bestehen bzw. gegenüber dem Ist-Zustand weiter anwachsen. Zudem besteht aufgrund der Einsatzverpflichtung der Fachverfahren bereits jetzt die Verpflichtung zu organisatorischen Anpassungen, soweit diese notwendig sind. Der Abschluss des Staatsvertrages wird nach derzeitiger vorsichtiger Einschätzung voraussichtlich den bestehenden Ist-Zustand an Personal fortschreiben und weitere Personalbedarfe eindämmen.

C. Alternativen

Würde der Staatsvertrag mit den anderen Ländern nicht abgeschlossen werden, so müsste Schleswig-Holstein die Verfahrensbetreuung für die einzusetzenden Verfahren weiterhin allein durchführen. Gemäß den vorliegenden Planungsprognosen aus dem Vorhaben KONSENS wäre angesichts des zu erwartenden Anstiegs der zu betreuenden Verfahren bis in das Jahr 2021 in Schleswig-Holstein der zusätzliche Einsatz von weiteren Verfahrensbetreuern in der Größenordnung von circa 20 VZÄ erforderlich. Anderenfalls wäre eine IT-technische Betreuung der Steuerverwaltung nicht möglich. Erschwerend käme hinzu, dass aufgrund zunehmender Versetzungen in den Ruhestand beim bestehenden Mitarbeiterbestand in den nächsten fünf bis zehn Jahren erhebliche Probleme bestehen würden, die erforderlichen Stellen im Ist mit

geeignetem Personal zu besetzen.

Eine weitere Ausgliederung von Aufgaben ist nicht möglich, da es sich bei den derzeit wahrgenommenen Tätigkeiten um hoheitliche Aufgaben handelt, welche nicht an einen Dienstleister abgegeben werden können.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand:

1. Kosten

Der Entwurf des Staatsvertrages sieht in Artikel 8 vor, grundsätzlich auf eine Kostenverrechnung zu verzichten. Es wurde bereits im Rahmen der Verteilung der Betreuungspakete sowie der Erarbeitung des Entwurfs des Staatsvertrages darauf geachtet, dass die Aufgabenverteilung – und damit die Kostenlasten – so erfolgt, dass Zahlungen der Länder untereinander für die Personalaufwände möglichst vermieden werden können. Der Verteilung der Betreuungspakete liegen sachliche Kriterien zu Grunde. Schleswig-Holstein wird – wie auch schon für Hamburg im Rahmen eines Verwaltungsabkommens erfolgreich praktiziert – das Vollstreckungssystem für die anderen norddeutschen Länder betreuen. Darüber hinaus wird Schleswig-Holstein die Verfahren zur Einkommensteuer sowie damit zusammenhängende Verfahren betreuen – Anlage 3. Der Verzicht auf eine „Spitzabrechnung“ könnte sich zudem bei einer Verschiebung der benötigten Personalbedarfe zwischen den Betreuungspaketen auch zu Gunsten SHs auswirken. Dabei ist bei einer „Spitzabrechnung“ der für die Abrechnung notwendige Erfassungs-, Dokumentations- und Abrechnungsaufwand nicht außer Acht zu lassen. Bei erheblichen Abweichungen ist in den in Artikel 8 niedergelegten Grenzen ein Ausgleich der Leistungsspitzen möglich und vorgesehen.

Der mit der Umsetzung verbundene Aufwand kann mit den vorhandenen Ressourcen erledigt werden. Ziel des Staatsvertrages ist es, eine zukünftige Erhöhung der Personalausgaben möglichst zu vermeiden.

2. Verwaltungsaufwand

Es wird kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verursacht.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Keine.

E. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Der Staatsvertrag bezweckt eine länderübergreifende Zusammenarbeit der Länder Schleswig-Holstein, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt zum gegenseitigen Vorteil.

F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung

Der Landtag ist am xx.xx.2017 über die Absicht, den Staatsvertrag zu schließen, und über den aktuellen Verhandlungsstand informiert worden.

G. Federführung

Federführend ist das Finanzministerium.

Anlage 1

**Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen
der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem
Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und
dem Land Schleswig-Holstein**

**zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung
durch die Steuerverwaltungen**

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Dem am XX.XX.2017 in Bremen, am XX.XX.2017 in Schwerin, am XX.XX.2017 in Hannover, am XX.XX.2017 in Magdeburg und am XX.XX.2017 in Kiel unterzeichneten Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen, dem Land Mecklenburg-Vorpommern, dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Schleswig-Holstein zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung durch die Steuerverwaltungen wird zugestimmt.

§ 2

Der Staatsvertrag wird nachstehend veröffentlicht.

§ 3

Der Tag, an dem der Staatsvertrag nach seinem Artikel 12 Absatz 2 in Kraft tritt, ist im Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein bekannt zu geben.

§ 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther
Ministerpräsident

Monika Heinold
Finanzministerin

Begründung

Zu § 1

Der Staatsvertrag bedarf zu seiner Wirksamkeit der Zustimmung durch die Länderparlamente in Form eines Gesetzes. § 1 regelt die Zustimmung des Gesetzgebers zum Staatsvertrag, wodurch dieser Gesetzesrang erhält. Der Staatsvertrag ist in einer eigenen Begründung erläutert.

Zu § 2

§ 2 regelt die Veröffentlichung des Staatsvertrages als Voraussetzung seines Inkrafttretens.

Zu § 3

Der Staatsvertrag tritt nach seinem Artikel 12 Absatz 2 am ersten des Folgemonats nach Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde in Kraft.

Zu § 4

§ 4 enthält die Regelung über das Inkrafttreten des Zustimmungsgesetzes.

Staatsvertrag

**zwischen
der Freien Hansestadt Bremen,
dem Land Mecklenburg-Vorpommern,
dem Land Niedersachsen,
dem Land Sachsen-Anhalt und
dem Land Schleswig-Holstein**

**zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung
durch die Steuerverwaltungen**

Die Freie Hansestadt Bremen,
vertreten durch die Senatorin für Finanzen,

das Land Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Ministerpräsidentin,
diese vertreten durch den Finanzminister,

das Land Niedersachsen,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Finanzminister,

das Land Sachsen-Anhalt,
vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Minister der Finanzen,

u n d

das Land Schleswig-Holstein,
endvertreten durch die Finanzministerin,

- im Folgenden die Länder genannt -

schließen vorbehaltlich der Zustimmung der verfassungsmäßig zuständigen Organe
nachstehenden Staatsvertrag:

Präambel

Die Länder sind über das Abkommen zur Regelung der Zusammenarbeit im Vorhaben „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“ (KONSENS) - sowohl untereinander als auch mit den anderen Ländern - verbunden und unterliegen der daraus resultierenden Verpflichtung zur regelmäßigen Einführung der im Vorhaben KONSENS entwickelten steuerlichen IT-Verfahren.

Darüber hinaus betreiben die Länder eine erfolgreiche Kooperation im Bereich der IT-Unterstützung der Steuerverwaltung in Form eines gemeinsam genutzten Rechenzentrums. Die Zusammenarbeit ist durch die Grundsätze der gegenseitigen Wertschätzung, Freiwilligkeit und Anerkennung vor dem Hintergrund partnerschaftlichen Handelns und ausgewogener Verteilung des erforderlichen Wissens getragen.

Die Anzahl der von den Ländern zu betreuenden IT-Verfahren und deren Komplexität steigen stetig an. Aufgrund des demografischen Wandels kommt es in den betroffenen Bereichen zu erheblichen Personalengpässen. Um diese Herausforderungen zu meistern, soll die Zusammenarbeit in der informationstechnischen Verfahrensbetreuung weiter ausgebaut werden, indem die Verfahrensbetreuung zukünftig arbeitsteilig erfolgt. Dadurch soll langfristig einem sonst erforderlichen Personalaufbau entgegengewirkt werden. Zudem sollen die Betreuungsqualität verbessert und die Betriebssicherheit erhöht werden.

Das Spezialwissen des dafür erforderlichen Personals soll konzentriert werden. Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Informationstechnik der Steuerverwaltung stehen, sollen länderübergreifend gebündelt werden. Die Zusammenarbeit soll dabei auf der Basis der Gegenseitigkeit durch die Steuerverwaltung jeweils eines Landes für die Steuerverwaltungen der jeweiligen anderen Länder im Wege einer sogenannten länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung für bestehende und künftige Verfahren erfolgen. Mit der nach sachlichen Gesichtspunkten vorzunehmenden Aufgabenzuordnung der jeweiligen Verfahrensbetreuung an die Länder soll im Gesamtergebnis möglichst ein der jeweiligen Leistungsfähigkeit der beteiligten Länder entsprechender Personaleinsatz einhergehen.

Im Vordergrund steht der gemeinsame Wunsch der Länder, durch dieses arbeitsteilige Vorgehen Synergieeffekte zu erzielen. Eine entsprechend der Leistungsfähigkeit der Länder exakt berechnete Aufteilung zwischenzeitlicher Gesamtlasten oder erzielter Synergieeffekte auf die Länder ist nachrangig. Die Aufmerksamkeit aller Beteiligten soll auf die Erzielung der Synergieeffekte gerichtet sein und nicht auf deren Verteilung.

Ein entscheidender Beitrag zur Erzielung größtmöglicher Synergien wird dabei auch durch die Beteiligung der Organisations- und Fachbereiche der Steuerverwaltungen der Länder geleistet werden. Soweit es für die länderübergreifende Verfahrensbetreuung erforderlich ist, sollen Strukturen und Prozesse in den Ländern weitestgehend standardisiert werden.

Dieser Staatsvertrag ist für den Beitritt anderer Länder offen.

Artikel 1

Gegenstand

(1) ¹Die Verfahrensbetreuung betrifft die Übernahme von einzelnen Aufgaben im Zusammenhang mit der Betreuung von Verfahren, die für den Betrieb der informationstechnischen Systeme der Steuerverwaltungen der Länder erforderlich sind (IT-Verfahren). ²Zu den Aufgaben gehören auch solche, die nur mittelbar mit der Betreuung des IT-Verfahrens zusammenhängen, soweit sie erforderlich sind, um eine effiziente Verfahrensbetreuung zu gewährleisten.

(2) Die Verfahrensbetreuung soll sowohl die derzeit bereits im Einsatz befindlichen IT-Verfahren umfassen als auch solche, die erst in Zukunft eingesetzt werden.

Artikel 2

Grundlegende Verpflichtungen

Die Länder verpflichten sich, bei jedem IT-Verfahren, das in mehr als einem der Länder im Einsatz ist oder eingesetzt werden soll, die Verfahrensbetreuung gebündelt von einem Land für alle einsetzenden Länder vornehmen zu lassen.

Artikel 3

Verantwortlichkeiten

(1) Durch diesen Staatsvertrag bleiben die Verantwortlichkeit und Vertretungskompetenz gegenüber Dritten innerhalb und außerhalb der jeweiligen Landesverwaltung unberührt.

(2) ¹Auftragnehmer einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung gemäß Artikel 1 ist die Steuerverwaltung eines Landes, welche für die Steuerverwaltung mindestens eines anderen Landes (Auftraggeber) die Verfahrensbetreuung übernimmt. ²Der Auftragnehmer kann sich unter den Bedingungen des § 20 Abs. 2 des Finanzverwaltungsgesetzes eines Dienstleisters bedienen.

Artikel 4

Lenkungskreis LGVB

¹Die Länder setzen für die länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung mit dem Inkrafttreten des Staatsvertrags einen paritätisch besetzten Lenkungskreis (Lenkungskreis LGVB) ein. ²Jedes Land hat eine Stimme. ³Der Lenkungskreis LGVB ist insbesondere zuständig für die Bildung der Betreuungspakete, den Abschluss von Leistungsscheinen und dient als Eskalationsgremium. ⁴Er gibt sich eine Geschäftsordnung, die einstimmig zu beschließen ist.

Artikel 5

Betreuungspakete, Leistungsscheine und Projekte

(1) Der Staatsvertrag stellt einen Rahmenvertrag dar.

(2) Die miteinander im Zusammenhang stehenden Aufgaben der Betreuung von einzelnen oder mehreren IT-Verfahren sollen in Betreuungspaketen zusammengefasst werden.

(3) Hinsichtlich der einzelnen Betreuungspakete werden zwischen den Ländern Leistungsscheine abgeschlossen, in denen insbesondere der Personaleinsatz festgelegt wird.

(4) Die Übernahme der Betreuung und die Einführung eines IT-Verfahrens sind grundsätzlich nach einheitlichem Vorgehen in Form eines länderübergreifenden Projektes durchzuführen.

Artikel 6

Verteilung der Betreuungspakete

(1) Die Entscheidung, welches Land welches Betreuungspaket übernehmen soll, erfolgt grundsätzlich nach sachlichen Kriterien.

(2) Jedes Land soll entsprechend seiner Leistungsstärke einen Beitrag leisten.

Artikel 7

Rechte und Pflichten der Beteiligten

(1) ¹Das für die Einführung, Übernahme und Durchführung der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung nötige Personal muss vom Auftragnehmer vorgehalten werden. ²Grundsätzlich wird hierfür pro Betreuungspaket eine Anzahl von mindestens drei Personen für erforderlich erachtet. ³Hierfür kann auch Personal eines Dienstleisters angerechnet werden.

(2) Die Länder verpflichten sich zur Umsetzung aller organisatorischen Veränderungen, die erforderlich sind, um die gebündelte Verfahrensbetreuung effizienter zu gestalten.

Artikel 8

Ausgleichsregelung

(1) ¹Die Länder erbringen ihren Beitrag zur länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung grundsätzlich durch den Einsatz von Personal. ²Abzustellen ist auf den in den Leistungsscheinen jeweils vereinbarten Personaleinsatz.

(2) ¹Ein Kostenausgleich vor dem Jahr 2025 ist ausgeschlossen. ²Ein Kostenausgleich findet auch im Übrigen grundsätzlich nicht statt.

(3) Die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zugrunde gelegte Relation der Verteilung der notwendigen Vollzeitäquivalente zwischen den Ländern soll möglichst gleich bleiben.

(4) Sofern die Abweichung in einem Land mehr als 4 Prozentpunkte der zugrunde liegenden Verteilung beträgt, ist über eine Umverteilung der Pakete oder einen Kostenausgleich zu verhandeln.

(5) Die Verhandlung im Sinne des Absatzes 4 obliegt dem Lenkungskreis LGVB (Artikel 4).

(6) Ein Ausgleichsanspruch entsteht erst mit Ablauf des dritten Jahres, das auf das Jahr des Eintritts des Ungleichgewichts folgt.

Artikel 9

Haftung

(1) Eine Schadensersatzpflicht zwischen den Ländern ist grundsätzlich ausgeschlossen.

(2) Eine ausnahmsweise Schadensersatzpflicht besteht nur, soweit ein Land seinerseits Ersatzansprüche gegenüber eigenen Bediensteten oder Dritten liquidieren kann.

Artikel 10

Datenschutz und Sicherheitsprüfungen

(1) Für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Auftragnehmer gelten die einschlägigen Vorschriften über den Datenschutz des jeweiligen Auftraggebers.

(2) Die gesetzlichen Befugnisse der für den Datenschutz zuständigen Behörden der Länder erstrecken sich auf die personenbezogenen Daten ihres jeweiligen Landes, auch wenn diese durch die Finanzbehörden eines anderen Landes oder durch von ihnen beauftragte Dritte verarbeitet werden.

(3) Für die Verarbeitung personenbezogener Daten von gegenwärtigen oder früheren Beschäftigten des Auftraggebers gelten insbesondere § 20 des Bremischen Datenschutzgesetzes, § 35 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes (des Landes Mecklenburg-Vorpommern), § 88 des Niedersächsischen Beamtengesetzes, § 28 des Datenschutzgesetzes Sachsen-Anhalt sowie § 23 Abs. 1 des Landesdatenschutzgesetzes (des Landes Schleswig-Holstein).

(4) ¹Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sind durch den Auftragnehmer die nach den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen umzusetzen. ²Näheres regelt eine Rahmenvereinbarung.

(5) Der Auftragnehmer lässt eine Kontrolle auch zu, wenn die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen, die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz des Landes Niedersachsen, das unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

oder die oder der Datenschutzbeauftragte des Landes Sachsen-Anhalt sich einvernehmlich wechselseitig mit der Durchführung der Überwachung beauftragen.

(6) ¹Über die Erteilung von Auskünften oder die Herausgabe von Informationen an Dritte nach Maßgabe gesetzlicher Offenbarungstatbestände entscheidet ausschließlich der Auftraggeber. ²Der Auftragnehmer ist verpflichtet, dem Auftraggeber unverzüglich alle für die Entscheidung erforderlichen Auskünfte zu übermitteln und die notwendigen Unterstützungsleistungen zu erbringen. ³Etwaige an den Auftragnehmer gerichtete Anträge sind unverzüglich an den Auftraggeber weiterzuleiten.

Artikel 11

Geltungsdauer, Kündigung

(1) Der Staatsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen.

(2) ¹Der Staatsvertrag kann von jedem Land mit einer Frist von fünf Jahren zum Ablauf eines Kalenderjahres gekündigt werden. ²Die Kündigung ist gegenüber allen anderen Ländern zu erklären. ³Der Staatsvertrag bleibt im Verhältnis der verbliebenen Länder untereinander gültig.

Artikel 12

Inkrafttreten

(1) Der Staatsvertrag bedarf der Ratifikation durch die Länder.

(2) ¹Der Staatsvertrag tritt am Ersten des Monats in Kraft, der auf den Monat folgt, in dem die letzte Ratifikationsurkunde beim Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein hinterlegt wurde. ²Das Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein teilt den übrigen Ländern den Zeitpunkt der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde mit.

Für die Freie Hansestadt Bremen:
Die Senatorin für Finanzen

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern:
Die Ministerpräsidentin,
diese vertreten durch den Finanzminister

Für das Land Niedersachsen:
Der Ministerpräsident,
dieser vertreten durch den Finanzminister

Für das Land Sachsen-Anhalt:
Der Ministerpräsident,
dieser vertreten durch den Minister der Finanzen

Für das Land Schleswig-Holstein:
endvertreten durch
Die Finanzministerin

**Begründung
zum****Staatsvertrag**

**zwischen
der Freien Hansestadt Bremen,
dem Land Mecklenburg-Vorpommern,
dem Land Niedersachsen,
dem Land Sachsen-Anhalt und
dem Land Schleswig-Holstein**

**zur Begründung einer länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung
durch die Steuerverwaltungen**

a) Allgemeiner Teil

Eine leistungsfähige Informationstechnik ist die Voraussetzung für eine moderne Verwaltung. Sie stellt einen erheblichen Kostenfaktor dar, der langfristig nur durch Hebung von Synergien aus effizientem Ressourceneinsatz und arbeitsteiligem Vorgehen zu beherrschen sein wird. Dies gilt in besonderem Maße auch für den komplexen IT-Bereich der Steuerverwaltung. Dazu arbeiten die Steuerverwaltungen der 16 Bundesländer bereits seit 2007 auf der Basis des Abkommens zur Regelung der Zusammenarbeit im Vorhaben KONSENS mit dem Ziel zusammen, bundesweit einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren einzusetzen. Die daraus resultierenden weitgehend identischen Verpflichtungen legen eine länderübergreifende Kooperation nahe.

Zur Stärkung der Zusammenarbeit im IT-Bereich der Steuerverwaltungen streben die Länder nunmehr eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verfahrensbetreuung an. Bei der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung soll das bestehende Know-how jeweils eines Landes für die beteiligten Länder genutzt werden, um so die effektive Betreuung der Verfahren auf Dauer sicherzustellen - „einer-für-alle“-Prinzip. Dabei wird eine höhere Kompromissbereitschaft bei der Verwirklichung eigener Zielvorstellungen erforderlich sein, als dies bislang der Fall ist. Die zu erwartenden Synergien werden umso höher, wenn die künftigen Aufgabenerledigungen einheitlicher organisiert werden. Es ist daher nicht nur im Bereich der Informationstechnik notwendig, einheitliche Lösungen anzustreben. Als ein effektives Mittel zur Erzielung größtmöglicher Synergieeffekte wurde neben der Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik die Standardisierung von organisatorischen sowie fachlichen Strukturen und Prozessen identifiziert, welche von den Ländern künftig intensiviert wird.

Im Ergebnis ist eine ausgeglichene Verteilung der Aufgaben beabsichtigt und somit eine wirtschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe möglich. Die Wirtschaftlichkeit ist insbesondere durch die Vermeidung von redundantem Wissen, der Kompensation von Personalaufwüchsen durch hinzukommende Verfahren und die Qualitätssteigerung in der Betreuung zu begründen.

b) Besonderer Teil

- Zu Artikel 1:
Absatz 1 beschreibt den Inhalt der Verfahrensbetreuung.

Zu den Aufgaben der Verfahrensbetreuung gehören in der Regel:

- Sicherstellung des Einsatzes des einzelnen Verfahrens innerhalb des Gesamtsystems, insbesondere die Beauftragung der Rechenläufe, die Durchführung der notwendigen Softwareaktualisierungen inklusive der dafür erforderlichen Tests
- Analyse und Behebung von Störungen
- Erstellung von Verfahrensinformationen und gegebenenfalls Vorgaben gegenüber Dritten – insbesondere den Anwendern in den Finanzämtern
- Durchführung von verfahrensübergreifenden Abstimmungen
- Anzeigen von Schulungsbedarfen
- Anzeigen von organisatorischen Auswirkungen auf die Arbeit in den Finanzämtern
- Teilnahme an Arbeitsgruppen

Zu den mittelbaren Aufgaben gehören insbesondere eine zentrale Annahmestelle für Störungsmeldungen und ein zentrales Management für die Schulungs- und Testumgebungen.

Aufgrund der Erkenntnisse aus einer prototypischen Einführung und Betreuung eines IT-Verfahrens umfasst die Verfahrensbetreuung aber nicht alle Aufgaben im Zusammenhang mit dem IT-Verfahren. Dazu gehören beispielsweise Entscheidungen mit haushaltsrechtlicher Relevanz.

Einer der Hauptgründe, warum die Länder eine Zusammenarbeit anstreben, sind die sich abzeichnenden personellen und finanziellen Mehrbedarfe durch die zukünftig im Vorhaben KONSENS fertiggestellten Verfahren. Daher enthält Absatz 2 die Klarstellung, dass der Staatsvertrag nicht nur für solche IT-Verfahren gilt, die bereits bei Abschluss des Staatsvertrags im Einsatz sind.

Ferner soll deutlich werden, dass das arbeitsteilige Zusammenwirken der Länder auch für die außerhalb des KONSENS-Verfahrens entwickelten IT-Verfahren angestrebt wird, die sogenannten fakultativen bzw. Alt-Verfahren. Auch diese Verfahren sollen grundsätzlich Gegenstand der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung werden.

- Zu Artikel 2:

Die notwendigen Synergieeffekte können nur dann erzielt werden, wenn die länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung für alle einsetzenden Länder die Regel ist.

- Zu Artikel 3:

Die Verantwortlichkeit und Vertretungskompetenz gegenüber Dritten soll durch den Staatsvertrag nicht berührt werden. Durch die länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung soll innerhalb der Steuerverwaltungen die IT-Betreuung aller Bediensteten in den Finanzämtern langfristig sichergestellt werden.

In Absatz 2 werden die Rollen Auftragnehmer und Auftraggeber definiert.

- Zu Artikel 4:

Viele Fragestellungen, die sich aus diesem Vertrag ergeben, betreffen nicht nur den Bereich der Informationstechnik, sondern auch die Bereiche Organisation, Fach, Personal und Haushalt. Die Zuständigkeiten für diese Themen sind in den Ländern auf Ebene der Referatsleitungen nicht einheitlich. Zudem gibt es auch keine einheitliche Zuständigkeitsebene hinsichtlich dieser Fragen auf der Ebene oberhalb der Referatsleitungen. Daher ist ein neues Gremium zu schaffen. Der Lenkungskreis ist mit Vertretern zu besetzen, die für sämtliche Bereiche der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung entscheidungsbefugt sind.

- Zu Artikel 5:

Im Staatsvertrag sollen nur die wesentlichen Regelungen getroffen werden.

Es ist nicht erforderlich, für jedes einzelne IT-Verfahren Regelungen zu schaffen. Daher stellt Absatz 2 klar, dass mehrere Verfahren in Betreuungspaketen zusammengefasst werden können, für die dann ein Leistungsschein abgeschlossen wird.

Im Regelfall wird es pro Betreuungspaket einen Leistungsschein geben, in dem die Auftraggeber den Auftragnehmer mit der zentralen gebündelten Verfahrensbetreuung beauftragen.

Die einzelnen Leistungsscheine müssen mindestens die zu betreuenden IT-Verfahren, die übernommenen Aufgaben sowie datenschutzrechtliche Aspekte benennen. Der Zeitpunkt der Übernahme der Aufgaben und die täglichen Leistungszeiten müssen ebenfalls angegeben sein.

Notwendiger Bestandteil ist auch der vereinbarte Personaleinsatz des Auftragnehmers in Vollzeitäquivalenten für das Betreuungspaket. Der Personaleinsatz ist als Mindesteinsatz zu verstehen.

Diese Regelungen in den jeweiligen Leistungsscheinen sind für den Auftragnehmer und alle Auftraggeber verbindlich.

- Zu Artikel 6:

Absatz 1 legt fest, dass bei der Verteilung der Betreuungspakete sachliche Kriterien dafür ausschlaggebend sein sollen, welches Land die zentrale Verfahrensbetreuung übernimmt. Zu den sachlichen Kriterien zählen insbesondere

- a) die Beteiligung an der Entwicklung des IT-Verfahrens,
- b) besondere Erfahrungen oder Spezialwissen zu im Betreuungspaket enthaltenen IT-Verfahren oder
- c) die Notwendigkeit, Wissen über ein bestimmtes Verfahren vorhalten zu müssen, um die Funktion als Steuerungsgruppenland im Vorhaben KONSENS erfüllen zu können.

Vorrangig soll das Land das Betreuungspaket übernehmen, welches im Hinblick auf die im Betreuungspaket enthaltenen IT-Verfahren besonders gut aufgestellt ist und in dem Bereich über besonders gut qualifiziertes Personal verfügt. So kann gewährleistet werden, dass für die Anwenderinnen und Anwender in den Finanzämtern eine qualitativ hochwertige Dienstleistung erbracht wird. Ein Land ist im Hinblick auf ein IT-Verfahren dann besonders gut aufgestellt und verfügt über besonders gut qualifiziertes Personal, wenn es für ein Verfahren bereits Entwicklungsaufgaben wahrnimmt. Denn dadurch sind in diesem Land besonders tiefgehende Kenntnisse hinsichtlich des IT-Verfahrens vorhanden.

Das Land Niedersachsen ist neben den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen eines von fünf Steuerungsgruppenländern im Vorhaben KONSENS. Diese fünf Länder haben die Hauptaufgabe, die in den 16 Ländern eingesetzte Software für das Besteuerungsverfahren zu entwickeln, zu vereinheitlichen und zu modernisieren. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, kann es sachlich geboten sein, dass das Land Niedersachsen bestimmte IT-Verfahren selbst betreut, weil es zu diesen Aufgaben Automations- und Fachwissen behalten oder bei neuen Aufgaben entwickeln muss, um seiner Funktion als Mitglied der Steuerungsgruppe nachkommen zu können. Aufgaben, die strategische Bedeutung innerhalb des Vorhabens KONSENS haben, sollten (ggf. in Teilbereichen) von Niedersachsen betreut werden, um eine starke Position Niedersachsens und damit der Vertragspartner in der Steuerungsgruppe zu gewährleisten. Dies sichert entscheidenden Einfluss auf die zukünftige Entwicklung von KONSENS, wovon alle Vertragspartner profitieren.

Zu Absatz 2

Jedes Land soll im Rahmen der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung Aufgaben im Umfang seiner Leistungsstärke übernehmen. Der Beitrag eines Landes kann auch durch Unterstützung eines anderen Landes bei der Betreuung eines von diesem übernommenen Betreuungspaket erfolgen.

- Zu Artikel 7:

Artikel 7 dient der Gewährleistung der Betriebssicherheit. Soweit die zentrale Verfahrensbetreuung übernommen wird, besteht auch in Vertretungszeiten die Verpflichtung, für eine adäquate Bereitstellung von für das jeweilige Verfahren qualifiziertem Personal zu sorgen. Die Verpflichtung, pro Betreuungspaket mindestens drei Personen vorzuhalten, setzt nicht zwingend drei Vollzeitäquivalente voraus.

Die notwendigen Synergieeffekte in den IT-Bereichen der Steuerverwaltungen der Länder können nur dann erzielt werden, wenn die Länder sich – ähnlich wie im Verwaltungsabkommen KONSENS – verpflichten, organisatorische Änderungen vorzunehmen, die für eine effiziente länderübergreifende gebündelte Verfahrensbetreuung erforderlich sind. Deshalb begründet Absatz 2 eine entsprechende Verpflichtung der Länder.

- Zu Artikel 8:

Absatz 1 soll verdeutlichen, dass die Länder ihren Anteil an der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung grundsätzlich in Form von Personalgestellung bzw. Personaleinsatz erbringen und nicht durch Geldzahlungen. In einem auf Zahlungen basierenden System würde der Auftragnehmer einerseits ein Entgelt für die von ihm erbrachte Verfahrensbetreuung erhalten, müsste sich andererseits an den Gesamtkosten für die Verfahrensbetreuung beteiligen. Die beiden Zahlungen würden sich in voller Höhe gegeneinander aufrechnen lassen. Um den damit verbundenen Aufwand zu vermeiden, soll auf Zahlungen grundsätzlich verzichtet werden.

Zu Absatz 2 bis 6

Aufgrund der Übergangsphase zur Erreichung des Zielbildes ist ein Ausgleichsanspruch bis 2025 ausgeschlossen. Da neue Verfahren aus dem Vorhaben KONSENS von den Ländern einzusetzen und zu betreuen sind und Altverfahren abgelöst werden, verändert sich der Umfang aller Betreuungspakete und deren Anzahl fortlaufend. Dies wird dazu führen, dass die einmal nach Artikel 6 vorgenommene Verteilung der Betreuungspakete im Laufe der Jahre von dieser Verteilung abweichen kann. Eine Umverteilung von Betreuungspaketen, die zur Folge hätte, dass sich die Bediensteten eines anderen Landes neu einarbeiten müssten und die Erfahrung und die besonderen Kenntnisse in Bezug auf das abzugebende Betreuungspaket im ursprünglich betreuenden Land verloren gingen, ist grundsätzlich nicht gewollt. Abweichungen von der Verteilung über begrenzte Zeiträume hinweg sind alle Länder bereit zu tolerieren, da aufgrund der Vielzahl der einzusetzenden Verfahren aus dem Vorhaben KONSENS grundsätzlich mit einem sachgerechten Ausgleich zu rechnen ist.

Sofern es dauerhaft zu einer erheblichen Abweichung kommt, muss über eine andere Verteilung der Betreuungspakete, notfalls über Ausgleichszahlungen der Länder verhandelt werden. Im Rahmen einer Umverteilung gemäß Absatz 4 kann eine dann gefundene Relation als Ausgangspunkt für die jeweils folgenden Prüfungen nach Absatz 3 und 4 bestimmt werden.

- Zu Artikel 9:

Vor dem Hintergrund der mit der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung angestrebten engen Kooperation der Länder, die von den Grundsätzen gegenseitiger Wertschätzung und Anerkennung und partnerschaftlichen Handelns auf Augenhöhe getragen ist, steht der jeweilige Auftragnehmer als solcher nicht für Schäden bei den Auftraggebern ein. Dies entspricht der gängigen Praxis in den Programmierverbänden und einer Interessenabwägung der Länder. Anders als in einem entgeltlichen Werk- oder Dienstvertragsverhältnis besteht vorliegend kein wirtschaftliches Bedürfnis für eine Risikoübernahme durch den Auftragnehmer. Anderenfalls

wären aufwändige Ermittlungen zu Schadenshöhe und Verursachungsbeitrag vorhersehbar und ein erhebliches Konfliktpotential unter den Ländern angelegt.

- Zu Artikel 10:

Im Rahmen der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung wird durch den Auftragnehmer eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Auftrag des Auftraggebers vorgenommen. Der Auftraggeber ist Ansprechpartner für Dritte und weisungsbefugt gegenüber dem Auftragnehmer.

Sonstige für den Datenschutz zuständige Stellen sind beispielsweise die jeweiligen Beauftragten für den Datenschutz in den Ländern, die behördlichen Datenschutzbeauftragten der Auftraggeber oder die mit datenschutzrechtlichen Belangen betrauten Stellen anderer Ressorts in den Ländern, welche übergreifende Regelungen erlassen können. Bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Auftrag bleibt der Auftraggeber stets Eigentümer der Daten.

Neben der Verarbeitung personenbezogener Steuerdaten kann es im Rahmen der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung auch zur Verarbeitung personenbezogener Daten von Bediensteten kommen. Absatz 3 legt fest, welche Vorschriften für den Schutz der Bediensteten des Auftraggebers beim Auftragnehmer greifen.

Eine Betrachtung der jeweiligen Regelungen über die technischen und organisatorischen Maßnahmen der Landesdatenschutzgesetze hat ergeben, dass diese in allen Ländern im Wesentlichen übereinstimmen. Die nähere Ausgestaltung der erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen wird in einer neben dem Staatsvertrag zwischen den Ländern abzuschließenden Rahmenvereinbarung erfolgen.

Nach Absatz 5 können sich die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen, die oder der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz des Landes Niedersachsen, die oder der Datenschutzbeauftragte des Landes Sachsen-Anhalt oder das unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein mit Wirkung gegenüber dem jeweiligen Auftragnehmer wechselseitig mit der Durchführung der Überwachung beauftragen.

Unter gesetzlichen Offenbarungstatbeständen sind beispielsweise die Transparenzgesetze und Informationsfreiheitsgesetze der Länder zu verstehen. Aufgrund des fehlenden direkten Zugriffs des Auftraggebers auf die Daten und der in den einzelnen Offenbarungstatbeständen vorgesehenen Bearbeitungsfristen ist die in Absatz 6 enthaltene Verpflichtung des Auftragnehmers erforderlich.

- Zu Artikel 11:

Absatz 1 regelt die Geltungsdauer des Vertrags. Der Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Es wird einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen, bis das Ziel der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung hinsichtlich aller der hierfür geeigneten Verfahren erreicht wird.

Der Aufbau der für die Verfahrensbetreuung notwendigen Kompetenzen beansprucht einen mehrjährigen Zeitraum. Nach Übergang zur länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung werden in den einzelnen Ländern auf Dauer nur noch Kompetenzen für die von ihnen wahrgenommenen Betreuungspakete vorhanden sein. Im Falle der Kündigung dieses Vertrags müssten diese Kompetenzen auch für alle anderen Verfahren wieder aufgebaut werden. Dies ist kurzfristig nicht möglich.

- Zu Artikel 12:

Artikel 12 stellt klar, dass der Staatsvertrag dem Ratifikationserfordernis nach Maßgabe des jeweiligen Landesverfassungsrechts unterliegt.

