

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2008 des Rechnungshofs zur Landeshaushalts- rechnung von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2006

– Beitrag Nr. 19: Versand der Vordrucke für die Einkom- mensteuererklärung

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 4. Dezember 2008 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/3519 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2009 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2009 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu diesem Beschluss berichtet die Landesregierung wie folgt. Die Gliederung des Berichts folgt Tz. 3 „Bewertung und Empfehlungen“ des Denkschriftbeitrags. Dieser Bericht der Landesregierung stellt zugleich auch die in der 30. Sitzung des Finanzausschusses am 16. Oktober 2008 vom Finanzministerium zugesagte Information über das Ergebnis der Untersuchung zur Fortführung des Erklärungsverandes dar (vgl. Bericht des Finanzausschusses auf Drucksache 14/3519).

Zu Tz. 3.1 Verzicht auf den Zentralversand

Vorbemerkung

Steuererklärungsdrucke gibt es in zwei Formen:

- **Amtliche Vordrucke** sind die von der Verwaltung selbst hergestellten Papierdrucke. Diese werden auch für den Erklärungsversand verwendet.
- **Nichtamtliche Vordrucke** sind insbesondere Vordrucke, die der Steuerpflichtige oder ein Steuerberater selbst z. B. am PC ausdruckt.

Alle Steuerpflichtigen in Baden-Württemberg erhalten die benötigten Erklärungsdrucke (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer) von der Steuerverwaltung übersandt. Ausgenommen sind beratene Steuerpflichtige (diese Vordrucke werden den Beratern bei Bedarf direkt zur Verfügung gestellt) und Steuerpflichtige, die ihre letzte Einkommensteuer-Erklärung nicht auf amtlichen Papierdrucken abgegeben haben. Mit dem Versand hat die Oberfinanzdirektion Karlsruhe einen Fremdversender beauftragt. Dadurch können Portovorteile usw. optimal genutzt werden.

Der Rechnungshof hat in der Denkschrift vorgeschlagen, aufgrund der Kosten von über 1 Mio. Euro zu prüfen, ob auf den Versand verzichtet werden kann.

Das Finanzministerium hat die Oberfinanzdirektion Karlsruhe gebeten, vor einer neuen Ausschreibung der Versenderdienstleistung zu untersuchen, ob es sinnvoll ist, den Erklärungsversand fortzuführen und dem Finanzministerium darüber zu berichten.

Die Ausschreibung ist bisher jeweils für drei Jahre erfolgt; momentan ist die Oberfinanzdirektion noch für den Versand der Vordrucke für 2009, der Ende 2009 und im ersten Vierteljahr 2010 erfolgt, vertraglich gebunden. Für den Versand der Vordrucke für 2010 besteht keine vertragliche Bindung. Aktuell zu entscheiden ist daher, ob der Versand für 2010 fortgeführt wird.

Technische Durchführung des Zentralversandes

Zur Abwicklung des Versandes werden in Baden-Württemberg Versandgruppen gebildet. In einer Versandgruppe werden alle Sendungen zusammengefasst, deren Empfänger den gleichen Vordrucksatz erhalten. Bei Einführung des Zentralversandes war dies eine sehr effiziente Methode, den Versand abzuwickeln. Seither wurden aber zahlreiche neue Anlagen zur Einkommensteuererklärung eingeführt und frühere zusammenfassende Anlagen in mehrere Einzelanlagen aufgegliedert. Dies hat zu einer starken Zersplitterung der Versandgruppen geführt. Für eine wirtschaftliche Abwicklung des Zentralversandes ist es aber erforderlich, dass eine Versandgruppe eine bestimmte Mindestmenge an Sendungen (momentan etwa 400 Sendungen) enthält. Um den Versand überhaupt noch durchführen zu können, muss die Oberfinanzdirektion daher teilweise unterschiedliche Fallkonstellationen zu jeweils einer Versandgruppe zusammenfassen. Dies kann dazu führen, dass einzelne Steuerpflichtige Formulare zugesandt bekommen, die sie tatsächlich nicht benötigen. Ein typisches Beispiel dafür ist der Versand der Anlage KIND (s. u.). Vordruckkombinationen, die im Zentralversand nicht wirtschaftlich abgewickelt werden können, werden vom jeweiligen Finanzamt im sog. „Resteversand“ anhand von EDV-Ausdrucken personell versandt.

Unser derzeit eingesetztes Versandverfahren kann aufgrund dieser Mängel nicht auf Dauer beibehalten werden. Um diese Mängel abzustellen wäre es erforderlich, das Verfahren völlig neu zu konzipieren. Dies ist aber nicht möglich, da die vorhandenen Ressourcen im Organisations- und EDV-Bereich der Oberfinanzdirektion durch die Vorbereitung auf die bevorstehende Migration nach KONSENS Stufe 1 gebunden sind.

Auswirkung der Migration nach KONSENS Stufe 1

In 2011 werden die EDV-Verfahren der Steuerverwaltung in Baden-Württemberg durch die Stufe 1 des Vorhabens KONSENS abgelöst. Unsere bisherigen Versandprogramme können dann nicht mehr eingesetzt werden. Auch deshalb wären größere Änderungen an diesen Programmen nicht mehr sinnvoll. Stattdessen wäre

es aber voraussichtlich möglich, nach der Migration das derzeit in Bayern im Einsatz befindliche Versandverfahren zu übernehmen. Betroffen hiervon wäre erstmals der Versand für 2011, der Ende 2011 und Anfang 2012 stattfindet. Eine erste Erörterung mit Bayern hat ergeben, dass das dortige Verfahren anders konzipiert ist als unseres, sodass voraussichtlich dauerhaft ein bedarfsgerechter Zentralversand der Vordrucke möglich wäre. Diese Prüfung ist noch nicht abgeschlossen, da derzeit bei der Migration nach KONSENS Stufe 1 andere Fragen vorrangig zu prüfen sind.

Eine unmittelbare Auswirkung der Migration ist, dass die nächste Ausschreibung nicht für drei Jahre, sondern nur für die Erklärungen des Jahres 2010 erfolgen kann, da sich das Verfahren ab 2011 grundlegend ändern wird.

Kosten und Wirtschaftlichkeit des Zentralversandes

Bei einem reinen Vergleich der aufzuwendenden **Sachmittel** könnte mit einem Verzicht auf den Versand eine Einsparung erzielt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei den **Versandkosten** – bezogen auf das Jahr 2006 – eine mögliche Einsparung von 1 Mio. Euro ermittelt. Damals wurden 1,55 Mio. Vordrucksätze versandt. Bei der letzten abgeschlossenen Versandaktion für das Jahr 2008 beliefen sich diese Versandkosten auf rd. 917.000 Euro für 1,38 Mio. Vordrucksätze. Beim jetzt anstehenden Versand für 2009 zeichnet sich ein weiterer deutlicher Rückgang der zu versendenden Erklärungen ab. Voraussichtlich werden deutlich weniger als 1 Million Vordrucke zu versenden sein. Die Auswirkungen auf die Kosten können momentan noch nicht abgeschätzt werden, da eine geringere Fallzahl Rückwirkungen auf die erzielbaren Rabatte hat. Die Kosten je Fall werden ansteigen; die Gesamtkosten werden aber durch die geringere Fallzahl weiter sinken. Bei der Entscheidung über die Fortsetzung des Erklärungsversandes für 2010 ist davon auszugehen, dass die aufzuwendenden Versandkosten deutlich unter dem vom Rechnungshof für 2006 ermittelten Betrag und auch unter dem 2008 entstandenen Betrag liegen werden.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Gesamtauflage der Vordrucke und damit die **Druckkosten** durch die gezielte Versorgung der Steuerpflichtigen mit Vordrucken möglichst gering gehalten werden kann. Bei einer Ausgabe nur in den Finanzämtern und ggf. auch über die Gemeinden wäre eine entsprechend hohe Überversorgung mit Vordrucken einzuplanen, da der tatsächliche Bedarf vor Ort kaum geplant und gesteuert werden kann. Diese Mehrkosten sind in der Rechnung des Rechnungshofs nicht enthalten. Da in Baden-Württemberg keine aktuellen Erfahrungen mit dieser Form der Vordruckverteilung vorliegen, können auch diese Mehrkosten nicht beziffert werden. Sehr grob geschätzt ist aber mit einem Mehraufwand in der Größenordnung von 200.000 bis 300.000 Euro zu rechnen.

Bei einer Beurteilung der **Wirtschaftlichkeit** sind aber nicht nur diese Sachmittel, sondern auch der Personalaufwand zu betrachten. Diese Personalkosten sind naturgemäß schwer zu beziffern, müssen aber bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch berücksichtigt werden:

Derzeit entsteht **Personalaufwand** in den Finanzämtern durch die Durchführung des „Resteversandes“ und für die Bearbeitung der nicht zustellbaren Sendungen aus dem Erklärungsversand („Rückläufer“).

Im „**Resteversand**“ erhalten etwa 71.000 Steuerpflichtige ihre Erklärungsvordrucke. Bei geschätzten 3 Minuten je Fall für die Zusammenstellung einer Sendung verursacht dies in den Finanzämtern einen Aufwand von 3.500 Arbeitsstunden. Bei Ansatz eines Pauschalsatzes je Arbeitsstunde von 35 Euro (mittlerer Dienst) entstehen also Kosten in Höhe von rund 125.000 Euro. Die Portokosten betragen 1,45 Euro je Sendung, insgesamt also etwa 100.000 Euro.

Zur Zahl der **nicht zustellbaren Sendungen** liegen keine Aufzeichnungen vor. Zudem ist es nicht bei allen dieser Rückläufer eine Nachbearbeitung erforderlich. Nur bei Pflichtveranlagungsfällen ist es effizienter, die neue Anschrift des Steuerpflichtigen frühzeitig aufzuklären, damit spätere Schreiben (z. B. eine Erinnerung an die Abgabe der Erklärung) zutreffend adressiert werden. Für die vorliegende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bleibt diese spätere Einsparung außer Ansatz, da hierzu keinerlei Zahlen vorliegen und sie allenfalls durch einen pauschalen Abschlag berücksichtigt werden könnte.

Für 2010 werden voraussichtlich deutlich weniger als 1 Million Vordrucke zu versenden sein. Mangels genauerer Zahlen werden bei der folgenden Kostenschätzung trotzdem 1 Million Sendungen zugrunde gelegt. Wird unterstellt, dass etwa 5 % der Sendungen nicht zustellbar sind und davon die Hälfte im Finanzamt aufzuklären sind, ergeben sich 25.000 aufzuklärende Sendungen. Für die Ermittlung der neuen Adresse und den erneuten Versand werden jeweils 15 Minuten Aufwand angesetzt. Damit ergibt sich ein Gesamtzeitaufwand von 6.250 Stunden. Bei Ansatz eines Pauschalsatzes je Arbeitsstunde von 35 Euro (mittlerer Dienst) entstehen also Kosten in Höhe von rund 220.000 Euro. Die Portokosten für den erneuten Versand betragen 1,45 Euro je Sendung, insgesamt also etwa 36.000 Euro.

Bei einem **Verzicht auf den Versand** würde die Zahl der **telefonischen oder schriftlichen Einzelanforderungen** nach Vordrucken stark zunehmen. Dieser Einzelversand ist die teuerste Form des Vordruckversandes. Neben hohen Portokosten (1,45 Euro je Sendung) verursacht er auch Personalkosten. In der Praxis wäre es kaum möglich, eine Anforderung von Vordrucken abzulehnen, denn umfangreiche Diskussionen oder gar Schriftwechsel mit dem Steuerpflichtigen sind noch aufwändiger als der Einzelversand. Wird angenommen, die Finanzämter würden 200.000 Steuerpflichtigen die Vordrucke einzeln zusenden, müsste man Portokosten in Höhe von 290.000 Euro (1,45 Euro je Fall) einkalkulieren und mit mindestens 16.700 Arbeitsstunden (mind. 5 Minuten je Fall), d. h. mindestens 584.500 Euro Personalaufwand rechnen.

Weiterer Mehraufwand würde im **Verfahren SESAM** entstehen. Derzeit können etwa 11 % der in Papierform abgegebenen Steuererklärungen nicht in SESAM verarbeitet werden. Dies sind z. B. handschriftlich ausgefüllte Internetformulare, handschriftlich ausgefüllte nichtamtliche Vordrucke, Mischungen aus amtlichen und nichtamtlichen Vordrucken oder Vordrucke aus anderen Jahren, bei denen der Steuerpflichtige die Jahreszahl personell geändert hat. Die Daten dieser Erklärungen müssen personell eingegeben werden. Der Mehraufwand für die personelle Bearbeitung dieser Fälle ist nicht bekannt. Er kann aber mit mind. 10 Minuten je Fall angesetzt werden. Wird nun unterstellt, dass der Anteil dieser Fälle bei einem Verzicht auf den Erklärungsversand um nur 2 Prozentpunkte ansteigen würde, ergibt sich folgende Rechnung: In Papierform werden momentan etwa 2,6 Mio. Einkommensteuererklärungen abgegeben, betroffen wären also 52.000 Erklärungen. Deren Verarbeitung würde dann zu einem zeitlichen Mehraufwand von 8.600 Stunden und damit zu Kosten von rd. 300.000 Euro führen.

Zusammengefasst ergibt sich folgende Übersicht für den entstehenden Aufwand:

	Aufwand bei Zentralversand	Aufwand bei Einstellung des Zentralversandes
Sachkosten	Versandkosten: noch nicht bezifferbar, vermutlich deutlich unter 900.000 Euro	Höhere Auflage der Vordrucke: geschätzt mindestens 200.000 bis 300.000 Euro
	Portokosten für den Resteversand: 100.000 Euro	Portokosten für den Einzelversand: 290.000 Euro
	Portokosten für erneuten Versand der „ Rückläufer “: 36.000 Euro	
<i>Summe</i>	<i>bis zu 1.036.000 Euro</i>	<i>mind. 490.000 bis 590.000 Euro</i>
Personalaufwand	Resteversand: 125.000 Euro	Einzelversand: mind. 584.500 Euro
	Bearbeitung der „ Rückläufer “: 220.000 Euro	Mehraufwand SESAM: mind. 300.000 Euro
<i>Summe</i>	<i>345.000 Euro</i>	<i>mind. 884.500 Euro</i>
Gesamt	bis zu 1.381.000 Euro	mind. 1.374.500 bis 1.474.500 Euro

Ein Verzicht auf den Erklärungsversand würde daher zwar zu einer Einsparung von Sachkosten führen. Werden aber auch die Personalkosten betrachtet, ist der Erklärungsversand weiterhin als zumindest nicht unwirtschaftlich anzusehen.

Bei dem vorliegend zu beurteilenden Erklärungsversand für 2010 ist zusätzlich noch Folgendes zu beachten: Im ersten Halbjahr 2011 wird die Steuerverwaltung in Baden-Württemberg nach KONSENS Stufe 1 migrieren. Zusatzbelastungen für die FÄ sollten gerade in diesem Zeitraum vermieden werden. Bei einer Gegenüberstellung des zeitlichen Aufwandes für die FÄ ergibt sich Folgendes:

	Aufwand bei Zentralversand	Aufwand bei Einstellung des Zentralversandes
Personalaufwand	Resteversand: 3.500 Arbeitsstunden	Einzelversand: mind. 16.700 Arbeitsstunden
	Bearbeitung der „Rückläufer“: 6.250 Arbeitsstunden	Mehraufwand SESAM: 8.600 Arbeitsstunden
Gesamt	9.750 Arbeitsstunden	25.300 Arbeitsstunden

Bei der Bewertung dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass der Aufwand für den Resteversand und die Bearbeitung der „Rückläufer“ im ersten Vierteljahr 2011 anfallen, während sich der Mehraufwand bei SESAM grundsätzlich über das ganze Jahr verteilt. Beim Aufwand für den Einzelversand ist zu erwarten, dass sich im ersten Jahr des Verzichts auf den Versand sehr viel mehr als die oben geschätzten 200.000 Steuerpflichtigen beim Finanzamt nach dem Verbleib der Vordrucke erkundigen und um Zusendung bitten und dass ein Großteil dieser Anfragen auch im ersten Vierteljahr 2011 erfolgen wird. Beim Resteversand und der Bearbeitung der „Rückläufer“ handelt es sich um aktionsweise Arbeiten, deren Erledigung im Finanzamt geplant werden kann, während die Mehrarbeit für den Einzelversand und bei SESAM jeweils umgehend zu erledigen ist. Insgesamt erscheint es daher auch mit Blick auf die Migration nach KONSENS Stufe 1 sinnvoller, den Versand für 2010 fortzuführen.

Auswirkung auf die ELSTER-Quote

Der Rechnungshof vermutet, dass Steuerbürger ihre Einkommensteuer bei einem Verzicht auf den Versand vermehrt im ELSTER-Verfahren (elektronische Steuererklärung) erklären werden. Diese Vermutung ist auf den ersten Blick auch naheliegend, bei näherer Betrachtung aber nicht zwingend:

Steuerpflichtige, die bisher amtliche Vordrucke nutzen und denen die Steuerverwaltung daher Erklärungsvordrucke zusendet, können nur zur Erhöhung der ELSTER-Quote beitragen, wenn sie bei einem Verzicht auf den Versand auch tatsächlich zur Übermittlung mit ELSTER übergehen. Denkbar ist aber auch, dass diese Steuerpflichtigen nach Einstellung des Zentralversandes beim Finanzamt anrufen oder dieses anschreiben, um sich die Vordrucke zuschicken zu lassen. Hierfür kann es eine Reihe von technischen oder persönlichen Gründen geben, z. B. der Steuerpflichtige hat gar keinen PC oder keinen Breitbandzugang zum Internet, er möchte sich nicht in ein Steuerklärungsprogramm einarbeiten oder er ist der Meinung, seine persönliche Erklärung schneller und einfacher mit Papiervordrucken erstellen zu können. Unabhängig davon spricht die Steuerverwaltung natürlich auch alle diese Steuerpflichtigen mit den allgemeinen Werbemaßnahmen für ELSTER an und versucht, sie für ELSTER zu gewinnen.

Die hauptsächliche Zielgruppe für ELSTER sind die Verwender *nichtamtlicher* Vordrucke. Derzeit geben etwa 30 % aller Steuerpflichtigen in Baden-Württemberg eine nichtamtliche Steuererklärung ab, ohne die Daten mit ELSTER zu übermitteln. Diese Steuerpflichtigen erstellen ihre Steuerklärung bereits am PC (und erhalten daher keine Vordrucke zugesandt). Alle Steuerklärungsprogramme sind ELSTER-fähig. Für diese Steuerpflichtigen wäre die Datenübermittlung mit ELSTER nahezu kein Mehraufwand. Es ist daher davon auszugehen, dass Werbemaßnahmen für ELSTER in diesem Personenkreis die größte Wirkung erzielen.

Situation im Bundesgebiet

Land	Erklärungsversand		Bemerkungen
	Ja	Nein	
Bayern	X		
Berlin		X	
Brandenburg		X	
Bremen		X	
Hamburg		X	
Hessen	X		Hessen prüft derzeit, ob der Versand nach dem Wechsel zu KONSENS Stufe 1 fortgeführt wird.
Mecklenburg-Vorpommern		X	
Niedersachsen		X	
Nordrhein-Westfalen	X		
Rheinland-Pfalz		X	
Saarland		X	
Sachsen		X	
Sachsen-Anhalt		X	Für nicht beratene Steuerpflichtige wird der Erklärungsversand ab VZ 2009 eingestellt.
Schleswig-Holstein		X	
Thüringen	X		

Außer Baden-Württemberg versenden derzeit nur noch Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

Ergebnis

Bei dieser Sachlage ergibt sich keine zwingende Entscheidung für eine Fortführung oder für eine Einstellung des Zentralversandes. Aus Sicht der Landesregierung ist daher weiterhin der Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit ausschlaggebend. Das Finanzministerium wird daher die Oberfinanzdirektion beauftragen, den Versand für den Veranlagungszeitraum 2010 fortzuführen und zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Versand nach der Migration nach KONSENS Stufe 1 fortgesetzt werden kann.

Zu Tz. 3.2 Optimierungsmöglichkeiten

Ausschluss vom Zentralversand

Steuerpflichtige, die ihre letzte Einkommensteuer-Erklärung mit ELSTER oder auf einem nichtamtlichen Vordrucken abgegeben haben, erhalten keine Vordrucke zugesandt. Dies wird im maschinellen Verfahren durch einen Merker gesteuert. Dieser Merker konnte ursprünglich nur personell durch den Bearbeiter gesetzt werden. Die Bearbeiter haben dies in der Praxis aber häufig übersehen; dadurch war das Verfahren sehr fehleranfällig.

Um diese Fehler zu vermeiden, wird der Merker in ELSTER-Fällen maschinell gesetzt. Auch im Verfahren SESAM werden diese Merker bei nichtamtlichen Vordrucken maschinell gesetzt. Das war in SESAM von Anfang an vorgesehen. Seit die nichtamtlichen Vordrucke in SESAM verarbeitet werden können, werden diese Merker daher nahezu lückenlos gesetzt. Den vom RH festgestellten Programmfehler hat die Oberfinanzdirektion ebenfalls berichtigt.

Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel bestehen daher nicht mehr.

Versand der Anlage „Kind“

Der Rechnungshof schlägt vor, in Steuerfällen, bei denen in der letzten Veranlagung keine Kinder zu berücksichtigen waren zumindest bei den drei wichtigsten Vordrucksätzen auf die Beifügung der Anlagen „Kind“ zu verzichten.

Dies hat die Oberfinanzdirektion Karlsruhe bereits beim Versand der Vordrucke für den Veranlagungszeitraum 2008 berücksichtigt. Steuerpflichtigen, in deren Daten keine Angaben zu Kindern gespeichert waren, wurden keine Anlagen „Kind“ zugesandt. Waren Angaben zu Kindern gespeichert, haben diese Steuerpflichtigen jeweils zwei Einzelvordrucke der Anlage „Kind“ erhalten. Eine weitere Differenzierung hätte einen hohen Programmieraufwand ausgelöst und zu einem starken Anstieg der Versandgruppen geführt. Dabei bestand die Gefahr, dass die Anzahl der Fälle unter die Wirtschaftlichkeitsgrenze von 400 Fällen je Versandgruppe gesunken wäre.

Der Versand der Anlage „Kind“ wurde dadurch zwar erheblich reduziert, gleichzeitig meldeten die Finanzämter jedoch verstärkt Beschwerden der Steuerbürger über fehlende Anlagen „Kind“. In der Folge wurden die benötigten Anlagen von den Ämtern teilweise personell versendet (= erhöhte Portokosten, steigender Bedarf an Einzelvordrucken). Diese Mehrkosten sind im Einzelnen nicht bezifferbar.

Eine weitere Verbesserung ist im Hinblick darauf, dass die Versandprogramme nur noch für den Vordruckversand der Veranlagungszeiträume 2009 und 2010 zum Einsatz kommen, nicht mehr sinnvoll.

Versand der Anlage „FW“

Da die Anzahl der benötigten Vordrucke Anlage „FW“ erwartungsgemäß weiter zurückgehen wird, hat die Steuerverwaltung den Versand der Anlage „FW“ ab dem VZ 2008 aus Kostengründen komplett eingestellt. Bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe sind diesbezüglich keine Beschwerden der Steuerbürger bekannt.