



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Tim Pargent BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 21.10.2021

Aktueller Stand der Entwicklung und des Einsatzes von KONSENS-Verfahren in der Finanzverwaltung

KONSENS ist ein Softwareprojekt der Bundesländer und des Bundes mit dem Ziel einer einheitlichen Steuersoftware für alle deutschen Finanzämter. Das Projekt läuft bereits seit dem Jahr 2007 und könnte noch bis zum Jahr 2029 andauern. Der Oberste Rechnungshof (ORH) hat vor einem Jahr eine beratende Äußerung zum Stand des Vorhabens KONSENS vorgelegt. Der ORH hat dabei einige Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ausgesprochen.

Ich frage die Staatsregierung:

1. a) Wie viele Nicht-KONSENS-Anwendungen laufen derzeit noch in bayerischen Finanzämtern, die durch KONSENS-Module abgelöst werden sollen? ... 3
b) Um welche Anwendungen handelt es sich dabei im Einzelnen – bitte vollständig auflisten? 3
c) Zu welchen Zeitpunkten ist jeweils die Ablösung dieser Anwendungen durch KONSENS-Anwendungen geplant? 3
2. a) Wie viele Vollzeitkräfte arbeiten derzeit in der bayerischen Finanzverwaltung am Projekt KONSENS (ohne externes Personal)? 3
b) Welche KONSENS-Anwendungen, insbesondere Kernverfahren verantwortet Bayern federführend? 3
c) Wie ist der Stand bei diesen Programmteilen gegenüber der anfänglichen Planung? 4
3. a) Was ist aus Sicht der Staatsregierung die wesentliche Ursache für den langen Entwicklungszeitraum von KONSENS insgesamt und der einzelnen Module? 4
b) Bis wann kann das Ziel, zumindest alle Kernverfahren vollständig entwickelt in Bayern und auch in allen Bundesländern zum Einsatz zu bringen, nach aktuellem Stand und nach Kenntnis der Staatsregierung erreicht werden? 4
4. a) Wurde das Verfahren GINSTER im Jahr 2020 abgeschlossen? 4
b) Wenn nein, weshalb nicht? 4
c) Wie ist der aktuelle Stand? 4
5. a) In welchem Stadium ist die Entwicklung des ELFE-Verfahrens? 5
b) Wie erklärt die Staatsregierung die vom Bundesrechnungshof festgestellte Verzögerung des ELFE-Verfahrens von mehr als sechs Jahren (vgl. Bundesrechnungshof 2020: 5; Gz.: VIII 1 – 2020 – 0557)? 5

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

-
6. a) Unterliegt die Entwicklung von ELFE zwischenzeitlich einem Projektmanagement (nach § 22 KONSENS-Gesetz – KONSENS-G)? 5
b) Wenn nein, weshalb nicht? 5
c) Welche Verbesserungen im Projektmanagement hat die Staatsverwaltung im laufenden Jahr insgesamt erreicht? 5
7. a) Wie ist der Stand der Priorisierung einzelner Projekte in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit und den Nutzen für den Gesamtprozess? 5
b) Wie sieht die sich aus dem Priorisierungsprozess ergebende diesjährige Vorhabensplanung für die zu realisierenden Projekte aus? 6
c) Inwieweit konnte und kann das Gesamtprojekt dadurch beschleunigt werden? 6
8. Welche Schlussfolgerungen und Maßnahmenvorschläge hat die Staatsregierung aus den Ergebnissen der Befragung von Bürgerinnen und Bürgern vom 1. März 2019 bis zum 29. Februar 2020 bezüglich der Zufriedenheit mit dem Online-Portal „Mein ELSTER“ erarbeitet oder bereits umgesetzt? 6

Antwort

des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat
vom 09.11.2021

Vorbemerkung:

Das Gesamtvorhaben KONSENS dient der Vereinheitlichung und Modernisierung der IT-Unterstützung in den Finanzämtern sowie der Verbesserung der Services für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Steuerberaterschaft. KONSENS realisiert die Steuersoftware für digitale Verwaltungsleistungen in der Steuerverwaltung. KONSENS ist kein Projekt und hat keinen Endtermin.

1. a) Wie viele Nicht-KONSENS-Anwendungen laufen derzeit noch in bayerischen Finanzämtern, die durch KONSENS-Module abgelöst werden sollen?

In den bayerischen Finanzämtern laufen noch 22 sogenannte „Bestehende Verfahren“, die auch in weiteren 14 Ländern eingesetzt werden. Außerdem kommen in Bayern und bis zu elf weiteren Ländern sogenannte „Fakultative Verfahren“ zum Einsatz, die zum Teil durch KONSENS-Module abgelöst werden.

b) Um welche Anwendungen handelt es sich dabei im Einzelnen – bitte vollständig auflisten?

Es handelt sich um folgende „Bestehende Verfahren“ (in Klammern genannt das jeweilige künftige KONSENS-Verfahren):

ACUSTIG (KDialog), AIS (KDialog), ARCO (BIENE), ASTERIX (ELFE), Auskunft (KDialog), A20 (ELFE), AD05 (ELFE), BESAK (ELFE), BiFi (BIENE), Erhebung (BIENE), EZÜ/ZLV/LEVR (BIENE), FADAT (GINSTER), FEIN-Manager (ELFE), Festsetzung (ELFE), Grundinformation (GINSTER), DDV (ELFE), DIA-Programme (BIENE/GINSTER), Dez-Druck/Overlay (ELFE), MÜST Altverfahren (MÜST), OPKPOOL (MÜST), TRANSFER (BIENE), ZEUGE (Bustra/Steufa).

Folgende „Fakultative Verfahren“ sind derzeit ebenso in der KONSENS-Planung und sollen abgelöst werden:

AUSTER, AUTOBEG mit BS2000 Bewertungsverfahren, Bewertung RPFEST, BPIntern, Bp-Kartei BS2000, Bp-Konzernverzeichnis, Bp-UNIFA, LStAP, MISTRAL, Verbindungsdatei (VBD), STEAV.

c) Zu welchen Zeitpunkten ist jeweils die Ablösung dieser Anwendungen durch KONSENS-Anwendungen geplant?

Die Ablösung erfolgt sukzessive, sobald eine entsprechende Funktionalität in KONSENS zur Verfügung steht.

2. a) Wie viele Vollzeitkräfte arbeiten derzeit in der bayerischen Finanzverwaltung am Projekt KONSENS (ohne externes Personal)?

Im Zeitraum 1. Januar bis 30. September 2021 arbeiteten rund 302 VZÄ (Vollzeitäquivalente) an KONSENS-Aufgaben.

b) Welche KONSENS-Anwendungen, insbesondere Kernverfahren verantwortet Bayern federführend?

Bayern verantwortet federführend die Kernverfahren

– ELFE – Einheitliche Länderübergreifende Festsetzung (in Zusammenarbeit mit Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg),

- BIENE – Bundeseinheitliches integriertes evolutionär neuentwickeltes Erhebungsverfahren (in Zusammenarbeit mit Niedersachsen), sowie die Verfahren
- ELSTER – Elektronische Steuererklärung,
- KDialog – KONSENS-Dialogverfahren und
- MÜSt – Maschinelle Überwachung der Steuerfälle.

c) Wie ist der Stand bei diesen Programmteilen gegenüber der anfänglichen Planung?

Wird in den Ausführungen zu Frage 3 mit beantwortet.

3. a) Was ist aus Sicht der Staatsregierung die wesentliche Ursache für den langen Entwicklungszeitraum von KONSENS insgesamt und der einzelnen Module?

Die in KONSENS realisierten Module bedürfen einer ständigen Pflege und Weiterentwicklung. Die Pflege der bereits eingesetzten Programmteile sowie die Bereitstellung von Modulen für insbesondere gesetzlich notwendigen Anpassungen sind immer rechtzeitig erfolgt. Die Unterstützung der Arbeiten in den Finanzämtern ist gewährleistet.

Das strategische Ziel der Ablösung der Kernverfahren ist mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden. Den Beschäftigten in den Finanzämtern wurden durch die IT in der Vergangenheit für die Erledigung ihrer Aufgaben stark vernetzte Anwendungen mit zahlreichen Abhängigkeiten zur Verfügung gestellt. Diese Leistungen gilt es bei der architektonischen Umstellung und Neuentwicklung vollumfänglich zu berücksichtigen.

b) Bis wann kann das Ziel, zumindest alle Kernverfahren vollständig entwickelt in Bayern und auch in allen Bundesländern zum Einsatz zu bringen, nach aktuellem Stand und nach Kenntnis der Staatsregierung erreicht werden?

ELFE (Steuerfestsetzung):

Das Verfahren ELFE ist bereits in 15 Ländern einheitlich im Einsatz. Grundlage für diesen einheitlichen Einsatz sind die bayerischen Verfahren. Die jährlich neu einzusetzenden Festsetzungsmodulare werden durch Bayern und Nordrhein-Westfalen gemeinsam entwickelt und in allen Ländern einheitlich eingesetzt.

In ELFE erfolgt eine architektonische Umstellung unter dem strategischen Ziel „Ablösung der Kernverfahren“. Mit der Umstellung ist der Einsatz der Programme auf einer Serverarchitektur mit einheitlichen Rahmenprogrammen, Modulen und Oberflächen für die Festsetzung in allen 16 Ländern geplant. Nach derzeitigem Stand soll dieses Ziel bis zum 30. März 2027 erreicht werden.

BIENE (Steuererhebung):

Das Verfahren BIENE ist eine vollständige Neuentwicklung des maschinellen Steuererhebungsverfahrens. Die Umsetzung ist in zwei Hauptstufen geplant. Die Bereitstellung der Hauptstufe 1 soll zum 31. März 2023 erfolgen. Die Hauptstufe 1 ist für einen Einsatz in den Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen vorgesehen. Der Pilotierungsstart in Bayern soll am 1. Oktober 2023 erfolgen. Ein Einführungsprojekt für die Vorbereitung der Pilotierung in Bayern wurde bereits gestartet. Im Rahmen des Einführungsprojektes wird die Umstellung zunächst in fünf Finanzkassen pilotiert. Anschließend erfolgt eine sukzessive Ausweitung auf alle Finanzkassen.

GINSTER (Grundinformationsdienst):

Es wird auf die Antworten zur Frage 4 verwiesen.

4. a) Wurde das Verfahren GINSTER im Jahr 2020 abgeschlossen?

- b) Wenn nein, weshalb nicht?**
- c) Wie ist der aktuelle Stand?**

Die Einführung GINSTER Master wurde 2020 abgeschlossen.

5. a) In welchem Stadium ist die Entwicklung des ELFE-Verfahrens?

Beantwortet bereits unter Frage 3.

b) Wie erklärt die Staatsregierung die vom Bundesrechnungshof festgestellte Verzögerung des ELFE-Verfahrens von mehr als sechs Jahren (vgl. Bundesrechnungshof 2020: 5; Gz.: VIII 1 – 2020 – 0557)?

Die Verzögerungen des KONSENS-Ziel „Einsatz einer bundesweit einheitlichen Software in der Steuerverwaltung“ liegen hauptsächlich an dem stetig wachsenden Leistungsumfang. Allein mit den laufenden Rechtsänderungen, aber auch mit dringend umzusetzenden fachlichen Anforderungen (z. B. digitaler Steuerbescheid), wächst das zu vereinheitlichende Softwarepaket laufend. Neue Anforderungen werden zwar bereits einheitlich umgesetzt. Allerdings bestehen zumeist Beziehungen, die auch noch Anpassungen durch die Integration in die noch nicht vereinheitlichten Teile erfordern.

Im Übrigen wird auf die Antworten zur Frage 3 verwiesen.

6. a) Unterliegt die Entwicklung von ELFE zwischenzeitlich einem Projektmanagement (nach § 22 KONSENS-Gesetz – KONSENS-G)?

In KONSENS werden die Anforderungen des KONSENS-Gesetzes erfüllt. So wurde u. a. ein standardisiertes Projektmanagement eingeführt. Diese Standardisierung bildet auch den Rahmen für im Verfahren ELFE aufgesetzte Projekte.

b) Wenn nein, weshalb nicht?

–

c) Welche Verbesserungen im Projektmanagement hat die Staatsverwaltung im laufenden Jahr insgesamt erreicht?

Durch die Einführung eines standardisierten Projektmanagements in KONSENS wurden schwerpunktmäßig einheitliche Projektmanagement-Prozesse etabliert und damit die Entwicklungsarbeit in KONSENS auf Projektarbeit ausgerichtet. Um die Einführung des Projektmanagements zu unterstützen und eine solide Basis für ein Vorgehen in Projekten zu schaffen, werden seit 2020 laufend mehrere Pilotprojekte durchgeführt. Neue Entwicklungsaufgaben werden ab 2022 nur noch in entsprechenden Projekten umgesetzt. Zur Unterstützung der Projekte sowie als Basis für ein Projektcontrolling wurde ein einheitliches Projektmanagementtool eingesetzt und ausgebaut. Dies eröffnet die Möglichkeit der Betrachtung einer gemeinsamen und einheitlichen Datenbasis über alle KONSENS-Projekte und somit eine effektive projektübergreifende Steuerung (Multiprojektmanagement) über alle Projekte. Diese Steuerung wird durch die Zentrale Organisationseinheit Multiprojektmanagement (ZOE MPM) gewährleistet und erfolgt sowohl in Form eines standardisierten Projektcontrollings als auch durch eine intensive Inhalts- und Abhängigkeitssteuerung.

7. a) Wie ist der Stand der Priorisierung einzelner Projekte in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit und den Nutzen für den Gesamtprozess?

In KONSENS wird auf Ebene von Portfolioprodukten (PP) und den daraus nach Genehmigung der Lastenhefte erstellten Projekten geplant. Die Planung in zentral eingerichteten Projekten erfolgt schrittweise seit dem Jahr 2019.

Für das Jahr 2021 wurden im November 2020 insgesamt 231 PP beauftragt. Von den 231 PP befanden sich elf PP als beauftragtes Projekt in der Umsetzung. Es handelt sich um folgende Projekte:

- Grundsteuer Neu (gesetzlich veranlasst)
- One-Stop-Shop (gesetzlich veranlasst)
- Digitaler Verwaltungsakt (als gesetzlich eingestuft)

- Grundrente (als gesetzlich eingestuft)
- Forschungszulage (gesetzlich)
- DAC6 (gesetzlich)
- Umstellung auf Puppet (technisch zwingend erforderlich)
- Beteiligten Stammdaten FEin
- Prüfungsaußendienst: Redesign der Anwendungen der Prüfungsdienste
- Prüfungsinneendienst: Einteilung der Größenklassen
- Buß- und Strafsachen

Portfolioprodukte und damit auch Projekte, die weder gesetzlich noch technisch zwingend sind, werden einem Bewertungsverfahren unterzogen. Im Rahmen dieses Bewertungsverfahrens werden auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit und des Nutzens betrachtet. Eine Messbarkeit im Hinblick auf den Gesamtprozess ist bislang nicht möglich. Jedoch wurde die Wirtschaftlichkeit als strategisches Ziel u. a. für den Bewertungsprozess definiert.

Aktuell erfolgt die Umstellung der Vorhabensplanung und die Ausrichtung des Vorhabens auf Geschäftsservices. Die bislang erfolgte verfahrensbezogene Planung soll durch eine an Geschäftsservices ausgerichtete Planung ersetzt werden. Im Rahmen der damit verbundenen Änderungen sollen auch die Aspekte Wirtschaftlichkeit und Nutzen verbessert umgesetzt werden.

b) Wie sieht die sich aus dem Priorisierungsprozess ergebende diesjährige Vorhabensplanung für die zu realisierenden Projekte aus?

Der Planungsprozess für das Jahr 2022 sieht bislang die Beauftragung von insgesamt 146 PP vor. Die Reduzierung der Anzahl der PP im Vergleich zum Jahr 2021 ist u. a. darauf zurückzuführen, dass mit der Umstellung der Planung auf Geschäftsservices eine verstärkte Bündelung der Aufgaben erfolgt und die einzelnen PP im Vergleich zur bisherigen Planung einen größeren Aufgabenumfang enthalten.

Von den 146 PP befanden sich acht PP als beauftragtes Projekt in der Umsetzung. Es handelt sich um folgende Projekte:

- Grundsteuer Neu (gesetzlich veranlasst)
- Digitaler Verwaltungsakt (als gesetzlich eingestuft)
- Grundrente (als gesetzlich eingestuft)
- Mitteilungspflichten nach § 146a AO (Abgabenordnung)
- Umstellung auf Puppet (technisch zwingend erforderlich)
- Beteiligten Stammdaten FEin
- Prüfungsaußendienst: Redesign der Anwendungen der Prüfungsdienste
- Prüfungsinneendienst: Einteilung der Größenklassen

c) Inwieweit konnte und kann das Gesamtprojekt dadurch beschleunigt werden?

Hierzu wird auf die Ausführungen zur Frage 3 verwiesen.

8. Welche Schlussfolgerungen und Maßnahmenvorschläge hat die Staatsregierung aus den Ergebnissen der Befragung von Bürgerinnen und Bürgern vom 1. März 2019 bis zum 29. Februar 2020 bezüglich der Zufriedenheit mit dem Online-Portal „Mein ELSTER“ erarbeitet oder bereits umgesetzt?

Das Online-Portal „Mein ELSTER“ ist an die amtlichen Vordrucke gebunden. Insoweit können hier nur Schlussfolgerungen bezüglich der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit der Benutzeroberfläche gezogen werden.

Für eine Ableitung von konkreten Maßnahmen war der Befragungsinhalt nicht geeignet. Es wurde aber schlussgefolgert, dass kontinuierliche UX-Tests sehr sinnvoll sind und die Benutzerführung durch sie verbessert werden kann.

Seit der Bürgerbefragung wurden Verbesserungen u. a. in folgenden Bereichen umgesetzt:

- Komplette Überarbeitung der Funktionen zum Abruf von Bescheinigungen und dem Erhalt von Berechtigungen zum Abruf von Bescheinigungen

- Verlinkungen zu den Eingabefeldern auf der Übersichtsseite vor Absenden eines Formulars, um bei erkannten Fehlern das Feld nicht erst im Eingabemodus suchen zu müssen
- Überarbeitung des gesamten Workflows für Supportanfragen (Senden einer Kopie eines Entwurfs an den ELSTER-Support)
- Einführung von neuen Elementen in Formularen zur Steigerung der Benutzerfreundlichkeit („Kacheln“)
- Einbau von Filterfunktionen in allen tabellarischen Darstellungen von Informationen (Posteingang, Entwürfe, Berechtigungen etc.)
- Durchführung von UX-Tests zur Verbesserung des Navigationsverhaltens in Formularen
- Einführung von Quellenmarkierungen an Eingabefeldern mit enthaltenen Werten (Wert stammt aus: Vorheriger Abgabe, Bescheinigung, Profil)
- Anzeige des Ergebnisses der Probe-Steuerberechnung direkt in der Oberfläche und nicht nur in einem zum Download angebotenen PDF
- Einführung eines Kalendersteuerelements an allen Eingabefeldern, die eine Datumsangabe fordern

Des Weiteren sind beispielsweise noch die folgenden Maßnahmen geplant:

- einfachELSTER: Zielgruppenorientierte Benutzeroberfläche zur Erstellung der Einkommensteuererklärung für Rentner
- Digitale Belegverwaltung innerhalb von Mein ELSTER inklusive App für die Digitalisierung von Papierbelegen und Unterstützung bei der Verwertung der Belege in der Einkommensteuererklärung