



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2019

Nr. 5 Struktur der Steuerverwaltung - Chancen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation durch Digitalisierung -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 5 Struktur der Steuerverwaltung
- Chancen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation durch Digitalisierung -**

Die fortschreitende Digitalisierung wird sich nachhaltig auf die Arbeitsabläufe der Finanzämter auswirken. Die Steuerverwaltung wird ihre Strukturen anpassen müssen. Eine Gesamtstrategie hierfür hatte sie noch nicht entwickelt.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz bestanden Ende 2018 insgesamt 22 Finanzämter an 37 Standorten sowie eine Landesfinanzkasse. Sie erledigen vielfältige Aufgaben.¹ Unter anderem ist jedes Finanzamt mit Tätigkeiten von Innen- und Außendiensten, insbesondere von Veranlagungs-, Vollstreckungs-, Bewertungs-, Rechtsbehelfs-, Umsatzsteuer- und Arbeitgeberstellen sowie mit Umsatzsteuer-Sonder- und Lohnsteuer-Außenprüfungen befasst.

Die Finanzämter sind bisher in der Regel in Sach- und Arbeitsgebiete untergliedert:

- Arbeitsgebiete werden auch als Stellen bezeichnet und bilden die kleinste Organisationseinheit. Für den Bereich der Veranlagung wurden in den Arbeitsgebieten in der Regel jeweils ein Sachbearbeiter und zwei Mitarbeiter eingesetzt. Zwischenzeitlich sind auch mehr Bedienstete je Arbeitsgebiet mit Veranlagungstätigkeiten befasst. Daneben nehmen in jedem Finanzamt Arbeitsgebiete Sonderaufgaben wahr. So verfügt ein Finanzamt im Durchschnitt höchstens über drei Arbeitsgebiete für die Besteuerung von Körperschaften sowie zwei Arbeitsgebiete für die Besteuerung von Personengesellschaften, Freiberuflern sowie Land- und Forstwirten.
- Die Arbeitsgebiete sind zu Sachgebieten zusammengefasst. Da in jedem Finanzamt spezialisierte Arbeitsgebiete nur vereinzelt vorkommen, werden zwangsläufig Sachgebiete mit unterschiedlichen Aufgaben zusammengestellt.

Die derzeitige Struktur weist erhebliche Nachteile auf. Beispielsweise können sich die Bearbeiter der spezialisierten Arbeitsgebiete und die Sachgebietsleitungen nur eingeschränkt fachlich austauschen und vertreten.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof untersucht, welche Chancen sich aus der fortschreitenden Digitalisierung für die Struktur und die Aufgabenerledigung in den Finanzämtern ergeben können. Schwerpunkt waren dabei die Veranlagungsstellen, in denen mehr als 40 % des Personals eingesetzt ist. Diese bearbeiten Steuererklärungen, erlassen Steuerbescheide und erledigen damit im Zusammenhang stehende Tätigkeiten („veranlagungsbegleitende Tätigkeiten“).

¹ § 17 Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz - FVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2006 (BGBl. I S. 846, 1202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522), sowie Landesverordnung über Zuständigkeiten der Finanzämter (FAZVO) vom 6. Dezember 2002 (GVBl. S. 501), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Oktober 2018 (GVBl. S. 358), BS 600-2.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen

2.1.1 Abgabe von Steuererklärungsdaten

Steuererklärungen können bei den Finanzämtern in Papierform und in elektronischer Form per ELSTER² abgegeben werden. Eine vollständig papierlose Steuererklärung über ELSTER ist derzeit jedoch nur bei einer authentifizierten Übermittlung der Steuerdaten möglich. Ansonsten ist zusätzlich zur elektronischen Übersendung der Steuerdaten die Abgabe eines mit Unterschrift versehenen Ausdrucks der sogenannten komprimierten Steuererklärung erforderlich.

Trotz Bemühungen der Steuerverwaltung, die „ELSTER-Quote“ z. B. durch Umsetzung der Verpflichtung zur elektronischen Abgabe zu erhöhen, lag der Anteil in Papierform vorgelegter Steuererklärungen für den Veranlagungszeitraum 2016 bei 36 %. Diese lässt die rheinland-pfälzische Steuerverwaltung überwiegend von dem Datenerfassungs- und Scanzentrum Wunsiedel (Bayern) einscannen, sodass anschließend die Daten den Bearbeitern in elektronischer Form zur Verfügung stehen.

Insgesamt ließen sich langfristig Kosten von bis zu 2,6 Mio. € jährlich für das Einscannen der Papiererklärungen durch eine Erhöhung der „ELSTER-Quote“ vermeiden.

2.1.2 Risikomanagementsystem weist auf Steuerausfallrisiken hin

Die Steuerveranlagung stützt sich zunehmend auf ein Risikomanagementsystem (RMS), das elektronisch gesteuert wird. Ursprünglich wurde das RMS zur Risikobeurteilung der Einkommensteuererklärungen mit Überschusseinkünften herangezogen. Mittlerweile werden auch Einkommensteuererklärungen mit Gewinneinkünften, Gewinnermittlungen sowie Gewerbesteuer- und Umsatzsteuererklärungen mithilfe des RMS bearbeitet. Das System wird ständig weiterentwickelt und auf weitere Bereiche ausgedehnt.

Das RMS überprüft die Daten elektronisch auf Steuerausfallrisiken. Gegebenenfalls steuert es den Fall aus und der Bearbeiter prüft punktuell die betreffenden Sachverhalte. Weitergehende steuerfachliche Prüfungen soll er regelmäßig nicht durchführen. Vollumfängliche personelle Prüfungen finden lediglich bei Fällen eines hohen Risikos und einer zufällig ausgewählten Zahl von Steuerfällen statt. Sie stellen mit einem Anteil von 4 % aller Fälle die Ausnahme dar.

Erkennt das RMS bei der elektronischen Veranlagung keine Steuerausfallrisiken und liegt kein Fall eines hohen Steuerrisikos oder der Zufallsauswahl vor, wird der Steuerbescheid ohne wesentliche personelle Mitwirkung erstellt und versendet. Dies betraf im Veranlagungszeitraum 2016 fast 7 % aller Einkommen- und über 14 % aller Umsatzsteuererklärungen.

Die Steuerverwaltung strebt eine Erhöhung dieser „Autofall-Quoten“ an, indem das RMS zielgerichteter gestaltet und angewendet werden soll. Hierzu sollen beispielsweise die Steuerfälle konsequenter in Risikoklassen eingeteilt werden.

2.1.3 Entlastung von veranlagungsbegleitenden Arbeiten

Vor einigen Jahren beanspruchten die veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten gegenüber der eigentlichen Veranlagungstätigkeit noch den überwiegenden Teil der Arbeitszeit. Seither werden Veranlagungs- und Arbeitnehmerstellen zunehmend von veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten befreit. Dies gilt u. a. für die manuelle Erfas-

² ELSTER (Elektronische Steuererklärung) ist ein Projekt der Steuerverwaltungen aller Länder und des Bundes zur Abwicklung der Steuererklärungen und der Steueranmeldungen über das Internet.

sung von Steuererklärungsdaten. Außerdem übernehmen spezialisierte Arbeitsgebiete veranlagungsbegleitende Tätigkeiten wie z. B. die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen sowie von Haftungs- und Insolvenzfällen.

2.1.4 Entwicklung einer elektronischen Akte

Im Vorhaben Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung (KONSENS) entwickeln die Länder zusammen mit dem Bund eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren. Hierzu gehört auch eine elektronische Akte für die Steuerverwaltung. Diese soll nicht auf einzelne Arbeitsbereiche beschränkt sein, sondern grundsätzlich den gesamten Datenbestand zu einem Steuerkonto umfassen. Sie soll sukzessive die Papierakte ersetzen. Bis wann mit ihrem Einsatz zu rechnen ist, war für die Steuerverwaltung noch nicht absehbar.

2.2 Chancen durch Digitalisierung nutzen

Die fortschreitende Digitalisierung kann zu einer Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter genutzt werden:

- Infolge der Konzentration auf die Bearbeitung der Steuererklärungen, insbesondere auf die darin enthaltenen risikobehafteten Sachverhalte, wird sich der personelle Bearbeitungsaufwand im Veranlagungsbereich mindern. Die entsprechenden Personalressourcen könnten u. a. genutzt werden, um die Arbeitsqualität zu verbessern und Steuerausfälle zu vermeiden. Fehlbearbeitungsquoten von teilweise bis zu 50 %, die der Rechnungshof bei früheren Prüfungen festgestellt hatte³, ließe sich entgegenwirken.
- Die räumliche Bindung an den Papieraktenbestand wird entfallen. Durch die elektronische Akte wird es den Bediensteten der Finanzämter künftig möglich sein, die Daten der Steuerfälle grundsätzlich überall einzusehen und zu bearbeiten. Der Bedarf an Büro- und Archivräumen wird sich mindern. Flexible Arbeitsformen wie Tele- und Heimarbeit können umfassender in Anspruch genommen werden.
- Das Personal könnte nach einem Übergang von der Veranlagung in Arbeitsgebieten zu einer Einzel-/Stapelbearbeitung in Abteilungen mit gleichartigen Aufgaben zusammengefasst werden. Dies gilt insbesondere für Arbeitsbereiche mit Sonderaufgaben. Die Leitung so entstehender homogener Arbeitsbereiche erfordert einen geringeren Aufwand. Den Abteilungen könnte mehr Personal als den bisherigen Sachgebieten zugewiesen werden. Die Zusammenführung in größeren Organisationseinheiten ließe sich nutzen, um den fachlichen Austausch der Bearbeiter untereinander und damit auch die Arbeitsqualität zu verbessern.
- Die einzelnen Finanzämter müssten nicht mehr mit nahezu jeder Aufgabe des Innen- und Außendienstes der Steuerverwaltung befasst werden. Indem z. B. neben einigen „Finanzämtern für allgemeine Veranlagung“ und „Finanzämtern für Arbeitnehmerveranlagung“ ein „Finanzamt für besondere Veranlagungen“ und ein „Vollstreckungsfinanzamt“ gebildet würde, ließen sich die aufgezeigten Vorteile konsequent nutzen und die Tätigkeiten bündeln.

2.3 Entwicklung einer Gesamtstrategie notwendig

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Entwicklung einer Gesamtstrategie durch die Steuerverwaltung erforderlich, die sich mit den Herausforderungen der Digitalisierung und den sich daraus ergebenden Chancen für eine Verbesserung der

³ Vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 7 - Einkommensteuerfälle mit bedeutenden Einkünften - (Drucksache 16/2050), und Jahresbericht 2018, Nr. 4 - Steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen - (Drucksache 17/5350).

Aufbau- und Ablauforganisation befasst. Mit dem Projekt „Zukunftsinitiative Steuerverwaltung (ZIS)“ hat sie im Wesentlichen die Nutzung ihrer Immobilien optimiert. Ein Konzept, das eine langfristige Strategie für eine zukunftsfähige Struktur aufzeigt, lag jedoch noch nicht vor.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, das Projekt ZIS sei Anfang September 2018 personell und organisatorisch neu aufgestellt worden. Aktueller Projektschwerpunkt sei u. a. die Entwicklung aufbauorganisatorischer Modelle zur Neustrukturierung des Bereichs der Arbeitnehmerveranlagung. Das Projekt ZIS werde den Veränderungsprozess der Steuerverwaltung fortlaufend begleiten und mitgestalten. Auch das angestrebte Organisationsmodell der Teamarbeit in größeren Arbeitseinheiten solle die geänderten Anforderungen aufgreifen. Es solle eine fachliche Spezialisierung der Bearbeiter ermöglichen und Synergieeffekte generieren. Damit ließen sich personalwirtschaftliche Ziele wie größere Personalflexibilität, bessere Vertretungsregelungen und der Ausgleich unterschiedlicher Leistungsstärken erreichen. Die Entwicklung einer langfristigen Strategie zur Organisation der Steuerverwaltung sei maßgeblich von der weiteren rechtlichen und technischen Entwicklung abhängig. Zwar ließen sich abstrakte Organisationsmodelle konzipieren, aber konkrete Einsatzzeitpunkte nicht definieren. Die Steuerverwaltung werde zeitnah die sich aus dem wandelnden Arbeitsumfeld erwachsenden organisatorischen Konsequenzen ziehen und zu gegebener Zeit an die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs anknüpfen. Aufgrund der umfangreichen Organisationsveränderungen in den vergangenen Jahren sei zunächst ein Prozess der Konsolidierung vorgesehen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Steuerverwaltung zumindest mittelfristig eine Zielvorstellung zur Struktur der Finanzämter entwickeln wird.

3 Folgerungen

Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die aufgezeigten Möglichkeiten zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung in die Untersuchungen zur Neustrukturierung der Steuerverwaltung und die hieraus zu ziehenden Konsequenzen einzubeziehen.