



BERATENDE ÄUSSERUNG

zu einzelnen Aspekten
des Vorhabens KONSENS

November 2020



Einzelne Aspekte des Vorhabens KONSENS

Beratung der Bayerischen Staatsregierung
gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



INHALTSVERZEICHNIS

| | | Seite |
|------------|---|-----------|
| 1 | Zusammenfassung | 7 |
| 2 | Ausgangslage | 9 |
| 2.1 | Rechtlicher Rahmen | 9 |
| 2.2 | Finanzierung und finanzielle Dimension | 10 |
| 2.3 | Organisation | 12 |
| 2.4 | Beratungen im Landtag | 12 |
| 2.5 | Prüfungen des ORH zu KONSENS | 13 |
| 3 | Feststellungen | 14 |
| 3.1 | Vereinheitlichung der Software | 14 |
| 3.2 | Priorisierung | 15 |
| 3.3 | Steuerung | 18 |
| 4 | Würdigung und Empfehlung | 19 |
| 4.1 | Vereinheitlichung der Software | 19 |
| 4.2 | Priorisierung | 20 |
| 4.3 | Steuerung | 21 |
| 5 | Stellungnahme der Verwaltung | 22 |
| 5.1 | Vereinheitlichung der Software | 22 |
| 5.2 | Priorisierung | 22 |
| 5.3 | Steuerung | 23 |
| 6 | Abschließende Empfehlungen | 23 |
| 7 | Anlage | 25 |



BERATENDE ÄUSSERUNG

gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



1 ZUSAMMENFASSUNG

Ziele des Vorhabens KONSENS (**Ko**ordinierte **neue Software-Entwicklung** der **Steuer**-verwaltung) sind die Entwicklung und der Einsatz einer bundesweit einheitlichen Software für die Steuerverwaltung. Bund und Länder arbeiten hierzu seit 2007 zusammen. Bis 2019 sind dabei Ausgaben von rund 1,2 Mrd. € angefallen, sie werden sich bis zum Jahr 2024 auf 2 Mrd. € erhöhen. Bund und Länder wollen mit KONSENS ihre Steuereinnahmen von jährlich 638 Mrd. €¹ besser verwalten (siehe TNr. 2.2).

Aktuell werden im Vorhaben KONSENS 19 (Haupt-)Verfahren entwickelt. Die fertiggestellten Module werden weitestgehend eingesetzt. Daneben werden in den Ländern in unterschiedlichem Umfang noch insgesamt 193 Nicht-KONSENS-Anwendungen mit z. T. ähnlichem Funktionsumfang betrieben. Für 118 dieser Anwendungen ist zwar eine Ablösung durch ein KONSENS-Verfahren vorgesehen.² Die genaue Dauer bis zur Ablösung ist allerdings unbekannt, sie wird nach derzeitigen Planungen in der ersten Stufe erst bis 2029 erreicht werden (siehe TNr. 4.1).

¹ Stand: 2019.

² Für die restlichen 75 Anwendungen ist noch keine Ablösung geplant, z. T. handelt es sich dabei um landesspezifische Anwendungen.

In der langen Übergangsphase bis zur vollständigen Ablösung entsteht durch parallelen Betrieb, Entwicklung und Pflege der zahlreichen Anwendungen ein hoher, vermeidbarer Mehraufwand. Der ORH, der die Thematik aufgrund einer zu KONSENS 2017 geschlossenen Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe von Bund und Ländern untersucht, empfiehlt eine engere Zusammenarbeit zwischen den Ländern, um mögliche Synergieeffekte zu nutzen und dadurch den Mehraufwand zu reduzieren,³ der 2017 mindestens 151 Vollzeitkräfte, bei den Personalkosten also mindestens 17 Mio. € ausmachte. Die dadurch frei werdenden Kapazitäten ließen sich nutzen, um die Entwicklung von KONSENS-Verfahren zu beschleunigen (siehe TNr. 4.1).

Das jährliche Budget und insbesondere die vorhandenen Personalkapazitäten im Vorhaben KONSENS reichen nicht aus, um alle KONSENS-Projekte sofort zu realisieren. Daher priorisiert ein Bund-Länder-Gremium jährlich u. a. anhand der Kriterien Anwender-⁴, Bürger- und Auftraggeber-Nutzen⁵. Hierbei werden aber wesentliche Fakten, die im Zusammenhang mit den jeweiligen Verfahren stehen (z. B. Anzahl der Anwender in den Finanzämtern, steuerliches Volumen, Fallzahlen) nicht berücksichtigt, zudem unterbleibt eine monetäre Bewertung. In einigen Fällen kommt es bei der Priorisierung innerhalb des Gremiums zu erheblichen Abweichungen der Haltungen, z. B. weil unterschiedliche Länderinteressen bestehen (siehe TNr. 3.2). Der ORH empfiehlt, gravierende Abweichungen zukünftig stärker zu hinterfragen und die Wirtschaftlichkeit, insbesondere den Nutzen der zu entwickelnden Produkte in den Vordergrund zu stellen (siehe TNr. 4.2).

Wichtige Bestandteile von KONSENS sind die Verfahren zur Festsetzung der Steuer (ELFE), Erhebung der Steuer (BIENE) und zur Verwaltung der Grunddaten der Steuerpflichtigen (GINSTER). Auf diese Kernverfahren und die dort abgelegten Daten soll eine Vielzahl anderer KONSENS-Verfahren zugreifen. Die Vereinheitlichung bzw. Ablösung⁶ dieser drei Verfahren ist damit ein wesentlicher Meilenstein für KONSENS. Zur Überwachung dieses Projekts wurden 2016 Planungsübersichten eingeführt. Nach der zuletzt vorgelegten Planungsübersicht sollte das Teilziel Ablösung der Kernverfahren bis 2025 erreicht sein. Die Planungsübersichten reichten aber zur Steuerung eines Projekts nicht aus. Wichtige Voraussetzungen für ein erfolgreiches Projektmanagement fehlten (u. a. klare Zieldefinition und ein verantwortlicher Projektleiter). Mittlerweile wurde die Planungsübersicht durch einen Projektplan ersetzt. Diesem zufolge verschiebt sich das Erreichen dieses wichtigen KONSENS-Ziels um vier Jahre auf 2029. Der ORH empfiehlt, bei der Abwicklung auch dieses Projekts konsequent einheitliche Projektstandards anzuwenden. Zudem sollten Maßnahmen⁷ ergriffen werden, damit sich die Ablösung der Kernverfahren nicht noch weiter verzögert und ggf. sogar beschleunigt werden kann (siehe TNrn. 3.3 und 4.3).

³ Z. B. durch die Zusammenarbeit bei bereits entwickelten Nicht-KONSENS-Anwendungen, durch die zeitnahe Übernahme fertiggestellter KONSENS-Verfahren in den produktiven Betrieb und durch ausreichende Bereitstellung von Entwicklungspersonal.

⁴ Wie hoch ist die Entlastung der Mitarbeiter?

⁵ Wie hoch ist der Nutzen für den Steuervollzug (Steuergerechtigkeit, Gleichheit)?

⁶ Die Begriffe Ablösung und Vereinheitlichung der Kernverfahren werden bei KONSENS synonym verwendet. Die offizielle Bezeichnung lautet „Ablösung der Kernverfahren“.

⁷ Z. B. durch eine entsprechende höhere Bewertung bei der jährlichen Priorisierung (vgl. TNr. 3.2) oder durch einen verstärkten Personaleinsatz.



Vor diesem Hintergrund sollte sich die Staatsregierung in den KONSENS-Gremien dafür einsetzen, dass

- das Ziel einheitlicher Software für die Steuerverwaltung und insbesondere die Vereinheitlichung der bestehenden Kernverfahren stringent verfolgt wird. Hierfür sollten Meilensteine definiert und geeignete Kennzahlen zur Überwachung⁸ festgelegt werden.
- sich die Priorisierung der KONSENS-Vorhaben nach objektiven Kriterien richtet, bei deren Festlegung die Wirtschaftlichkeit und insbesondere der jeweilige Nutzen stärker berücksichtigt wird.
- Projektmanagement-Standards künftig konsequent angewendet werden, um die Projekte zeitgerecht und wirtschaftlich umzusetzen.

Angesichts der erheblichen finanziellen Dimension des Vorhabens und der bisherigen Verzögerungen bei der Vereinheitlichung der Software empfiehlt der ORH, dem Landtag im zweijährigen Turnus zum Fortschritt beim Vorhaben KONSENS zu berichten.

2 Ausgangslage

Seit über 60 Jahren setzt die bayerische Steuerverwaltung IT ein. Im Laufe der Jahre kam es zu verschiedenen bundesweiten Konsolidierungsbemühungen bei der Softwareentwicklung. Nach zwei gescheiterten Versuchen, bundesweit einheitliche Software zu nutzen, vereinbarte die Finanzministerkonferenz im Juli 2004 einstimmig, einheitliche IT-Verfahren für das Besteuerungsverfahren in einem abgestimmten neuen Verfahren KONSENS einzuführen.

2.1 Rechtlicher Rahmen

Die rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bildete zunächst nur das zum 01.01.2007 in Kraft getretene Verwaltungsabkommen KONSENS. Ab dem 01.01.2019 ist zusätzlich das KONSENS-Gesetz (KONSENS-G) zu berücksichtigen, das im Zuge des Kompromisses zum Länderfinanzausgleich zustande kam. Das KONSENS-G gilt für die Festsetzung und Erhebung von Steuern durch die Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung). Für den restlichen Bereich (z. B. für die Festsetzung und Erhebung der Landessteuern) ist nach wie vor das Verwaltungsabkommen maßgebend.

Für Steuerung, Entwicklung und Einsatz einheitlicher IT-Verfahren in der Steuerverwaltung der Länder wären nach dieser Rechtslage zwei unterschiedliche Regelwerke anzuwenden. Ineffiziente Doppelstrukturen wären die Folge. Um dies zu vermeiden, hat die Finanzministerkonferenz für das gesamte Vorhaben KONSENS den im KONSENS-G

⁸ Z. B. Anzahl der Altanwendungen und der Aufwand für die Wartung und Pflege dieser Anwendungen.

enthaltenen Organisationsaufbau übernommen.

Das KONSENS-G ersetzt das bisherige Einstimmigkeitsprinzip in den KONSENS-Gremien durch ein Mehrheitsprinzip mit Vetorecht des Bundes. Für den Anwendungsbereich außerhalb des KONSENS-G gilt aber nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip.

2.2 Finanzierung und finanzielle Dimension

Bund und Länder finanzieren das Vorhaben KONSENS gemeinsam. Der Bund beteiligt sich ab 2018 jährlich mit einem Zuschuss von 10 Mio. € und zusätzlich einem Anteil von 13 % der Gesamtkosten. Der restliche Aufwand wird nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder⁹ verteilt. Der Bundeszuschuss von 10 Mio. € hängt vom Erreichen bestimmter Kriterien¹⁰ ab, die die Finanzministerkonferenz jährlich festlegt (FMK-Kriterium); werden sie auch nur in einem Land nicht erreicht, entfällt dieser Zuschuss in Gänze. So war etwa in 2018 der Zuschuss an fast 30 Voraussetzungen geknüpft. Unter anderem mussten zu einem bestimmten Termin konkret benannte Module aus den Bereichen Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer vereinheitlicht oder Produkte aus den Bereichen Vollstreckung, Bußgeld, Strafsachen oder Steuerfahndung in bestimmten Finanzämtern produktiv im Einsatz sein.

2016¹¹ fielen bundesweit in der Steuerverwaltung IT-Sachausgaben i. H. v. 606 Mio. € an, auf Bayern entfielen 108 Mio. €. Für KONSENS waren es 6,6 Mio. €, davon in Bayern 1,9 Mio. €.

Die Kosten für das KONSENS-Personal betragen allein 2019 152,4 Mio. €, davon entfielen auf Bayern 58,8 Mio. €. 3.920 Vollzeitkräfte (VZK) der Finanzverwaltungen der Länder waren 2018 im IT-Bereich tätig, davon 950 in Bayern. Bundesweit arbeiteten in diesem Jahr 678 VZK unmittelbar am Vorhaben KONSENS mit (internes KONSENS-Personal); Bayern stellt regelmäßig den höchsten Anteil, 2018 waren dies 243 VZK, also ein Viertel seiner eigenen Fachkräfte und damit etwa ein Drittel des internen KONSENS-Personals. Hinzu kommt das Personal externer Dienstleister (externes KONSENS-Personal), 2018 waren es 351 VZK (148 VZK in Bayern¹²). Die Kostenansätze für einen externen KONSENS-Mitarbeiter sind im Vergleich zu einem internen Mitarbeiter¹³ um 53 % höher.

⁹ 2019 lag der bayerische Anteil bei 13,51 %.

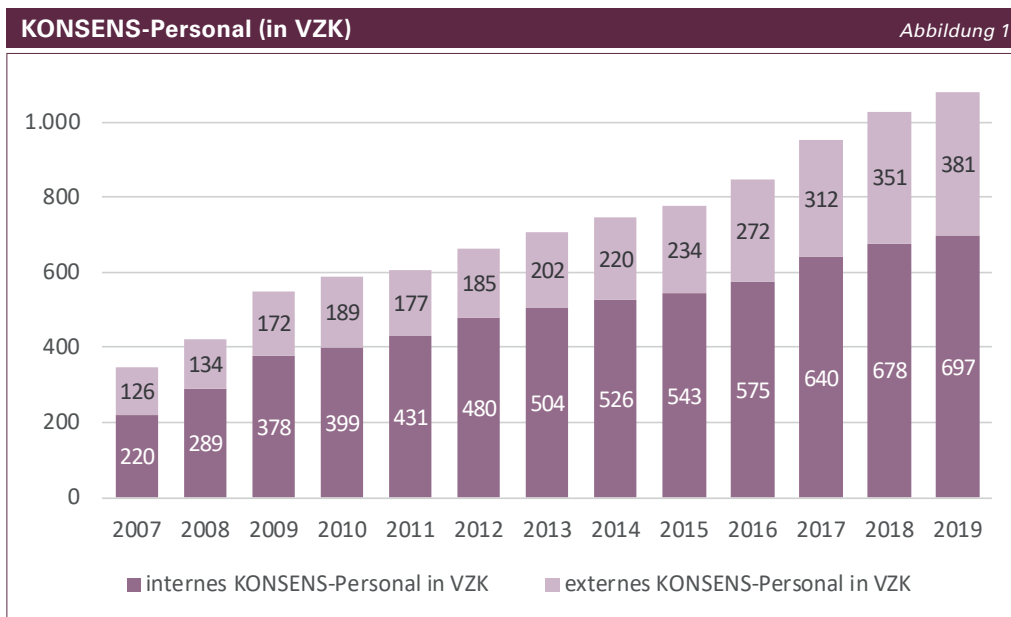
¹⁰ Z. B. der Einsatz von bestimmten Softwareprodukten zu einem vorgegebenen Zeitpunkt.

¹¹ Zahlen für IT-Sachausgaben der Steuerverwaltung wurden letztmalig 2016 von den Ländern erhoben.

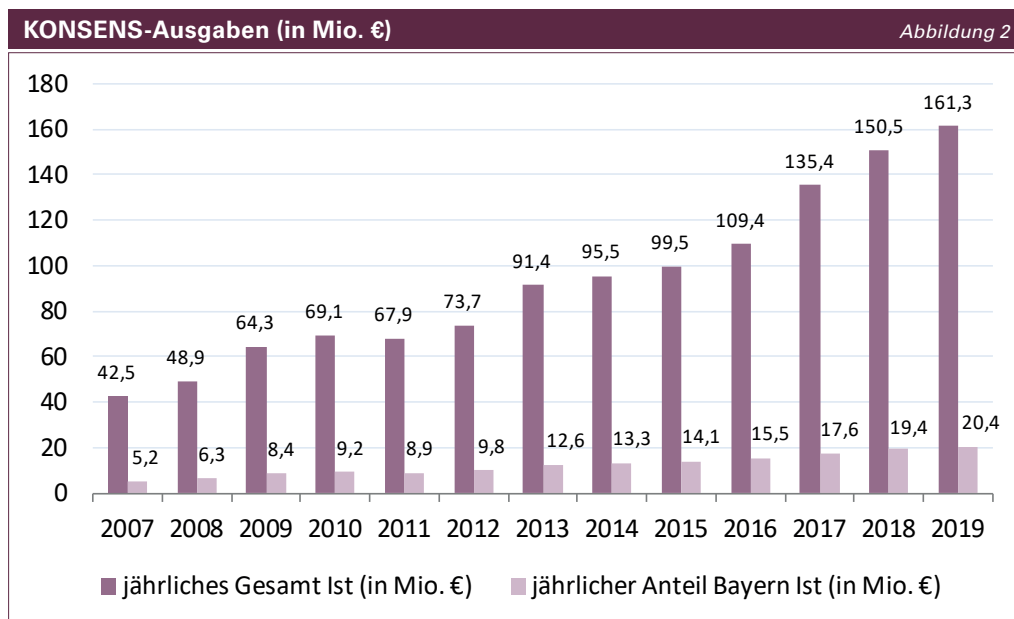
¹² Diese werden zunächst von Bayern getragen. Im Rahmen der Kostenverrechnung bei KONSENS erhält Bayern dann einen Ausgleich.

¹³ Basis: Personalvollkosten Bund.

Wie in der folgenden Abbildung 1 dargestellt, wuchs das bundesweit eingesetzte KONSENS-Personal seit 2007 kontinuierlich an:



Zwischen 2007 und 2019 sind im Vorhaben KONSENS Ausgaben von 1.209 Mio. € angefallen, davon entfielen auf Bayern 160 Mio. €. Die Entwicklung der gesamten jährlichen KONSENS-Ausgaben stellt die folgende Abbildung 2 dar:



2.3 Organisation

Für KONSENS besteht eine komplexe Gremienstruktur (siehe Anlage). Auftraggeber sind alle Länder und der Bund, vertreten durch die Referatsleiter Automation der Finanzministerien. Sie legen der Finanzministerkonferenz den jährlich fortzuschreibenden Vorhaben- und Gesamtbudget-Plan vor. Generalauftragnehmer sind der Bund und

die fünf Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Die Referatsleiter Automation (Steuer) dieser fünf Länder und ein Vertreter des Bundes bilden die Steuerungsgruppe IT, die für die strategische Leitung zuständig ist. Für die operative Steuerung im Gesamtvorhaben besteht seit dem KONSENS-G eine Gesamtleitung im Bundesfinanzministerium mit Stellvertretern in Bayern und Nordrhein-Westfalen, die durch sieben zentrale Organisationseinheiten unterstützt wird. Die Gesamtleitung untersteht der Steuerungsgruppe IT. Daneben bestehen weitere länderübergreifende Gremien und Arbeitsgruppen, die Entscheidungen vorbereiten, umsetzen oder genehmigen.

Für die Entwicklung der IT-Verfahren sind Projekte nach einem einheitlichen Projektmanagementstandard einzurichten.

2.4 Beratungen im Landtag

Das Thema KONSENS wurde mehrfach im Landtag behandelt. 2016 befasste sich der Landtag mit dem Thema „IT-Projekte der Steuerverwaltung“.¹⁴ Anlass hierfür waren verschiedene Jahresberichtsbeiträge des ORH, u. a. zum Thema „Steuererklärungen großer Personengesellschaften“¹⁵. Das Finanzministerium führte dazu aus, dass die vollständige technische Umsetzung „angesichts der Vielzahl hoch priorisierter IT-Projekte in der Steuerverwaltung derzeit nicht realistisch erscheint“. Der Landtag wollte deshalb - neben den bekannten großen Projekten KONSENS und ELSTER - einen Gesamtüberblick über weitere Projekte und die Priorisierung erhalten.

2018 bat der Landtag die Staatsregierung um einen Sachstandsbericht zum Vorhaben KONSENS.¹⁶ Es sollte dabei auch über die Kompatibilität der bei den bayerischen Finanzämtern eingesetzten Software zu der Software in anderen Ländern berichtet werden.

Das Finanzministerium verwies in seinen Berichten jeweils auf das Ziel von KONSENS, die Software für das Besteuerungsverfahren in allen Ländern zu vereinheitlichen, funktional zu erweitern und zu modernisieren. Bayern würde außerhalb von KONSENS keine neuen, ländereigenen Entwicklungsprojekte realisieren. Derzeit hätten 15 Länder einheitliche Software im Einsatz. In einem Land soll die Ablösung der landeseigenen Verfahren durch KONSENS-Produkte schrittweise erfolgen.

¹⁴ Beschluss des Bayerischen Landtags vom 01.06.2016, [LT-Drs. 17/11670](#).

¹⁵ [ORH-Bericht 2014, TNr. 17](#).

¹⁶ Beschluss des Bayerischen Landtags vom 15.05.2018, [LT-Drs. 17/22151](#).



Daneben führte das Finanzministerium aus, dass der Vorhabenplan Entwicklungsaufgaben (= Portfolioprojekte) enthalte, die in einem jährlichen Priorisierungsprozess festgelegt werden. Es benannte die Anzahl der Portfolioprojekte sowie das dafür insgesamt gebilligte und verausgabte Budget.

2.5 Prüfungen des ORH zu KONSENS

Der ORH machte sich seit 2013 fortlaufend ein Bild von den Fortschritten und Schwierigkeiten von KONSENS, das er so wie auch der Bundesrechnungshof für ein wichtiges Beratungs- und Prüfungsfeld hält. Beide Rechnungshöfe stehen hierzu in enger Abstimmung.

Alle deutschen Rechnungshöfe haben auf Initiative des ORH eine Prüfungsvereinbarung¹⁷ zu KONSENS geschlossen, die zum 01.11.2017 in Kraft getreten ist. Die länderübergreifende Organisationsform und komplexe Gremienstruktur von KONSENS erschwerten die Rechnungsprüfung; die einzelnen Rechnungshöfe erhielten zunächst nur Zugriff auf die Unterlagen der jeweiligen Landes- oder Bundesverwaltung. Eine umfassende Sicht auf vollständige Unterlagen der Entscheidungs- und Umsetzungsgremien sowie auf den Gesamtprozess und sämtliche Bewertungen, insbesondere der Steuerungsgruppe IT, war ihnen verwehrt. Durch die Prüfungsvereinbarung wurde den Rechnungshöfen ein umfassendes Prüfungsrecht eingeräumt. Zuletzt untersuchte der ORH z. T. auf der Basis der Prüfungsvereinbarung u. a. folgende Themen:

- Priorisierung der Portfolioprojekte und Steuerung mittels Planungsübersichten im Jahr 2019 und
- ebenfalls im Jahr 2019 die in den Ländern eingesetzten IT-Verfahren sowie den Zeitpunkt für die Umsetzung des KONSENS-Ziels „flächendeckend einheitliche Software“.

Zur Umsetzung von Empfehlungen einzelner Rechnungshöfe bedurfte es vor Inkrafttreten des KONSENS-G eines einstimmigen Beschlusses der entsprechenden KONSENS-Gremien. Damit blieb die Einflussmöglichkeit der einzelnen Rechnungshöfe aber auch der Länderparlamente beschränkt. Ein Land allein konnte und kann also bei KONSENS wenig erreichen. Für den Geltungsbereich des KONSENS-G gilt mit dem Mehrheitsprinzip und dem Vetorecht des Bundes im Grunde Ähnliches.

¹⁷ Soweit für Prüfungen mehrere Rechnungshöfe zuständig sind, könnte jeder der Rechnungshöfe selbständig prüfen. Aus Effizienzgründen und, um die Wirksamkeit zu erhöhen, schließen die beteiligten Rechnungshöfe jedoch eine Prüfungsvereinbarung ab (Art. 93 Abs. 2 BayHO), mit der Prüfungsaufgaben auf einzelne Landesrechnungshöfe oder den Bundesrechnungshof übertragen werden.

3 Feststellungen

Der ORH stellte bei den Prüfungen des Vorhabens KONSENS Folgendes fest:

3.1 Vereinheitlichung der Software

Derzeit 19 KONSENS-Verfahren im Einsatz

Das zentrale Ziel des Vorhabens KONSENS ist es, einheitliche Software für die Steuerverwaltung in allen Ländern zum Einsatz zu bringen. Die 16 Länder nutzten 2017 bereits 19 KONSENS-Verfahren. Das betrifft u. a. die bereits vereinheitlichten und fertiggestellten Teile der Kernverfahren: ELFE, BIENE und GINSTER.

| Entwicklungs- und Pflegeaufwand KONSENS-Verfahren 2017 | | | | <i>Tabelle 1</i> |
|---|---------------------------------|---|---|------------------|
| Nutzende Länder | Anzahl (Haupt-)Verfahren | Aufwand für Entwicklung und Pflege 2017 in VZK | Aufwand für Entwicklung und Pflege 2017 in VZK | |
| | | Interne Mitarbeiter | Externe Mitarbeiter | |
| 16 | 19 | 518 | 279 | |

193 Nicht-KONSENS-Anwendungen der Länderfinanzverwaltungen

Bis zur angestrebten Vereinheitlichung verwenden die Länder neben den KONSENS-Verfahren weitere steuerliche IT-Anwendungen (Nicht-KONSENS-Anwendungen). 2017 waren dies 193 Anwendungen. Die hierzu dem ORH von allen Ländern gemeldeten Einsatzdaten waren aber lückenhaft und in ihrer Qualität sehr unterschiedlich. Auch der auf die Nicht-KONSENS-Anwendungen entfallende Personalaufwand für Entwicklung und Pflege wurde nicht vollständig mitgeteilt bzw. war nicht bekannt.

| Entwicklungs- und Pflegeaufwand Nicht-KONSENS-Anwendungen 2017 | | | | <i>Tabelle 2</i> |
|---|---------------------------|---|---|------------------|
| Nutzende Länder | Anzahl Anwendungen | Ablösung durch KONSENS-Verfahren geplant | Aufwand für Entwicklung und Pflege 2017 in VZK | |
| | | | Interne Mitarbeiter | |
| 15 | 26 | 21 | 108 | |
| 2 - 12 | 26 | 11 | 43 | |
| 1 | mind. 141 | 86 | mind. 35 | |
| Summe | mind. 193 | 118 | mind. 186 | |



Teilweise arbeiten die Länder bei der Entwicklung und Pflege der Nicht-KONSENS-Anwendungen bereits zusammen. So sind in 15 Ländern weitere 26 Anwendungen einheitlich im Einsatz. Weitere 26 Anwendungen werden gemeinsam in bis zu 12 Ländern genutzt. Für die Entwicklung und Pflege dieser Anwendungen fällt ein Personalaufwand von 151 VZK an.

Daneben bestehen mindestens 141 weitere Anwendungen, die jeweils nur ein Land verwendet. Die Auswertung der Daten zeigte, dass für gleiche steuerliche Aufgabengebiete bis zu acht redundante Anwendungen¹⁸ im Einsatz sind. Selbst die zentralen Kernverfahren für die Festsetzung und Erhebung der Steuer und den Grundinformationsdienst (u. a. Adressdaten, Bankverbindung) sind noch nicht vollständig vereinheitlicht.

Für 118 der 193 Nicht-KONSENS-Anwendungen ist eine Ablösung durch KONSENS-Produkte geplant. Im KONSENS-Verbund wurde dafür ein evolutionäres Vorgehen vereinbart, d. h. die Software wird stufenweise vereinheitlicht und modernisiert. Die Herausforderung bei diesem Vorgehen besteht darin, dass in der Übergangszeit mehrere Schnittstellen, Hard-, Software und Datenhaltungssysteme gepflegt und betrieben werden müssen. Ein Beispiel hierfür ist das Verfahren GINSTER¹⁹. Hier startete der Einsatz des GINSTER-Master²⁰ 2013; die Einführung soll im Jahr 2020 abgeschlossen sein. Auch nach 2020 können die Altsysteme und deren Datenhaltung noch nicht außer Betrieb genommen werden, da während des täglichen Berechnungslaufs zur Steuerfestsetzung nach wie vor auf diese Altsysteme und Daten zugegriffen werden muss.

3.2 Priorisierung

Die Steuerungsgruppe IT legte 2011 die Grundsätze der KONSENS-IT-Strategie²¹ fest. Einer der Grundsätze ist die Wirtschaftlichkeit, die stets zu beachten ist. Daher sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das jährliche Budget und insbesondere die Personalressourcen für die Entwicklung reichen nicht für die Umsetzung aller an das Vorhaben KONSENS gerichteten Anforderungen aus. Deshalb werden die Portfolioprodukte jährlich bewertet und in eine Rangfolge gebracht (priorisiert); davon ausgenommen sind allerdings u. a. Portfolioprodukte, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben oder aus technischen Gründen zwingend umzusetzen sind. Jedes der fünf Länder in der Steuerungsgruppe IT und der Bund bewerten die Portfolioprodukte jeweils unabhängig voneinander nach vereinbarten einheitlichen Kriterien mit je zwischen 0 und max. 9 Punkten. Anhand der sich daraus ergebenden Rangfolge entscheidet dann die Steuerungsgruppe IT, welche Portfolioprodukte in den Vorhabenplan aufgenommen werden.

¹⁸ Für die Aufgabenerfassung und Überwachung in der Bußgeld- und Strafsachenstelle sind acht unterschiedliche Anwendungen im Einsatz.

¹⁹ Grundinformationsdienst enthält z. B. die Adressdaten.

²⁰ Führendes Verfahren für die Datenhaltung der Grundinformationsdienst-Daten ist das KONSENS-Verfahren GINSTER.

²¹ Grundsatzpapier „Grundsätze der KONSENS-IT-Strategie“, vorgestellt auf der gemeinsamen Sitzung der Steuerungsgruppe IT und Steuerungsgruppe O vom 13. bis 15.09.2011.

In den Jahren 2015 bis 2017 waren folgende Portfolioprojekte (PP) zu bewerten:

| Budget der Portfolioprojekte (in €) | | |
|--|------------------|-------------------|
| Jahr | Anzahl PP | PP-Budget |
| 2015 | 106 | 21.530.129 |
| 2016 | 159 | 32.319.426 |
| 2017 | 111 | 28.810.651 |

Tabelle 3

Die Bewertung richtet sich u. a. nach dem Nutzen. Hierzu sind folgende Kriterien festgelegt und Fragen formuliert:

- **Anwendernutzen:** Wie hoch ist die Entlastung der Mitarbeiter durch das Portfolioprojekt?
- **Bürgernutzen:** Wie hoch ist die Verfahrensvereinfachung für den Bürger? Inwieweit wird das Verwaltungshandeln beschleunigt?
- **Auftraggeberrnutzen:** Wie hoch ist der Nutzen für den Steuervollzug (Steuergerechtigkeit, Gleichheit, ...)?

Eine monetäre Quantifizierung des Nutzens unterbleibt allerdings. Auch wichtige Kennfaktoren des jeweiligen Produkts, wie etwa Steuervolumen, Anzahl der Anwender, Fallzahlen und Zeitersparnis pro Fall werden nicht als objektive Maßstäbe ermittelt. Die Einschätzung zu den einzelnen Kriterien richtet sich damit letztlich nicht ausschließlich nach objektiven Gesichtspunkten.

Der ORH untersuchte deshalb, wie die einzelnen Mitglieder der Steuerungsgruppe IT den Nutzen aller Portfolioprojekte des jeweiligen Jahres für Anwender, Bürger und Auftraggeber eingeschätzt haben. Zum einen ermittelte er, wie oft kein (0 Punkte/1 Punkt) oder ein sehr hoher Nutzen (9 Punkte) angegeben wurde.²²

Zum anderen untersuchte er die Differenzen zwischen den jeweiligen Maximal- und Minimalwerten für die drei Kriterien.

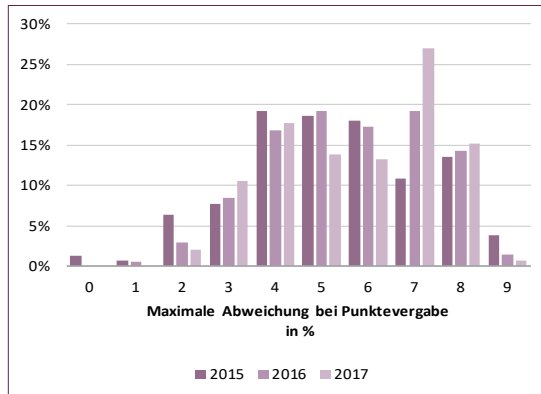
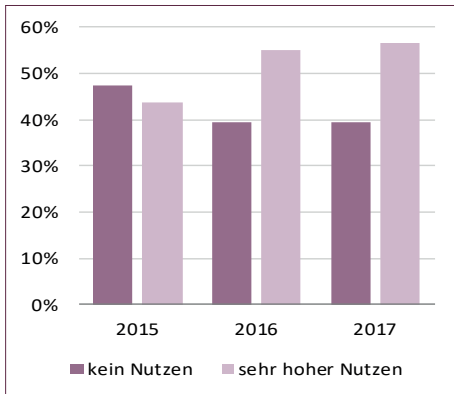
²² Jedes Kriterium wird für jedes Portfolioprojekt von jedem Mitglied der Steuerungsgruppe IT in jedem Jahr einzeln bewertet (Punkte 0 - 9). Der ORH hat den minimalen und maximalen Wert je Kriterium und Portfolioprojekt ermittelt. Beispiel: Bei Kriterium Anwendernutzen kam es zur folgenden Punktevergabe: 1. Mitglied 8 Punkte, 2. Mitglied 7 Punkte, 3. Mitglied 3 Punkte, 4. Mitglied 6 Punkte, 5. Mitglied 5 Punkte, 6. Mitglied 1 Punkt. Die niedrigste Punktzahl (Minimum) wurden in diesem Fall vom 6. Mitglied mit 1 Punkt vergeben. Die höchste Punktzahl (Maximum) hat das 1. Mitglied mit 8 Punkten vergeben. Im linken Diagramm in der Säule „kein Nutzen: 0 Punkte oder 1 Punkt“ wird dieses PP daher berücksichtigt. Im linken Diagramm in der Säule „sehr hoher Nutzen: 9 Punkte“ wird dieses PP daher nicht berücksichtigt. Die maximale Abweichung beträgt in diesen Fall 7 Punkte (1. Mitglied 8 Punkte - 6. Mitglied 1 Punkt), dargestellt im rechten Diagramm.



Die folgenden Abbildungen zeigen die Einschätzungen:

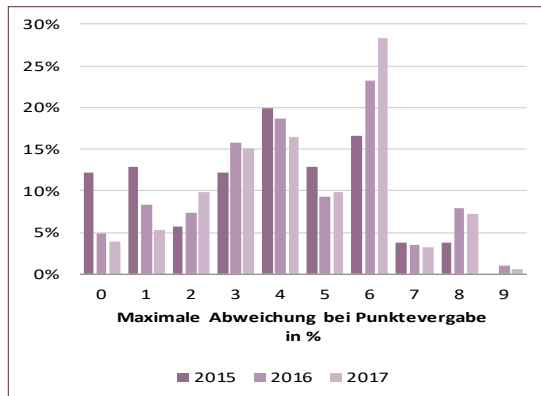
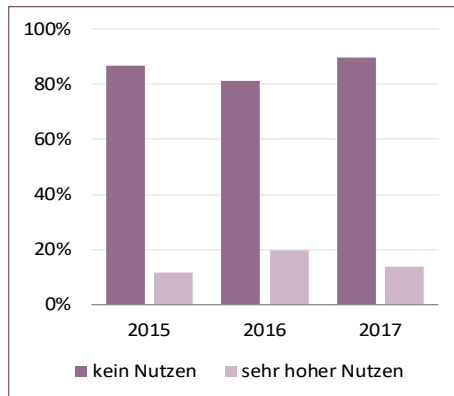
Bewertung des Anwendernutzens

Abbildungen 3 und 4



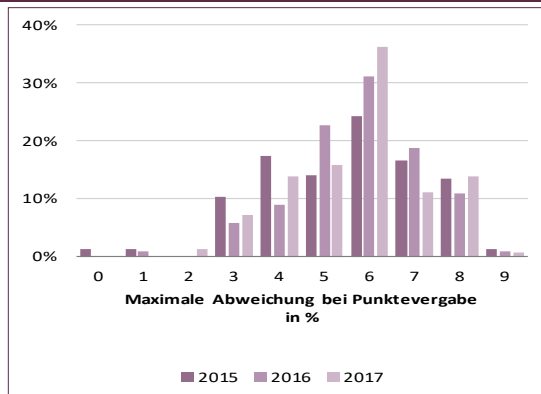
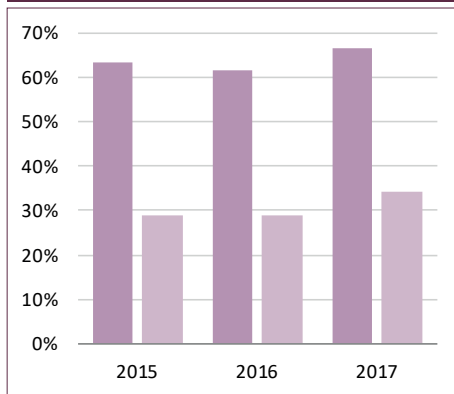
Bewertung des Bürgernutzens

Abbildungen 5 und 6



Bewertung des Auftraggebernutzens

Abbildungen 7 und 8



Anhand der Abbildungen ist zu erkennen, dass einzelne Mitglieder der Steuerungsgruppe IT bei einem hohen Prozentsatz der Portfolioprojekte keinen Nutzen gesehen haben. Ein hoher Nutzen wurde von einzelnen Mitgliedern beim Kriterium Anwendernutzen gesehen. Ein sehr hoher Bürger- und Auftraggebernutzen wurde hingegen bei einem deutlich geringeren Anteil der Portfolioprojekte angenommen.

Die Differenzen zwischen Maximal- und Minimalwert waren insgesamt sehr ausgeprägt. Dies ist z. T. auf die unterschiedliche Situation in den Ländern zurückzuführen, so haben z. B. große Personengesellschaften (vgl. TNr. 2.4) in steuerlichen Zusammenhängen nicht in allen Ländern die gleiche Bedeutung. Zudem könnten Länder, die bereits praktikable Eigenentwicklungen im Einsatz haben, den Nutzen eines Portfolioprojektes geringer bewerten.

3.3 Steuerung

Wartung²³ und Pflege²⁴ der bereits im Einsatz befindlichen Software beim Vorhaben KONSENS sind Daueraufgaben. Davon zu unterscheiden sind neue Entwicklungsaufgaben, die gemäß § 22 Abs. 1 KONSENS-G als Projekt durchzuführen sind.

Zur Planung und Überwachung dieser Projekte wurde 2016 das Instrument der Planungsübersichten eingeführt.

Ziele von KONSENS sind die Beschaffung, Entwicklung, Pflege sowie der Einsatz einheitlicher Software. Ein wichtiges Teilziel zur Erreichung des KONSENS-Zieles „vereinheitlichte Software“ ist die Vereinheitlichung bzw. Ablösung der Kernverfahren. In der Planungsübersicht hierzu war ursprünglich eine Laufzeit von 2010 bis 2025 angedacht.²⁵ Sie endete zu dem Zeitpunkt, zu dem die vereinheitlichten Kernverfahren jeweils in einem (Pilot-)Land im Einsatz sind.

Die Planungsübersicht gab keine bzw. nur bruchstückhaft Auskunft darüber, welche Kosten für die Erreichung dieses Planungsziels anfallen.

Der ORH stellte zudem fest, dass bei der Umsetzung des Planungsziels „Ablösung der Kernverfahren“ keine der anerkannten Methoden zur Projektsteuerung eingesetzt wurde. Dazu gehören eine klare Zieldefinition, eine verantwortliche Leitung (Projektleiter), eine Detailplanung und fest zugeordnete Mitarbeiter. Daran fehlte es durchgängig.

Mittlerweile wurden einheitliche Projektmanagement-Standards beschlossen und ein erster Projektplan für die erste Stufe des Planungsziels „Ablösung der Kernverfahren“ (vereinheitlichte Einkommen- und Umsatzsteuerveranlagung) vorgelegt. Die Planung zeigt, dass sich bei dieser Stufe der Fertigstellungstermin um vier Jahre auf 2029 ver-

²³ Wartung: Sämtliche Maßnahmen zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der eingesetzten IT-Verfahren und Software. Hierzu gehören auch erforderliche fachliche und technische Anpassungen der IT-Infrastruktur (§ 6 Abs. 2 KONSENS-G).

²⁴ Pflege: Sämtliche Maßnahmen zur Erhaltung der Lauffähigkeit von eingesetzten IT-Verfahren und Software, soweit sie nicht der Wartung zugehören. Der Pflege sind folgende Maßnahmen zuzuordnen: 1. Bereinigung von Fehlern der eingesetzten Software; 2. geringfügige Anpassung der Schnittstellen; 3. geringfügige Änderungen in der Architektur; 4. geringfügige Funktionserweiterungen oder Funktionsänderungen und 5. Performanceverbesserungsmaßnahmen (§ 6 Abs. 1 KONSENS-G).

²⁵ Stand: 01.07.2018.

schiebt. Es wurde ein Restaufwand von 293 Personenjahren²⁶ ermittelt.

Für das übergeordnete Multiprojektmanagement wurde ein Tool festgelegt. Auf ein einheitliches Tool für das Projektmanagement der Einzelprojekte konnten sich die Länder dagegen bisher nicht einigen. Die Länder stellen einmal monatlich die vereinbarten Daten aus ihren landeseigenen Tools für das Multiprojektmanagement zur Verfügung.

4 Würdigung und Empfehlung

4.1 Vereinheitlichung der Software

Neben den KONSENS-Verfahren bestanden 2017 mindestens noch 193 Nicht-KONSENS-Anwendungen, für deren Wartung und Pflege ein jährlicher Personalaufwand von mindestens 186 VZK (vgl. TNr. 3.1) anfiel. Das heißt, dass mindestens 26 %²⁷ des Personalaufwands für Entwicklung und Pflege auf die Nicht-KONSENS-Anwendungen entfallen.

Das bei KONSENS verfolgte Ziel „einheitliche Software“ ist noch lange nicht erreicht, selbst die Ablösung der Kernverfahren wird nach derzeitiger Planung in der ersten Stufe erst bis 2029 erreicht werden.

In den Ländern ist noch eine Vielzahl an Nicht-KONSENS-Anwendungen mit z. T. ähnlichem Funktionsumfang im Einsatz. Durch unterschiedliche IT-Lösungen für gleiche Fachaufgaben entsteht vermeidbarer Mehraufwand, der bundesweit 2017 bei mindestens 151 VZK²⁸ und bis zu 440 VZK²⁹ lag, was jährlichen Personalkosten von 17 bis zu 50 Mio. € entspricht. Vor allem die parallele Pflege und der parallele Betrieb der KONSENS-Verfahren und Nicht-KONSENS-Anwendungen führt zu einer steigenden Komplexität und bindet erhebliche Ressourcen.

Empfehlungen

Der ORH empfiehlt eine vollständige Ermittlung und Erfassung der in den Ländern eingesetzten Nicht-KONSENS-Anwendungen, um ggf. Redundanzen zu erkennen.

Basierend darauf sollte geprüft werden, ob übergangsweise eine Zusammenarbeit bei den Nicht-KONSENS-Anwendungen oder die Ablösung durch ein KONSENS-Verfahren sinnvoll ist.

Die durch die Vereinheitlichung frei werdenden Entwicklerkapazitäten ließen sich nutzen, um die Entwicklung von KONSENS-Verfahren zu beschleunigen.

²⁶ 80.020 Personentage - 27.192 Personentage = 52.828 Personentage, das entspricht 293 Personenjahren.

²⁷ Aus 186 VZK Aufwand für Nicht-KONSENS-Anwendungen und 518 VZK Aufwand für KONSENS-Verfahren errechnet sich folgender Prozentsatz für die Nicht-KONSENS-Anwendungen: $186 \text{ VZK} / (186 \text{ VZK} + 518 \text{ VZK}) = 26,24 \%$.

²⁸ Doppelter Personalaufwand im Vergleich zum gemeldeten Pflegeaufwand vgl. TNr. 3.1.

²⁹ Der Pflegeaufwand für die Nicht-KONSENS-Anwendungen, die in mehreren Ländern genutzt werden, wurde vom ORH ermittelt. Wird davon ausgegangen, dass die Länder, die eine Anwendung nicht nutzen, jeweils eine eigene Anwendung im Einsatz haben, für das jeweils ein ähnlicher Pflegeaufwand anfällt, ergibt sich dadurch ein mehrfacher Aufwand. Beispiel: Die Anwendung A ist in 12 von 16 Ländern im Einsatz. Für die Anwendung ist ein jährlicher Pflegeaufwand von 1 VZK angefallen. Daraus errechnet sich für die 4 weiteren Länder, die jeweils eine eigene Anwendung im Einsatz haben, ein Mehraufwand von $4 * 1 \text{ VZK} = 4 \text{ VZK}$.

Jedes Land sollte den Personalaufwand für die Entwicklung und Pflege der Nicht-KONSENS-Anwendungen erfassen. Diese Kennzahl ist eine wichtige Steuerungsinformation, um zu erkennen, inwieweit die Vereinheitlichung der Steuer-Software schon fortgeschritten ist.

Die Vereinheitlichung der Steuer-Software und insbesondere der Kernverfahren sollte so schnell wie möglich umgesetzt werden; die derzeit vorhandene, komplexe und enorm ressourcenaufwendige Koexistenz-Phase zwischen KONSENS-Verfahren und Nicht-KONSENS-Anwendungen sollte so schnell wie möglich beendet werden.

4.2 Priorisierung

Nach der Festlegung in den Grundsätzen der KONSENS-IT-Strategie sind für Portfolioprodukte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Für Portfolioprodukte, die aus gesetzlichen oder technischen Gründen zwingend zu realisieren sind, entfällt dieses Erfordernis. Für alle anderen Portfolioprodukte hätte die Steuerverwaltung nach Wirtschaftlichkeit, insbesondere nach dem Nutzen bezogen auf alle Länder, priorisieren müssen.

Es wurden Portfolioprodukte priorisiert und beauftragt, ohne die Notwendigkeit und deren Nutzen hinreichend objektiv nachzuweisen, und damit gegen Art. 6 und 7 BayHO und die eigenen Vorgaben aus den Grundsätzen der KONSENS-IT-Strategie verstoßen.

Bei KONSENS wurde ein Priorisierungs-Prozess etabliert, der Schwächen aufweist. Der ORH hat festgestellt, dass es bei allen drei Nutzen-Kriterien bei der Punktevergabe zu großen Abweichungen kam. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Nutzen bisher vorwiegend subjektiv eingeschätzt wird, weil Angaben zur Anzahl der Nutzer, zu den Fallzahlen, zum steuerlichen Volumen und eine monetäre Quantifizierung des Nutzens fehlten. Diese Angaben ließen sich nach Ansicht des ORH im Vorfeld der Priorisierung konkret ermitteln.

Aus Sicht des ORH sollte sich die Priorisierung aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, insbesondere der Ermittlung des konkreten Nutzens, ergeben.

Empfehlung

Der ORH empfiehlt, mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zunächst den Nutzen eines Portfolioproduktes zu ermitteln und, wenn möglich, monetär zu quantifizieren. Zudem sollte die Beschreibung der Portfolioprodukte soweit wie möglich ergänzende Angaben, insbesondere zu Steuervolumen, Anzahl der Nutzer, Fallzahlen und mögliche Zeitersparnis pro Fall enthalten.



Aus Sicht des ORH kann damit insgesamt der Nutzen des Portfolioproduktes stärker in den Vordergrund gerückt werden.

Die starken Differenzen bei der Punktevergabe zur Priorisierung sind z. T. nicht nachvollziehbar und sollten hinterfragt werden, um länderspezifische Besonderheiten erkennen und entsprechend bewerten zu können.

4.3 Steuerung

Für das zentrale Ziel von KONSENS, die Vereinheitlichung der Software, gibt es keinen Zeit- und Finanzplan. Nach Ansicht des ORH ist dieses Ziel erreicht, wenn in allen Ländern nur noch KONSENS-Verfahren im Einsatz und die entsprechenden Nicht-KONSENS-Anwendungen außer Betrieb sind. Die Ablösung der Kernverfahren ist hierfür ein wichtiger (Zwischen-)Schritt.

Erst 2016 und damit neun Jahre nach Inkrafttreten des Verwaltungsabkommens KONSENS wurde erstmalig eine Planungsübersicht zur Umsetzung dieses Teilziels erstellt. Über einen langen Zeitraum stand damit kein Steuerungsinstrument zur Verfügung, um das Ziel „einheitliche Steuer-Software“ stringent verfolgen zu können.

Nach der zuletzt vorgelegten Planungsübersicht³⁰ sollte das Teilziel Ablösung der Kernverfahren bis 2025 erreicht sein. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings nur der Einsatz der vereinheitlichten Kernverfahren in einem (Pilot-)Land vorgesehen. Bis wann die Einführung in allen Ländern abgeschlossen sein wird, ging aus der Planungsübersicht nicht hervor.

Die Auswertung der Planungsübersicht zeigte, dass der insgesamt benötigte Personalaufwand unbekannt war. Es handelte sich bei dem Planungsziel Ablösung der Kernverfahren um ein Megaprojekt³¹, da die unvollständigen Planungen bereits von einem Aufwand von mehr als 500 Personenjahren ausgingen.

Das Projekt war als kritisch einzustufen, da die grundlegenden Voraussetzungen für ein erfolgreiches Projektmanagement fehlten: Klare Zieldefinition, Projektleitung, Detailplanung und fest zugeordnete Mitarbeiter. Es bestand damit ein unmittelbarer Handlungsbedarf. Die Planungsübersicht war zur Steuerung dieses Projekts nicht ausreichend.

Der ORH hatte bei seinen Prüfungen empfohlen, für die Umsetzung der Planungsziele anerkannte Projektmanagement-Methoden zu nutzen und für KONSENS einheitliche Projektmanagement-Standards festzulegen.

Mittlerweile wurden für KONSENS einheitliche Projektmanagement-Standards abgestimmt, die derzeit bei mehreren Projekten pilotiert werden. Auf ein einheitliches Projektmanagement-Tool konnten sich die Länder bisher nicht verständigen.

³⁰ Stand: 01.07.2018.

³¹ Bundesverwaltungsamt: S-O-S-Methode für Großprojekte, Version 3.0, Januar 2020, S. 12.

Für die erste Stufe des Planungsziels „Ablösung der Kernverfahren“ wurde ein erster Projektplan erstellt. Dieser zeigt, dass es allein bei dieser ersten Stufe zu einer weiteren Verschiebung um vier Jahre auf 2029 mit einem Restaufwand von 293 Personenjahren kommt. Der Projektplan beinhaltet noch weitere Unsicherheiten, da die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Arbeitspaketen noch nicht vollständig berücksichtigt sind. Zudem wurde bisher nur die erste Stufe mit einer vereinheitlichten Einkommen- und Umsatzsteuerveranlagung beplant. Das bedeutet, dass noch über einen langen Zeitraum jährlicher Mehraufwand von bis zu 50 Mio. € wegen der Pflege der nach wie vor erforderlichen redundanten Nicht-KONSENS-Anwendungen anfallen wird (vgl. TNr. 4.1).

Empfehlung

Der ORH empfiehlt, die KONSENS-Projektmanagement-Standards konsequent anzuwenden, um nicht nur einzelne Vorhaben, sondern auch das übergreifende KONSENS-Ziel „einheitliche Software“ schnellstmöglich und wirtschaftlich zu erreichen. Basierend auf den festgelegten Standards sollte ein Projektmanagement-Tool ausgewählt und einheitlich bei KONSENS eingeführt werden. Der Projektplan zur Ablösung der Kernverfahren sollte noch weiter differenziert und insbesondere sollten die Abhängigkeiten dargestellt sowie die weiteren Stufen eingeplant werden, um möglichst umfassend alle noch bestehenden Risiken erkennen und berücksichtigen zu können. Zudem sollten Maßnahmen³² ergriffen werden, damit dieses wichtige Teilziel schnellstmöglich und wirtschaftlich erreicht wird.

5 Stellungnahme der Verwaltung

5.1 Vereinheitlichung der Software

Das Finanzministerium hat mittlerweile die Empfehlungen des ORH zur Erfassung der Nicht-KONSENS-Anwendungen und der Ermittlung der darauf entfallenden Entwicklerkapazitäten bei den KONSENS-Gremien eingebracht.

Die Möglichkeit der Vereinheitlichung bei den Nicht-KONSENS-Anwendungen solle geprüft werden. Die Vereinheitlichung der Kernverfahren werde bei KONSENS konsequent vorangetrieben.

5.2 Priorisierung

Nach Auskunft des Finanzministeriums können bislang Informationen zum Nutzen optional dokumentiert werden. Mit dem ab dem 01.01.2019 in Kraft getretenen KONSENS-G würden in KONSENS sukzessiv bestehende Prozesse verbessert sowie neue Prozesse und Strukturen eingeführt. Dazu gehöre die Etablierung eines Anforderungsmanagements, welches gemeinsam mit der Fach- und Organisationsseite u. a. Informationen für eine Nutzenbetrachtung bereitstellt. Diese sollten im Rahmen der Beauftragung/Priorisierung berücksichtigt werden. In 2020 solle ein Vorschlag erstellt werden, wie zukünftig bei der Priorisierung die Wirtschaftlichkeit stärker bewertet werden kann.

³² Z. B. durch eine entsprechende höhere Bewertung bei der jährlichen Priorisierung (vgl. TNr. 3.2) oder durch einen verstärkten Personaleinsatz.



Auch die Bereitstellung der Informationen zu Steuervolumen, Anzahl der Anwender, Fallzahlen und Zeitersparnis pro Fall und die weitestgehend automatisierte Bewertung dieser Aspekte solle Gegenstand dieses Vorschlags sein.

Derzeit bildeten die Portfolioprodukte nur einen Teil einer fachlichen Aufgabe ab, so dass sich der Nutzen in Bezug auf den Gesamtprozess nur schwer ermitteln ließe. Zukünftig solle dies umgestellt werden u. a. durch einen Neuzuschnitt von Aufgaben in Anlehnung an die relevanten Verwaltungsprozesse und die Priorisierung von fachlich zusammenhängenden Aspekten. Die zu priorisierenden Projekte bildeten einen umfassenden Prozess ab und ermöglichten eine sinnvolle Nutzenbetrachtung.

5.3 Steuerung

Hierzu hat das Finanzministerium erläutert, dass die Planungsübersichten bei ihrer Erstellung nicht den Anspruch einer Projektplanung hatten. Sie dienten einer ersten inhaltlichen Abbildung der für die strategischen Ziele erforderlichen Leistungen. Es sieht ebenfalls die Notwendigkeit, diese Aufgaben in Projekte zu überführen. Die Ablösung der Kernverfahren Stufe 1 werde allerdings nicht als Projekt geführt, sondern als Programm. Wegen der Größe der Aufgabenstellung und der oft fehlenden Projektstrukturen in den beteiligten Verfahren sei auf die Etablierung eines einzigen großen Projekts verzichtet worden. Stattdessen erfolge die Steuerung als Programm. Der Programminhalt von „Ablösung Kernverfahren 1. Stufe für die Steuerarten Einkommensteuer und Umsatzsteuer“ beinhalte sowohl die Vereinheitlichung der Kernverfahren als auch die Linux-Migration. Mit der Zusammenfassung der zu diesem Planungsziel gehörenden Entwicklungsaufgaben unter der Klammer des Programms sei gewährleistet, dass die Vorteile des Projektmanagements zum Tragen kommen, ungeachtet einer erst sukzessiv stattfindenden Überführung der einzelnen Entwicklungsaufgaben in Projekte. Dadurch seien die Steuerungsmöglichkeiten deutlich besser. Aktuell werde die bestehende Planung für das Ziel „Ablösung Kernverfahren“ erweitert und verfeinert.

Einheitliche Projektmanagementstandards seien mittlerweile festgelegt worden, die bei mehreren Projekten pilotiert würden. Das Vorgehensmodell Projektmanagement werde derzeit erstellt. Auf ein einheitliches Projektmanagement-Tool hätten sich die Länder nicht verständigen können. Den Ländern stehe es allerdings frei, das bereits bei KONSENS für das Multiprojektmanagement genutzte Tool zu nutzen.

6 Abschließende Empfehlungen

Das Ziel, Software in den Steuerverwaltungen zu vereinheitlichen und flächendeckend einzusetzen, ist noch lange nicht erreicht. Aktuell reichen die Planungen für eine erste Stufe zur Ablösung der Kernverfahren bis zum Jahr 2029.

Die Staatsregierung sollte sich bei den KONSENS-Gremien dafür einsetzen, dass

- ▶ das Ziel einheitlicher Software für die Steuerverwaltung und insbesondere die Vereinheitlichung der Kernverfahren stringent verfolgt wird. Hierfür sollten Meilensteine definiert und geeignete Kennzahlen zur Überwachung festgelegt werden.
- ▶ sich die Priorisierung nach objektiven und insbesondere quantifizierbaren Kriterien richtet, bei deren Festlegung die Wirtschaftlichkeit, insbesondere der jeweilige (Anwender-, Bürger-, Auftraggeber-)Nutzen, stärker berücksichtigt wird.
- ▶ die Projektmanagement-Standards zukünftig konsequent angewendet werden, um die Projekte und insbesondere das KONSENS-Ziel „einheitliche Software“ zeitgerecht und wirtschaftlich umzusetzen.

Das Bundesministerium der Finanzen berichtet ab 2018 jährlich dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 20 Abs. 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) über den aktuellen Stand von KONSENS³³.

Angesichts der erheblichen finanziellen Dimension des Vorhabens und der bisherigen Verzögerungen bei der Vereinheitlichung der Software empfiehlt der ORH, dem Landtag im zweijährigen Turnus zum Fortschritt beim Vorhaben KONSENS zu berichten.

Karlheinz Windsheimer
Ministerialdirigent

Wolfgang Jüngling
Ltd. Ministerialrat

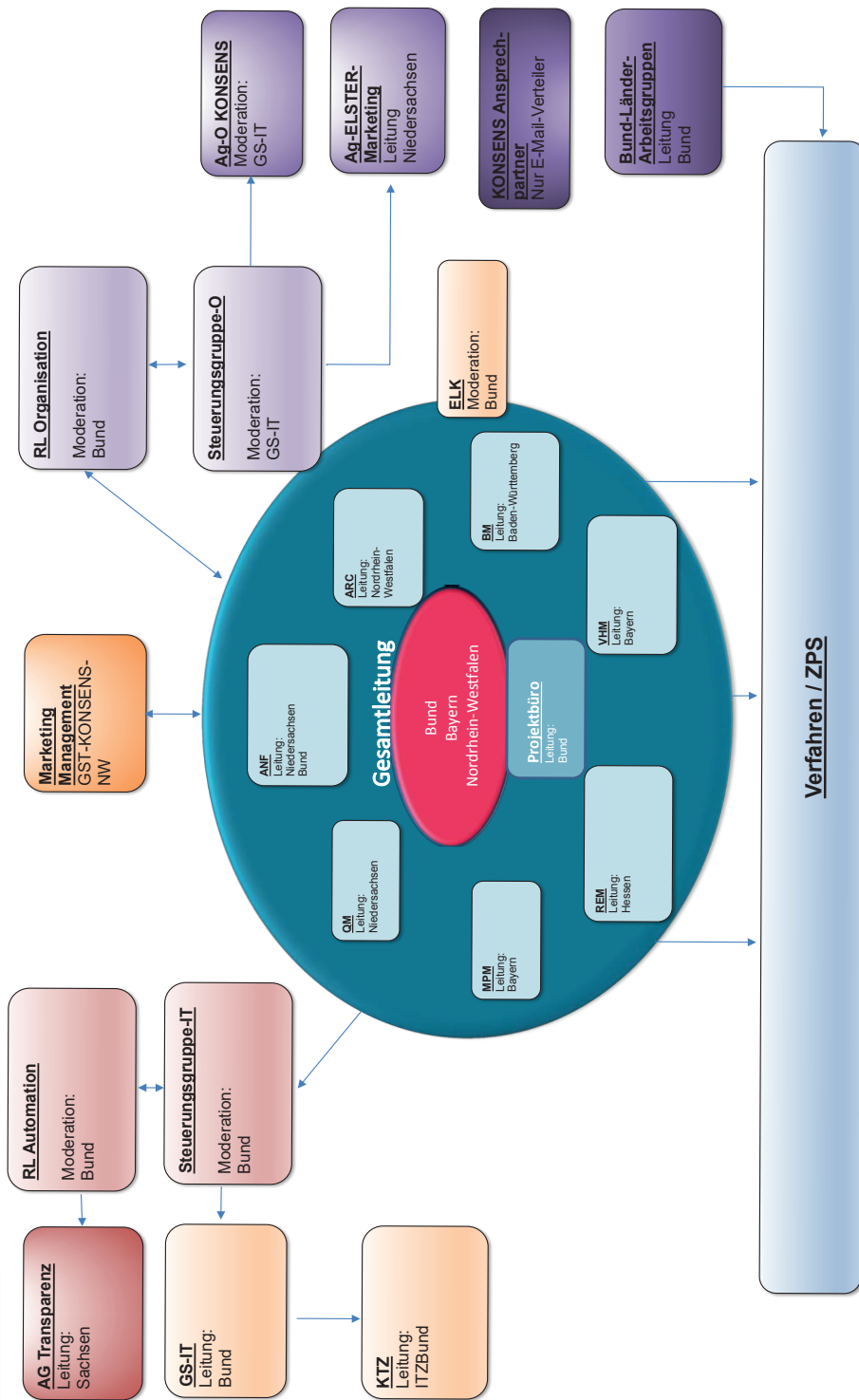
³³ Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über den aktuellen Stand und die Fortschritte des Zusammenwirkens von Bund und Ländern nach § 20 Abs. 2 FVG.



031
08.10.2019
In Bearbeitung
OM KONSENS

Version:
Stand:
Status:
Verantwortl. Herausgeber:

Organisationsstruktur des Vorhabens KONSENS- Anlage



Legende:

| | |
|--|---------------------------------------|
| | Automation |
| | Fach- und O-Seite |
| | Unterstützende Organisationseinheiten |
| | Verfahren / ZPS |
| | ZOE |

IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9 | 80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0 | Telefax: (089) 2 86 26-277
E-Mail: poststelle@orh.bayern.de

www.orh.bayern.de



Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277

www.orh.bayern.de