

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;

hier: Denkschrift 2012 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg

– Beitrag Nr. 20: Arbeitsweise der Veranlagungsstellen für natürliche Personen

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 30. Januar 2014 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/4592 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag zum 30. Juni 2016 erneut zu berichten.

(Vorausgegangen war folgender Landtagsbeschluss [vgl. Mitteilung der Landesregierung vom 4. Dezember 2013 – Drucksache 15/4446]:

Der Landtag hat am 20. Juni 2013 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/2520 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. darauf hinzuwirken, den Anteil der nicht realisierten Einkommensteuer von jährlich 156 Mio. Euro weiter zu reduzieren;*
- 2. das Veranlagungsverfahren entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs zu optimieren;*
- 3. dem Landtag über das Veranlasste zu Ziffer 3 bis zum 31. Dezember 2013 zu berichten.*

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 27. Mai 2016, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Ein Abgeordneter der SPD hatte in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft angeregt, auch die beschlossenen Maßnahmen zur Personalaufstockung sowie zur technischen Ausstattung in den Bericht miteinzubeziehen (Drucksache 15/4592).

Zu den Beschlüssen des Landtags – insbesondere im Hinblick auf die hierzu bereits veranlassten Maßnahmen sowie der Frage, inwieweit das sogenannte „Technikpaket“ und das 500-Stellenprogramm zur Verbesserung der Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen für natürliche Personen beitragen – nimmt das Ministerium für Finanzen (FM) wie folgt Stellung:

Zu Ziffer 1:

Fortbildungen/„Landesweites Prüffeld“

Nach wie vor ist es das Ziel des FM und der Oberfinanzdirektion Karlsruhe (OFD), durch geeignete Maßnahmen die Bearbeitungsqualität in den Veranlagungsstellen nachhaltig zu verbessern. Deshalb hat die OFD die im Bericht der Landesregierung angesprochenen Maßnahmen weiter vorangetrieben und den damals beschriebenen Weg weiterverfolgt.

Im Rahmen der Fortbildungen „Die Einkommensteuerveranlagung 2014“ und „Die Einkommensteuerveranlagung 2015“ wurde das bewährte Qualitätsinstrument „Landesweites Prüffeld“ genutzt, um zielgerichtet anhand von Praxisfällen die Rechtslage im Bereich der doppelten Haushaltsführung als auch im Bereich der Besteuerung der Kapitaleinkünfte darzustellen. Damit wurde das seitens der Landesregierung als erfolgreich eingeschätzte Qualitätsinstrument (vgl. Drucksache 14/3290 vom 25. September 2008) weiter thematisch ausgebaut.

Die Auswahl der Themen für das jeweilige landesweite Prüffeld orientierte sich abermals an den Feststellungen bzw. Empfehlungen des Rechnungshofs (vgl. Beitrag Nr. 14 der Denkschrift 2013 zur doppelten Haushaltsführung) bzw. der Rechnungsprüfungsämter des Landes Baden-Württemberg zu den Einkünften aus Kapitalvermögen. Neu ist, dass sich das landesweite Prüffeld zwischenzeitlich nicht mehr nur auf eine begrenzte Anzahl von intensiv zu prüfenden Steuerfällen beschränkt, sondern alle zu veranlagenden Steuerfälle eines Veranlagungszeitraums (VZ) erfasst.

Landesweites Prüffeld 2014 „Doppelte Haushaltsführung“

Im Rahmen des landesweiten Prüffeldes „Doppelte Haushaltsführung“ wurden im Zeitraum vom 1. April 2015 bis zum 31. März 2016 alle bei der Einkommensteuerveranlagung 2014 mit Prüf- oder Risikohinweisen zu den Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung ausgesteuerten Einkommensteuerfälle intensiv überprüft. Ziel war es, hierdurch eine messbare Verbesserung der Qualität der Einkommensteuerfestsetzungen im Bereich der doppelten Haushaltsführung zu erreichen. Messgröße für die Qualität im Sinne einer „richtigen Steuerfestsetzung“ ist dabei insbesondere die Abweichquote. Die Abweichquote bildet das Verhältnis aus der Anzahl der erledigten Fälle mit doppelter Haushaltsführung, in denen von den erklärten Werten der Steuerpflichtigen abgewichen wurde, und der Anzahl aller erledigten Fälle mit doppelter Haushaltsführung ab. Eine höhere Abweichquote indiziert eine höhere Qualität der Einkommensteuerfestsetzung.

Die Auswertung der bisher vorliegenden Ergebnisse zeigt, dass das Ziel, die Qualität der Einkommensteuerveranlagung im Bereich der doppelten Haushaltsführung zu verbessern, erreicht wurde. So konnte die Abweichquote in Fällen von doppelter Haushaltsführung von 17,01 % (Stand zum 31. März 2015) um 2,47 Prozentpunkte

auf 19,48 % (Stand zum 31. März 2016) gesteigert werden. Folglich wurde in etwa jedem fünften Einkommensteuerfall, in dem Angaben zur doppelten Haushaltsführung gemacht wurden, von diesen abgewichen. Dabei wurden sowohl Abweichungen zugunsten, als auch zuungunsten des Steuerpflichtigen berücksichtigt.

Das Abweichvolumen von den erklärten Werten aus dem Bereich der doppelten Haushaltsführung wurde durch vorzeichenneutrale Addition der Abweichungen ermittelt. Zum 31. März 2016 betrug das kumulierte Abweichvolumen im Bereich der doppelten Haushaltsführung für den VZ 2014 23.808.912 Euro. Eine Ermittlung von Mehr- bzw. Mindersteuern fand aufgrund des individuellen Einkommensteuersatzes nicht statt.

Landesweites Prüffeld 2015 „Einkünfte aus Kapitalvermögen“

Das landesweite Prüffeld 2015 umfasst Einkommensteuerfälle mit Einkünften aus Kapitalvermögen des VZ 2015 im Zeitraum 1. April 2016 bis 31. März 2017. Ziel ist es hierbei, aufgrund der zahlreichen Ausnahmeregelungen bei der Anwendung der Abgeltungsteuer eine Qualitätssicherung durchzuführen.

Konzeptionell wird die dargestellte Struktur aus dem Prüffeld „doppelte Haushaltsführung“ übernommen. Die Fallauswahl erfolgt programmgesteuert. Sämtliche Fälle mit Einkünften aus Kapitalvermögen des VZ 2015 sind damit vom landesweiten Prüffeld erfasst. Alle in der Veranlagung für natürliche Personen tätigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter werden somit bei der Einkommensteuerveranlagung 2015 Fälle mit Hinweisen zur Anlage KAP punktuell intensiv überprüfen.

Die angestrebte Verbesserung der Qualität wird hierbei wieder mit der Abweichquote und dem Abweichvolumen bei den Kennzahlen für die Einkünfte aus Kapitalvermögen gemessen. Als „Startwert“ wird die Abweichquote des VZ 2014 zum 31. März 2016 zugrunde gelegt werden. Der vorläufige Wert zum 31. Dezember 2015 beträgt 2,62 Prozent. Ziel soll es sein, diesen Startwert zu steigern.

Projekt Qualitätsmanagement

Zur Qualitätsverbesserung hat das FM zusammen mit der OFD ein Projekt „Qualitätsmanagement in der Veranlagung (Projekt QM)“ aufgesetzt. Ziel ist, fachliche und organisatorische Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung zu erarbeiten.

AllVA (Allgemeine Veranlagung)

Die OFD hat das Konzept AllVA entwickelt, um die Arbeitsprozesse bei der Veranlagung natürlicher Personen in den Finanzämtern zu optimieren. Sie hat dieses Konzept zwei Jahre lang in drei Finanzämtern (Bruchsal, Lahr und Leonberg) pilotiert und zum 31. Dezember 2015 die Pilotierung abgeschlossen.

Das Konzept hat sich in der Praxis bewährt. Es geht von einer prozessualen Betrachtung der Arbeitserledigung unter Einbeziehung der technischen Verfahren aus, sodass es einen effizienten Arbeitsablauf vorgibt. Der Erfolg spiegelt sich eindrucksvoll in den statistischen Zahlen der Pilotfinanzämter im Vergleich zum Landesdurchschnitt wider. Insbesondere die Produktivität der Veranlagung natürlicher Personen in den Pilotfinanzämtern war bis zum Jahresende 2015 überdurchschnittlich hoch. Im Jahr 2015 hat jede in den Pilotfinanzämtern eingesetzte Mitarbeiterkapazität (MAK) in der Veranlagung knapp 100 Erklärungen mehr veranlagt als im Landesdurchschnitt.

Es ist vorgesehen, das AllVA-Konzept flächendeckend in allen Veranlagungsfinanzämtern einzuführen. Dabei sind die aus prozessualer Sicht notwendigen Teile des Konzepts zwingend zu übernehmen. Andere Teile können die Finanzämter optional umsetzen.

Weitere Ansätze

Um die Fähigkeiten der Beschäftigten zu stärken, hat die OFD verschiedene Ansätze gewählt:

Die technische Plattform für das elektronische Bekanntgabemedium der OFD an die Finanzämter (FAIR) hat die OFD erneuert und modernisiert.

Mit einem Schreiben an die Vorsteher/-innen hat die Oberfinanzpräsidentin die strikte Fallbearbeitung nach den Grundsätzen des Risikomanagementsystems (RMS) angewiesen.

Im Jahr 2015 wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, welche die bisher geltenden Bearbeitungsgrundsätze inhaltlich überprüft, anpasst und für die Beschäftigten in neuer Form zusammenfassen soll. Erste Ergebnisse sind in 2016 zu erwarten.

In den Finanzämtern finden im Hinblick auf die risikoorientierte Fallbearbeitung mittels des RMS Informationsveranstaltungen statt, die zu einer Verbesserung der Bearbeitung nach Risikogesichtspunkten beitragen sollen.

Die OFD beteiligt sich an der Arbeit der Länderarbeitsgruppe Informationsbereitstellung in der Steuerverwaltung (UAG IBiS). Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, den Beschäftigten in den Veranlagungsstellen für natürliche Personen unmittelbar zum ausgegebenen Hinweis weiterführende Erläuterungen oder Anleitungen zur Fallbearbeitung anzubieten. Hierfür führt die OFD mit Vertretern aus den Finanzämtern Workshops durch, in denen die Hinweise daraufhin überprüft werden, inwieweit diese weiterführende Erläuterungen oder Anleitungen benötigen, damit die Beschäftigten den Hinweis richtig bearbeiten können.

Eine weitere Arbeitsgruppe der OFD entwickelt „Tipps und Tricks“, wie der einzelne Beschäftigte die Funktionen verschiedener EDV-Verfahren besser für die Veranlagung nutzen kann, und befasst sich mit dem Thema, wie der Beschäftigte seine Arbeitszeit für die Verrichtung der Veranlagungstätigkeiten besser einteilt und nutzt.

Zur Steigerung der Autofallquote hat die OFD in einem Schreiben Mitte des Jahres 2015 die Finanzämter informiert, wie durch eine verbesserte Datenpflege die Zahl der vollmaschinellen Veranlagungen (Autofälle) deutlich erhöht werden kann.

Mit diesen und weiteren zukünftigen Maßnahmen zeigt die OFD permanent Wege und Möglichkeiten auf, die Qualität der Veranlagungen weiter zu verbessern.

BpA-EURO, E-Bilanz

Im Verfahren BpA-EURO wird es voraussichtlich mit der Version 16.0 (geplanter Einsatz ab September 2017) möglich sein, die Daten der E-Bilanzen aus dem Veranlagungssinnendienst zu importieren. In weiteren Ausbaustufen ist zudem vorgesehen, die aufgrund einer Betriebsprüfung geänderten E-Bilanzen an den Veranlagungssinnendienst und in der Folge auch an den Steuerpflichtigen zurück zu übertragen. Dies wird zu einer Arbeitserleichterung für die Veranlagungsstellen führen, da die Daten nicht mehr händisch erfasst werden müssten.

Zu Ziffer 2:

Bearbeitungsqualität weiter verbessern

Hierzu wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1 verwiesen.

Prüfungshinweise vollständig speichern

Bereits im Jahr 2011 hat BW zur Erhöhung der Zahl der Autofälle die Aufgabenanmeldung (AAnm.) K-110010 in KONSENS eingebracht. Hierbei ist als fachliches Ziel unter anderem vorgesehen, im Rahmen einer Erstveranlagung sämtliche während des Veranlagungsverfahrens ausgegebenen Hinweise zu speichern, damit diese für statistische Zwecke ausgewertet werden können. Dabei sollen künftig auch die durch die Fallbearbeitung erledigten Hinweise gespeichert werden.

Die AAnm. ist auf Bundesebene abgestimmt und dem Verfahren Data Warehouse, Auswertungen und Business-Intelligence-Methoden (DAME) zugewiesen, weil die vorgesehenen Auswertungen über DAME erfolgen sollen. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen des Portfolioprodukts (PP) „DAME RMS Auswertung Autofallquote“ (PP 12-2014-005). Das Produkt wird nach derzeitigem Stand zum 31. März 2018 zur Verfügung stehen. Durch eine geplante stufenweise Umsetzung können gegebenenfalls bereits früher erste Auswertungsergebnisse erzielt werden.

Mit der weiteren AAnm. K-120028 sollen daneben für eine Evaluierung des RMS und für die Qualitätssicherung des Risikofilters alle Abweichungen von den erklärten Angaben auswertbar abgelegt werden. Die AAnm. wurde mittlerweile dem Verfahren ELFE zugewiesen (Portfolioproduct „ELFE – Mehr-/Minderegebnis in der Veranlagung“, PP 02-2012-010) sowie das entsprechende Lastenheft auf Bundesebene abgestimmt. Die Erstellung des Pflichtenheftes wird bis zum 31. Dezember 2016 abgeschlossen.

Die weitere Empfehlung des Rechnungshofs, bei allen Hinweisen die Auswirkung der Prüfaufträge auf die Bemessungsgrundlage oder die Steuer zu speichern, ist allerdings in keiner der genannten AAnm. explizit vorgesehen. Jedoch sieht das Konzept zum RMS Stufe 1 sogenannte Standardauswertungen vor. Die auf Bundesebene für das RMS zuständige Arbeitsgruppe EVA legt hierfür zu jedem Risikohinweis, zu jedem als risikowirksam eingestuften Hinweis aus dem Fachprogramm (z. B. Prüfhinweis) und zu jedem als risikowirksam eingestuften Elster-Hinweis fest, welche Kennzahlen ausgewertet und in die Standardauswertungen einfließen sollen.

Diese Standardauswertungen sind zwischenzeitlich im bestehenden Verfahren programmiert und im Einsatz. Damit ist nach Auffassung des MFW der Anforderung des Rechnungshofs mittlerweile ausreichend Rechnung getragen. Eine Überführung der Standardauswertung nach DAME ist geplant (PP 12-2011-002).

Personal risikoorientiert einsetzen

Die OFD wurde mit Erlass vom 23. Oktober 2015 beauftragt, die Personalbedarfsberechnung nach den bundeseinheitlichen Grundsätzen der AG-PersBB im Land einzuführen. Dabei werden für die Bearbeitung risikobehafteter Veranlagungsfälle Zeitzuschläge gewährt. Die Zahl der risikobehafteten Fälle wird durch bundeseinheitliche Auswertungsprogramme ermittelt. Die Ergebnisse sollen in die Personalverteilung zum 1. Januar 2017 einfließen. Insoweit werden erstmalig Risikogesichtspunkte bei der Personalzuweisung an die Finanzämter berücksichtigt. Die vom Rechnungshof geforderte vollständige Berücksichtigung aller Risikohinweise bei der Personalverteilung kann erst nach Vorliegen der unter Ziffer 1 dargestellten Auswertungen, d. h. frühestens ab Frühjahr 2018 weiterverfolgt werden.

500-Stellen-Programm

Das mit dem 500-Stellenprogramm verfolgte Ziel der Stärkung der Außenprüfungsdienste wurde erreicht. Auch für den Innendienst der Finanzämter stehen insgesamt 200 Stellen mehr zur Verfügung, als es ohne dieses Programm der Fall gewesen wäre.

Technikpaket Steuerverwaltung 2014

Das sogenannte „Technikpaket“ bestand aus verschiedenen Maßnahmen zur Modernisierung und Verbesserung der technischen Ausstattung der Steuerverwaltung. Die Veranlagungsstellen sind von den folgenden Maßnahmen tangiert:

Einführung der Telearbeit in der Steuerverwaltung durch zusätzliche technische Infrastruktur

Telearbeit ist eine zukunftssträchtige, hochflexible Beschäftigungsform, die verschiedene Vorteile mit sich bringt. Telearbeitskräfte sind nicht an den Arbeitsplatz in der Dienststelle gebunden und können die Arbeitszeit unter bestimmten Bedingungen noch flexibler einteilen, so dass sich u. a. Beruf, Familie und die Pflege von Angehörigen besser miteinander vereinbaren lassen. Telearbeit ist damit ein geeignetes Instrument, um die Attraktivität der Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung zu steigern und zusätzliche Personalressourcen zu gewinnen.

Im Pilotversuch „Alternierende Telearbeit im Innendienst der Finanzämter“ hat die Möglichkeit eines Telearbeitsplatzes einige Beschäftigte in die Lage versetzt, ihren Beschäftigungsumfang aufzustocken oder nach einer sog. Babypause frühzeitiger wieder in das aktive Berufsleben einzusteigen, als dies ohne Telearbeitsplatz machbar gewesen wäre. Die Beschäftigungswirkungen durch Aufstockungen und Wiedereinstiege betragen im Bereich der Veranlagung natürlicher Personen insgesamt über 18 MAK bei 100 eingerichteten Telearbeitsplätzen. Der bestehende Personalmangel konnte dadurch etwas reduziert werden.

Bei der Mehrzahl der Veranlagungsbezirke mit Telearbeitskräften hat sich die Leistung verbessert, da am häuslichen Arbeitsplatz konzentrierteres und damit produktiveres Arbeiten möglich ist. Durch die notwendige Abstimmung zwischen Telearbeitskraft und den übrigen Teammitgliedern wird außerdem die Teamorganisation gestärkt.

Der bisherige Verlauf des Pilotversuchs ist daher uneingeschränkt als Erfolg zu bezeichnen. Telearbeit lässt sich zudem sehr gut mit der unter Ziffer 1 dargestellten neuen Arbeitsform AllVA kombinieren. Hier bieten sich insbesondere Tätigkeiten in der sogenannten „Stufe 3“ mit ausschließlich aktenloser Fallbearbeitung für Telearbeit an.

Ausstattung der Finanzämter mit neuen und größeren Arbeitsplatzbildschirmen

Im Zeitraum September 2014 bis Januar 2015 wurden die bisher in den Finanzämtern eingesetzten 19-Zoll-Bildschirme flächendeckend durch 24-Zoll-Bildschirme ersetzt. Hiermit wurde auf die immer höher werdende Anzahl elektronisch übermittelter Daten reagiert und ein wesentlicher Schritt in Richtung einer vollelektronischen (papierlosen) Bearbeitung geleistet. Der größere Bildschirm bietet durch das breitere Bildformat beispielsweise erstmals die Möglichkeit, zwei DIN A4-Seiten in Originalgröße nebeneinander auf dem Bildschirm darzustellen.