Mitteilung des Senats

Digitalisierung in der Steuerverwaltung im Land Bremen

**Antwort des Senats
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP
vom 4. Dezember 2020**

„Digitalisierung in der Steuerverwaltung im Land Bremen“

Die Fraktion der FDP hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

Die digitale Transformation der Prozesse innerhalb der Steuer- bzw. Finanzverwaltung ist die Voraussetzung für ein einfaches und effizienteres Besteuerungsverfahren. Bürger und Unternehmen profitieren schon jetzt von einem zunehmenden Digitalisierungsgrad in der Steuerverwaltung, bspw. durch verbesserte Prozesse, kürzere Bearbeitungszeiten für die Steuererklärungen, eine weitgehend elektronische Bearbeitung und papierlose Kommunikation.

Zuletzt zeigte jedoch der Monitor „Digitale Verwaltung“ des Nationalen Normenkontrollrates vom 09.09.2020 den mangelnden Digitalisierungsgrad Deutschlands im Europäischen Vergleich. Hier landet Deutschland nur auf Platz 21 von 28.

Bund und Länder wirken nach Art. 108 Abs. 4a GG beim einheitlichen Einsatz von IT-Verfahren und Software sowie ihrer einheitlichen Entwicklung zusammen, um die von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern gleichmäßig zu vollziehen. Daraus ergeben sich besondere Herausforderungen für die Digitalisierung der Steuerverwaltung.

Es stellt sich die Frage, wie sich der Stand der Digitalisierung und der aktuelle Digitalisierungsgrad der Steuer- respektive der Finanzverwaltung im Land Bremen gestaltet.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

1. Wie bewertet der Senat den föderalen Aufbau der deutschen Steuerverwaltung in Hinblick auf die Fortschritte bei der Digitalisierung und im europäischen Vergleich?
2. Wie sieht die strategische Implementation der digitalen Transformation in der Steuerverwaltung des Landes aus, welche Meilensteine wurden für welche Termine definiert und ggf. wann bereits erreicht?
3. Über welche Kompetenzzentren im Sinne einer Stabstelle für Digitalisierung bzw. eines IT-Architekturmanagements verfügt die Landesfinanzverwaltung und werden Daten erhoben bzw. ausgewertet, die die Bürgererwartungen in Bezug auf digitale Services einbeziehen?
4. Welche Arbeiten/Programme zur Umstellung von Teilbereichen der Steuerverwaltung von eher analogen auf komplett digitale Prozesse existieren bzw. wurden bereits abgeschlossen, und welche Zeiträume wurden dafür konkret angesetzt?

5. Welche zu digitalisierenden Leistungen aus dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wurden für den Bereich Steuern und Zoll unter Federführung Hessens und Thüringens konkret identifiziert, bis wann rechnet der Senat jeweils mit deren Umsetzung, wie werden die Fortschritte bewerte und werden darüber hinaus eigene Bemühungen unternommen?
6. Welchen Anpassungsbedarf bei steuerrechtlichen Vorschriften sowie IT- und Arbeitsprozessen innerhalb der Landesfinanzverwaltung sieht der Senat, damit eine möglichst umfassende, einheitliche und weitreichende Digitalisierung der Verwaltungsverfahren gelingen kann?
7. Welche Beiträge innerhalb der Steuerungsgruppen des KONSENS-Verbundes und darüber hinaus wurden vom Senat geleistet und wie steht der Senat zu einer verbindlichen Erhöhung ihrer Beiträge (über den Beschluss der Finanzministerkonferenz hinaus) zur KONSENS-Finanzplanung mit dem Ziel der Schaffung einer echten digitalen Steuerverwaltung?
8. Wie viele Steuererklärungen wurden in den letzten 5 Jahren jeweils auf digitalem Weg eingereicht und wie viele Steuerbescheide konnten bereits auf digitalem Weg bekanntgegeben werden? Bitte jeweils absolut und prozentual angeben.
9. Mit welchen Mitteln beabsichtigt der Senat die Inanspruchnahme der digitalen Bereitstellung von rechtsverbindlichen Einkommensteuerbescheiden (DIVA) bzw. die Nutzung der „Mein Elster“ – Oberfläche in den nächsten fünf Jahren finanziell und organisatorisch zu fördern?
10. Wie viele Arbeitsplätze sind in der Finanzverwaltung (prozentual und absolut) mobil bzw. als Telearbeitsplatz so ausgestaltet, dass die Beschäftigten jederzeit auch im Homeoffice arbeiten können?
11. Wie viele IT-Fachkräfte wurden seit dem Jahr 2017 neu eingestellt, in welchen Gebieten der Finanzverwaltung sieht die Landesregierung einen besonderen Bedarf für IT-Nachwuchskräfte und wie sollen diese gewonnen werden?
12. Welchen Aus- und Fortbildungsbedarf sieht der Senat aufgrund der digitalen Transformation für die Beschäftigten der Finanzverwaltung und welche Change-Management Aktivitäten wurden aufgrund fortschreitender Digitalisierung innerhalb der Finanzverwaltung gegenüber dem Personal erbracht?
13. Inwieweit und für welche Verfahren ist innerhalb der Finanzverwaltung der Einsatz von Natural Language Processing (NLP), Machine Learning bzw. Künstliche Intelligenz zur Betrugsbekämpfung (Fraud Prevention und Detection), von Chatbots bzw. Avatars, Künstlicher Intelligenz (z.B. Robotic Procession Automation) im Bereich von unstrukturierten Daten und von Optischer Zeichen- und Texterkennung (Optical Character Recognition) geplant bzw. bereits umgesetzt?
14. Welche Qualitätssicherungsverfahren sind vorgesehen, um die Funktionsweise von algorithmischen Entscheidungsassistenzsystemen oder vollautomatisierten Entscheidungssystemen, z.B. entsprechend rechtlicher oder ethischer Anforderungen zu prüfen, und welche Kriterien sollen einer derartigen Prüfung zugrunde liegen?
15. Inwieweit werden IT-Lösungen bei ihrem Einsatz innerhalb der Finanzverwaltung auf ihre Barrierefreiheit sowie auf eine Bürgerorientierung und -freundlichkeit hin überprüft?

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet der Senat den föderalen Aufbau der deutschen Steuerverwaltung in Hinblick auf die Fortschritte bei der Digitalisierung und im europäischen Vergleich?

Aus Sicht des Senats ist die deutsche Steuerverwaltung trotz ihres föderalen Aufbaus im europäischen Vergleich gut aufgestellt und hat bereits einen hohen Digitalisierungsgrad erreicht.

In der Steuerverwaltung haben sich der Bund und die 16 Länder im Vorhaben KONSENS

(= Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) zur gemeinschaftlichen Beschaffung, Entwicklung, Pflege und zum Einsatz einheitlicher IT-Verfahren und Software für das gesamte Besteuerungsverfahren sowie für das Steuerstraf- und Bußgeldverfahren verpflichtet. Das Vorhaben KONSENS ist kein befristetes Projekt, sondern eine Daueraufgabe.

Nach dem Prinzip „Einer für alle“ übernehmen die fünf Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen federführend die Programmierung der einheitlichen IT-Verfahren und Software. Die anderen elf Länder sind zwar an der Formulierung der Anforderungen und der Finanzierung beteiligt, nicht aber am operativen Prozess. Ein Land oder mehrere Länder entwickelt/entwickeln dann das IT-Verfahren oder Softwareprodukt und alle 16 Länder sind verpflichtet, dieses spätestens ein Jahr nach Bereitstellung in Betrieb zu nehmen. Dadurch werden Doppelarbeit und ländereigene, nicht kompatible Lösungen vermieden. Zwar gibt es immer noch Medienbrüche aufgrund der zum Teil noch unterschiedlichen technischen Voraussetzungen (z.B. bei der Abgabe eines Steuerfalls von einem Bundesland in ein anderes); diese werden aber im Vorhaben KONSENS nach und nach abgebaut und in vollständig digitale Prozesse überführt.

Da alle Länder verpflichtet sind, ihre Aufbau- und Ablauforganisation an die einheitlichen IT-Verfahren und Softwareprodukte anzupassen (Grundsatz „Organisation folgt Automation“) gleichen sich die Landessteuerverwaltungen auch hinsichtlich ihrer Organisationsformen immer mehr an. Das Vorhaben KONSENS ist damit ein Paradebeispiel dafür, dass Föderalismus einvernehmlich und wirtschaftlich funktionieren kann.

2. Wie sieht die strategische Implementation der digitalen Transformation in der Steuerverwaltung des Landes aus, welche Meilensteine wurden für welche Termine definiert und ggf. wann bereits erreicht?

Die strategische Implementation der digitalen Transformation in der Steuerverwaltung des Landes Bremen ist von den durch KONSENS bereitgestellten einheitlichen IT-Verfahren und Softwareprodukten (siehe Frage 1) abhängig.

Als ein wesentlicher Meilenstein ist das eGovernment-Portal ELSTER zu nennen. Im Jahr 1999 wurde ELSTER als Verfahren zur elektronischen Übermittlung von Einkommensteuererklärungen eingeführt. Schon kurze Zeit später folgte die Möglichkeit zur elektronischen Abgabe der Lohnsteueranmeldung, Umsatzsteuer-Voranmeldung und ab 2001 auch der Umsatzsteuerjahreserklärung und weiterer Steuerarten. Mit Einführung der elektronischen Signatur entfiel im Jahr 2002 die Notwendigkeit einer eigenhändigen Unterschrift und der aus rechtlichen Gründen erforderliche Ausdruck der Steuererklärung. Seit 2005 sind alle in Deutschland steuerpflichtigen Unternehmen gesetzlich verpflichtet, ihre Lohnsteueranmeldungen und Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie die Lohnsteuerbescheinigungen ihrer Arbeitnehmer elektronisch über ELSTER abzuwickeln.

Im September 2005 erfolgte die offizielle Eröffnung des ElsterOnline-Portals (jetzt Mein ELSTER) als die elektronische Steuerplattform für Bürger:innen und Unternehmen. Seit 2010 besteht eine Übermittlungsmöglichkeit für elektronische Bilanzen. In 2011 wurde die Lohnsteuerkarte aus Papier in eine elektronische Lohnsteuerkarte überführt und steht seitdem für die Arbeitgeber:innen zum elektronischen Abruf zur Verfügung (ELStAM = Elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale). Seit 2012 sind auch Privatpersonen, die unternehmerisch tätig sind, zur Abgabe der Steuererklärung über ELSTER verpflichtet (EÜR = Elektronische Einnahmen-Überschussrechnung). Ebenfalls seit 2012 kann der neue Personalausweis für die Registrierung im ElsterOnline-Portal genutzt werden.

Neben den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen der Arbeitgeber:innen werden über ELSTER auch die Daten anderer Leistungsträger (Krankenkassen, Elterngeldstellen, etc.) entgegengenommen. Diese Daten können die Bürger:innen seit 2014 im Rahmen der „Vorausgefüllten Steuererklärung“ in ihre elektronische Steuererklärung übernehmen lassen, wodurch die Erstellung erheblich vereinfacht wird. Seit 2016 können die Bescheidaten direkt im ElsterOnline-Portal angezeigt werden.

Neben Steuererklärungen können seit 2019 auch die Fragebögen zur steuerlichen Erfassung für Existenzgründer:innen in den Bereichen Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften elektronisch abgegeben werden. Über ELSTER können die Bürger:innen mittlerweile auch Einsprüche einlegen, Aussetzungen der Vollziehung, Anpassung von Vorauszahlungen, Fristverlängerungen und Stundungen beantragen sowie dem Finanzamt Änderungen der Adresse oder Bankverbindung mitteilen. Über den Eintrag „Sonstiges“ kann jeder andere Antrag oder Wunsch formlos gestellt werden. Seit Ende 2020 können Belege elektronisch als PDF-Dateien übermittelt werden. Für 2021 ist die elektronische Abgabe von Lohnsteuerermäßigungsanträgen (Steuerklassenwechsel, Freibetragseintragung) vorgesehen.

Mit DIVA (Digitaler Verwaltungsakt) wurde in 2020 ein sicherer Rückkanal für Einkommensteuerbescheide zu den Bürger:innen geschaffen, der in den folgenden Jahren auf andere Steuerarten und Verwaltungsakte ausgedehnt werden soll.

Weil bereits alle Unternehmen an ELSTER angebunden sind, soll auf Basis der Elster-Technologie ein einheitliches digitales Unternehmenskonto entwickelt werden, über das beispielsweise die Kfz-Anmeldung oder die Beantragung von Gesundheitszeugnissen erfolgen kann. Am 7. Februar 2020 wurden Bayern und Bremen vom IT-Planungsrat beauftragt, das digitale Unternehmenskonto für alle Länder auszurollen. Bayern schafft die technischen und praktischen Voraussetzungen für die Umsetzung auf ELSTER-Basis und Bremen konzipiert die Module Funktionspostfach und Autorisierung im Unternehmen als weitere mögliche Komfortfunktionen. Ziel soll sein, dass Unternehmen mit Hilfe der neuen digitalen Lösung Anträge in elektronischer Form in allen Ländern gleich abwickeln können.

3. Über welche Kompetenzzentren im Sinne einer Stabstelle für Digitalisierung bzw. eines IT-Architekturmanagements verfügt die Landesfinanzverwaltung und werden Daten erhoben bzw. ausgewertet, die die Bürgererwartungen in Bezug auf digitale Services einbeziehen?

Im Vorhaben KONSENS gibt es ein Architekturmanagement (§ 16 KONSENS-Gesetz), welches die Architekturfestlegungen für das Gesamtvorhaben KONSENS entwickelt und über deren Einhaltung wacht. Ziel der Architekturfestlegungen ist die Modernisierung und Vereinheitlichung der IT-Verfahren, der Software sowie der Entwicklungs-, Test- und Betriebsumgebungen. Bei der Erarbeitung orientiert sich das Architekturmanagement auch an neuen technologischen Entwicklungen und nimmt sie erforderlichenfalls in seine Festlegungen auf. Die Länder sind verpflichtet, ihre Entwicklungs- und Test- und Betriebsumgebungen an den vorgegebenen Architekturfestlegungen auszurichten; deswegen bedarf es daneben keines (zusätzlichen) Architekturmanagements für die Steuerverwaltung auf Landesebene.

Vom 1. März 2019 bis 29. Februar 2020 wurde eine bundesweite Bürgerbefragung (www.ihr-finanzamt-fragt-nach.de) unter der Federführung Sachsens für die Steuerverwaltungen der Länder durchgeführt, in der u.a. auch Fragen zur Zufriedenheit mit dem ELSTER-Verfahren gestellt wurden. Nach dem Schulnotensystem wurde die Übersichtlichkeit der Benutzeroberfläche mit der Note 2,5, die Verständlichkeit der Formulartexte mit der Note 2,9 und die Verständlichkeit der angezeigten Fehler mit der Note 2,7 bewertet.

Hinsichtlich der Frage, ob Abweichungen in Einkommensteuerbescheiden verständlich sind, wurden in allen teilnehmenden Ländern nur Noten zwischen 3,3 und 3,6 erzielt. Dies bedeutet insbesondere, dass die bundesweit programmierten Erläuterungs- und Hinweistexte in den Steuerbescheiden verständlicher gestaltet werden müssen. Hierzu wurde auf Bund-Länder-Ebene eine Arbeitsgruppe „bürgernahe Sprache“ eingesetzt.

In den Finanzämtern Bremen und Bremerhaven gibt es ELSTER-Beauftragte, die Fragen zum ELSTER-Verfahren direkt beantworten und insoweit die Bürgererwartungen aufnehmen. Bei Problemen mit ELSTER hilft auch der Bürgerbeauftragte der Finanzämter weiter.

Im Jahr 2018 wurde in Bremen und Bremerhaven eine Bürgerbeteiligung (Planungszelle)

zum Umgang mit dem ELSTEROnline-Portal und dem bremischen Internetauftritt der Steuerverwaltung durchgeführt. Als ein Ergebnis dieser Beteiligung wurde eine elektronische Möglichkeit für die Bürger:innen zur Erfragung des individuellen Bearbeitungsstands ihrer Steuererklärung geschaffen.

4. Welche Arbeiten/Programme zur Umstellung von Teilbereichen der Steuerverwaltung von eher analogen auf komplett digitale Prozesse existieren bzw. wurden bereits abgeschlossen, und welche Zeiträume wurden dafür konkret angesetzt?

KONSENS ist das Gesamtprogramm für die Digitalisierung sämtlicher Bereiche der Steuerverwaltung; daneben gibt es keine landeseigenen Arbeiten oder Programme. Im Mittelpunkt des Vorhabens KONSENS stehen 19 IT-Verfahren (<https://www.steuer-it-konsens.de/darum-gehts/auf-einen-blick-die-verfahren/>), die wiederum eine Vielzahl von Softwareprodukten beinhalten. Bundesweit sind mittlerweile rund 190 KONSENS-Produkte in den Steuerverwaltungen im Einsatz; analoge Prozesse gibt es kaum noch.

Der flächendeckende Einsatz der einheitlichen IT-Verfahren und Software erfolgt entsprechend einer verbindlich festgelegten Release- und Einsatzplanung. Diese ist so umfangreich und komplex, dass es nicht möglich ist, sämtliche Umstellungen bzw. Einführungen oder Weiterentwicklungen von IT-Verfahren oder Softwareprodukten mit den dafür angesetzten Zeiträumen darzustellen. Durch die Vernetzung von immer mehr Verfahren stehen diese in teils erheblicher Abhängigkeit voneinander. Inzwischen kann in einem (Teil-)Verfahren fast nichts mehr geändert werden, ohne dass dies Auswirkungen auf andere Verfahren hat.

5. Welche zu digitalisierenden Leistungen aus dem Onlinezugangsgesetz (OZG) wurden für den Bereich Steuern und Zoll unter Federführung Hessens und Thüringens konkret identifiziert, bis wann rechnet der Senat jeweils mit deren Umsetzung, wie werden die Fortschritte bewertet und werden darüber hinaus eigene Bemühungen unternommen?

Das Themenfeld Steuern & Zoll umfasst insgesamt 33 OZG-Leistungen, davon liegen 21 im föderalen Bereich. In der Lebenslage „Steuererklärung“ sind die Leistungen für die Einkommensteuer und Kirchensteuer bereits OZG-konform über ELSTER umgesetzt und werden ständig weiterentwickelt. Die Umsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuererklärung über ELSTER steht noch aus.

In der Geschäftslage „Steuern und Abgaben“ sind die Leistungen für die Umsatzsteuer, Kapitalertragsteuer und Körperschaftsteuer bereits OZG-konform über ELSTER umgesetzt. Für die Gewerbesteuer wird von Hessen die Einrichtung eines „Kommunal-ELSTERS“ vorbereitet, damit die Gemeinden den vom Finanzamt übermittelten Gewerbesteuerermessbetrags- und –zerlegungsbescheid digital weiterverwenden und dem steuerpflichtigen Unternehmen einen digitalen Gewerbesteuerbescheid erteilen können. Ein Piloteinsatz des digitalen Gewerbesteuerbescheides soll voraussichtlich im 3. Quartal 2021 erfolgen. Für Bremen ergeben sich hieraus keine Besonderheiten, weil in den Stadtstaaten die Gewerbesteuerbescheide von den Finanzämtern erstellt werden.

Besonders hohe Priorität wurde in der Geschäftslage „Steuern und Abgaben“ den drei OZG-Leistungen Übernachtungssteuer, Kurabgabe sowie Tourismus- und Kulturtaxe beigemessen, da von diesen eine hohe Anzahl an Beherbergungsbetrieben und Gästen betroffen sind. Deswegen wurden diese Leistungen zu „Gästebezogenen Tourismusabgaben“ gebündelt und frühzeitig in einem sog. „Digitalisierungslabor“ bearbeitet, um einen möglichst breit nutzbaren Vorschlag für die Digitalisierung zu entwickeln, der den Kommunen ab Juni 2021 als nachnutzbare Lösung bereitgestellt werden soll. Im Land Bremen wird die Übernachtungssteuer („CityTax“) vom Magistrat Bremerhaven verwaltet.

Hinsichtlich der weiteren Gemeindeabgaben (Hunde-, Vergnügungs-, Zweitwohnungsteuer etc.) hat sich die bremische Steuerverwaltung zur Umsetzung des OZG auf IT- und

Fachebene mit Hamburg und Berlin zusammengefasst, weil in den Stadtstaaten die kommunalen Abgaben von den Finanzämtern (in Bremerhaven vom Magistrat) verwaltet werden.

Bremen hat im Rahmen der OZG-Umsetzung die Federführung für das Themenfeld Familie & Kind übernommen. Im Rahmen eines Pilotprojektes wurde im Oktober 2020 in Bremen das Verfahren zur online-Bestellung von Geburtsurkunden erfolgreich gestartet. Am 27. November 2020 wurde vom Bundesrat nach vorheriger Zustimmung des Bundestages das von Bremen mitgestaltete „Digitale-Familienleistungen-Gesetz“ beschlossen, welches die rechtliche Grundlage für weitere Ausbaustufen des Pilotprojekts legt.

In dem Projekt „ELFE“ (= Einfach Leistungen für Eltern) können Eltern künftig die Geburtsurkunde sowie Kinder- und Elterngeld in einem Kombiantrag über eine einheitliche Online-Anwendung und ohne zeitaufwändige Behördengänge bekommen, denn fast alle notwendigen Informationen sind bei den verschiedenen Behörden – u.a. den Finanzämtern – vorhanden und können nach Zustimmung der Eltern untereinander ausgetauscht werden. Damit wird das Prinzip „Nicht die Bürger:innen, sondern die Daten sollen laufen“ verwirklicht. Zudem wird so auch die europäische Anforderung des Once-Only-Principles umgesetzt. Neben dem Pilotprojekt „ELFE“ hat Bremen im Rahmen des Themenfelds Fördermittel in Höhe von ca. 3,5 Mio. € zur Umsetzung der Projekte „Unterhaltsvorschuss“ und „Sorgerechtsregister“ akquiriert.

Im Themenfeld Unternehmensführung & -entwicklung engagiert sich Bremen zusammen mit Nordrhein-Westfalen bei der Digitalisierung der Gewerbeeröffnung. Ferner wurde in Bremen ein Online-Voting in Zusammenarbeit mit der Handelskammer, der Handwerkskammer und den Unternehmensverbänden durchgeführt, in dem weitere Optimierungsbedarfe in finanzbehördlichen digitalen Fachverfahren identifiziert wurden. In der Folge hat Bremen über die Finanzministerkonferenz für die Umsetzung der steuerlichen IT-Leistungen „Bescheinigung in Steuersachen“, „Steuerliche Anmeldung eines Unternehmens“ und „Import-/Export-Schnittstelle für XGewerbeanzeige“ eine höhere Priorisierung im Vorhaben KONSENS angeregt.

6. Welchen Anpassungsbedarf bei steuerrechtlichen Vorschriften sowie IT- und Arbeitsprozessen innerhalb der Landesfinanzverwaltung sieht der Senat, damit eine möglichst umfassende, einheitliche und weitreichende Digitalisierung der Verwaltungsverfahren gelingen kann?

Der Vollzug der Steuergesetze ist bereits weitgehend digitalisiert. Die Arbeitsprozesse in der Landessteuerverwaltung werden ständig nach dem Grundsatz „Organisation folgt Automation“ an die KONSENS-Verfahren angepasst. Die KONSENS-Verfahren wiederum müssen die aktuell geltenden steuerrechtlichen Vorschriften abbilden, um am Ende des Verarbeitungsprozesses einen rechtsfehlerfreien Verwaltungsakt – beispielsweise den Steuerbescheid – zu erzeugen.

Bekanntermaßen ist das Steuerrecht durch eine hohe Komplexität und Veränderungsgeschwindigkeit geprägt. Häufig handelt es sich um besonders kurzfristig eingebrachte und politisch im Fokus sehende Gesetzesvorhaben (z.B. Grundrente), die das KONSENS-Budget belasten und für deren Programmierung andere, aus IT-Sicht ebenso notwendige Programmierungen verschoben werden müssen, weil die Personalkapazitäten in KONSENS begrenzt sind.

Aus Sicht des Senats wäre es daher wünschenswert, dass bei der Ingangsetzung neuer Gesetzesvorhaben die Frage der IT-mäßigen Umsetzbarkeit – sowohl hinsichtlich der Kosten als auch der Zeitdauer für die Programmierung – im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung stärker berücksichtigt würde. Insoweit schließt sich der Senat der Forderung des Monitors „Digitale Verwaltung“ des Nationalen Normenkontrollrates vom 9. September 2020 nach einem „Digital-TÜV“ zur Verbesserung und systematischen Kontrolle der Vollzugs- und Digitaltauglichkeit von Gesetzesentwürfen an.

7. Welche Beiträge innerhalb der Steuerungsgruppen des KONSENS-Verbundes und darüber hinaus wurden vom Senat geleistet und wie steht der Senat zu einer verbindlichen Erhöhung ihrer Beiträge (über den Beschluss der Finanzministerkonferenz hinaus) zur KONSENS-Finanzplanung mit dem Ziel der Schaffung einer echten digitalen Steuerverwaltung?

Die Organisationsstruktur des KONSENS-Verbundes ist im KONSENS-Gesetz (KONSENS-G) geregelt. Die Referatsleiter:innen Automation (Steuer) des Bundes und aller 16 Länder bilden das Auftraggebergremium (§ 8 KONSENS-G), welches die Entwicklung der einheitlichen IT-Verfahren und Software beauftragt, über die grundsätzlichen Angelegenheiten der Zusammenarbeit entscheidet, die länderübergreifende verbindliche Release- und Einsatzplanung beschließt und den Vorhabensplan sowie das Gesamtbudget für das nächste und die folgenden vier Jahre zur Genehmigung an die Finanzministerkonferenz vorlegt.

Die strategische Leitung des Vorhabens KONSENS liegt bei der Steuerungsgruppe Informationstechnik (§ 9 KONSENS-G). Die Steuerungsgruppe Informationstechnik hat die Aufgabe, die Strategie und die Architektur im Gesamtvorhaben KONSENS festzulegen und zu steuern. Dazu entscheidet sie u.a. über die grundsätzlichen Architekturfestlegungen, Festlegungen zum Vorhabensplan und Zuweisung von Aufgaben an die Länder. Mitglieder der Steuerungsgruppe Informationstechnik sind die Referatsleiter:innen Automation (Steuer) des Bundes und der fünf auftragnehmenden Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. „Auftragnehmend“ heißt, die anderen elf Länder übertragen diesen fünf Ländern die Steuerung und Umsetzung. Eine Beteiligung der anderen elf Länder an der Steuerungsgruppe Informationstechnik ist nicht vorgesehen.

Die operative Steuerung des Vorhabens KONSENS erfolgt durch die Gesamtleitung (§ 13 KONSENS-G), deren Leitung dem Bund obliegt und die den Weisungen der Steuerungsgruppe Informationstechnik unterliegt. Die Gesamtleitung ist für den Erfolg des Gesamtvorhabens verantwortlich, insbesondere für den Fortschritt der Verfahrensentwicklung sowie die Erstellung des Vorhabensplans, der Release- und Einsatzplanung sowie des Gesamtbudgetplans zur Vorlage an die Steuerungsgruppe Informationstechnik. Eine Beteiligung anderer Länder an der Gesamtleitung ist nicht vorgesehen.

Das KONSENS-Budget hat sich seit Bestehen des Vorhabens KONSENS wie folgt entwickelt:

2007: 46.300.000 €	2014: 94.830.000 €	2021: 189.000.000 €
2008: 53.300.000 €	2015: 102.500.000 €	2022: 198.500.000 €
2009: 71.100.000 €	2016: 118.500.000 €	2023: 208.400.000 €
2010: 74.000.000 €	2017: 150.000.000 €	2024: 218.800.000 €
2011: 75.500.000 €	2018: 167.000.000 €	2025: 229.800.000 €
2012: 81.900.000 €	2019: 160.000.000 €	
2013: 93.200.000 €	2020: 180.000.000 €	

Gemäß Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 12. November 2020 steigt das KONSENS-Budget im Zeitraum 2021 bis 2025 um jährlich 5%. Bremen ist daran in Höhe seines Anteils am Königsteiner Schlüssel (aktuell 0,96284 % bzw. 0,8376708 % nach Abzug des Bundesanteils von 13 %) beteiligt. Eine weitere Erhöhung hält der Senat nicht für zielführend, da zum einen hierdurch nicht der Umstand beseitigt würde, dass das Budget häufig durch kurzfristig eingebrachte und prioritär umzusetzende Gesetzesvorhaben belastet wird (siehe Frage 6) und zum anderen die Budget-Erhöhungen alleine noch nicht eine Beschleunigung der Programmierung bewirken. Vielmehr bedarf es der Rekrutierung von entsprechend geeignetem Fachpersonal in den auftragnehmenden Ländern, welche sich aufgrund des allgemeinen IT-Fachkräftemangels zunehmend schwierig gestaltet.

Zu berücksichtigen ist auch, dass das Ziel einer vollständigen Digitalisierung der Steuerverwaltung im laufenden Betrieb erreicht werden muss, d.h. die erforderlichen Arbeiten können nur sukzessive erfolgen, um die gleichmäßige Vereinnahmung des Steueraufkommens nicht zu gefährden und die Beschäftigten der Finanzämter angemessen auf die Veränderungen ihrer Arbeitswelt vorzubereiten (vgl. dazu auch Frage 12).

8. Wie viele Steuererklärungen wurden in den letzten 5 Jahren jeweils auf digitalem Weg eingereicht und wie viele Steuerbescheide konnten bereits auf digitalem Weg bekanntgegeben werden? Bitte jeweils absolut und prozentual angeben.

Bundesweit sind im Jahr 2019 rund 23,9 Mio. Einkommensteuererklärungen (2018: 23,1 Mio.) elektronisch übermittelt worden; rund 13,9 Mio. Anwender:innen haben an der vorausgefüllten Steuererklärung teilgenommen (2018: 9,4 Mio.).

Die Anzahl der elektronisch abgegebenen Steuererklärungen hat sich in Bremen wie folgt entwickelt:

	2016	2017	2018	2019	2020 (bis Okt)
Einkommensteuer	131.526	137.826	150.045	163.366	140.723
in %	58,7	60,0	64,2	66,8	57,5
Gewerbsteuer	27.098	27.029	29.292	31.859	19.409
Umsatzsteuer	40.873	41.154	44.159	46.728	31.056

Bei den betrieblichen Steuern (Gewerbsteuer, Umsatzsteuer) besteht eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe der Steuererklärung über ELSTER; deswegen beträgt der prozentuale Anteil hier nahezu 100 % und wird nicht gesondert ausgewiesen.

Bundesweit sind in 2020 bereits rund 250.000 Steuerbescheide auf digitalem Weg bekannt gegeben worden; in Bremen sind Stand heute 4.336 digitale Steuerbescheide bekanntgegeben worden.

9. Mit welchen Mitteln beabsichtigt der Senat die Inanspruchnahme der digitalen Bereitstellung von rechtsverbindlichen Einkommensteuerbescheiden (DIVA) bzw. die Nutzung der „Mein Elster“ – Oberfläche in den nächsten fünf Jahren finanziell und organisatorisch zu fördern?

In vergangenen Jahren hat die Steuerverwaltung jeweils zu Beginn des Jahres in großen Einkaufszentren Bremens ELSTER-Werbeaktionen (ELSTER-Mini, ELSTER-CD, ELSTER-Giveaways) zur Steigerung der Bekanntheit und Nutzung von ELSTER durchgeführt. Für 2020 waren wieder Informationsveranstaltungen zu Mein ELSTER (Registrierung, Nutzung und Vorteile) geplant, die auf Grund der Corona-Pandemie jedoch nicht stattfinden konnten. Sobald Veranstaltungen mit einem größeren Teilnehmerkreis wieder möglich sein werden, beabsichtigt die Steuerverwaltung, die geplanten Informationsveranstaltungen durchzuführen. Die hierfür anfallenden Kosten werden aus dem vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten IT-Budget für die Steuerverwaltung finanziert.

10. Wie viele Arbeitsplätze sind in der Finanzverwaltung (prozentual und absolut) mobil bzw. als Telearbeitsplatz so ausgestaltet, dass die Beschäftigten jederzeit auch im Homeoffice arbeiten können?

Aktuell sind in den bremischen Finanzämtern und der Landeshauptkasse rund 480 Arbeitsplätze als mobile bzw. Telearbeitsplätze ausgestaltet. Das entspricht rund 55 % aller Arbeitsplätze. Weitere Anträge auf mobile bzw. Telearbeit liegen vor und ein weiteres Ausrollen von Telearbeitsplätzen ist im Jahr 2021 geplant. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich nicht alle Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung (z.B. Publikumsbereiche, Post-

und Scanstelle etc.) für mobiles Arbeiten bzw. Telearbeit eignen.

Die rund 150 Auszubildenden bzw. Studierenden der bremischen Steuerverwaltung und deren Dozent:innen wurden bereits Anfang 2020 mit iPads ausgestattet, was sich im Hinblick auf den plötzlichen Ausbruch der Corona-Pandemie und den Umstieg auf digitale Lehr- und Lernformate als gute Entscheidung erwiesen hat.

11. Wie viele IT-Fachkräfte wurden seit dem Jahr 2017 neu eingestellt, in welchen Gebieten der Finanzverwaltung sieht die Landesregierung einen besonderen Bedarf für IT-Nachwuchskräfte und wie sollen diese gewonnen werden?

Die Bremer Steuerverwaltung hat den gesamten IT-Support für die Betreuung der steuerlichen IT-Fachverfahren (Pflege und Wartung, Störungsmanagement, Vermittlung des Anwenderwissens) bei Dataport beauftragt. Demzufolge stellt die Steuerverwaltung selber keine IT-Fachkräfte ein. Bei Dataport wurden am Standort Bremen in der steuerlichen Verfahrensbetreuung seit 2017 insgesamt 14 IT-Fachkräfte eingestellt, davon 8 externe Bewerbungen, 6 Bewerbungen mit IT-Hintergrund / Wirtschafts- oder (Fach-)Informatiker:innen und 6 Nachbesetzungen für Abgänge.

Neben Ausschreibungen und Angeboten für wechselwillige Personen mit Berufserfahrung (young bzw. senior professionals) bemüht Dataport sich durch Kooperationen mit Universitäten, duale Studiengänge sowie Praktikumsangebote auch um Berufseinsteiger:innen.

12. Welchen Aus- und Fortbildungsbedarf sieht der Senat aufgrund der digitalen Transformation für die Beschäftigten der Finanzverwaltung und welche Change-Management Aktivitäten wurden aufgrund fortschreitender Digitalisierung innerhalb der Finanzverwaltung gegenüber dem Personal erbracht?

Durch die Digitalisierung der Verwaltung verändern sich Strukturen, Prozesse und Arbeitskultur. Auf diese Veränderungen und deren Folgen müssen die Beschäftigten vorbereitet werden. Aus diesem Grund wurde am 5. Februar 2020 das vom IT-Planungsrat beschlossene Projekt „Qualifica Digitalis“ gestartet. Es handelt sich um ein Kooperationsprojekt zwischen Bund, Ländern, Kommunen, Wissenschaft, Gewerkschaften und Bildungseinrichtungen, das unter Federführung des Landes Bremen die Themen Digitalisierung und Qualifizierung wissenschaftlich fundiert, praxisorientiert und mit hoher Beteiligungsorientierung aufgreift.

Das Projekt widmet sich insbesondere den Fragen, auf welche Kompetenzen und Qualifikationen es verstärkt ankommt und welche Arbeitsweisen, Lehr- und Lernformen den besten Rahmen bieten, um den sich ständig ändernden Anforderungen gerecht werden zu können. Bis Mitte 2022 sollen auf Grundlage wissenschaftlicher Analysen Vorschläge und Handlungsempfehlungen für Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen für den öffentlichen Sektor erarbeitet werden. Ein wesentlicher Teil der beabsichtigten Untersuchung soll in Form einer quantitativen Erhebung mittels standardisierter anonymer Online-Befragung von Beschäftigten erfolgen. Neben der Neugestaltung von Konzepten, Curricula, Ausbildungsordnungen und Kompetenzprofilen soll es auch Vorschläge für erforderliche beziehungsweise anzustrebende Rechtsanpassungen geben.

Mit Hilfe der angestrebten Projektergebnisse sollen politisch-administrative Entscheider, Verwaltungspraxis, betriebliche Interessenvertretungen, Gewerkschaften und Einrichtungen der Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Sektors bei der Entwicklung geeigneter Maßnahmen unterstützt werden. Für die wissenschaftliche Begleitung und Umsetzung des Projektes wurden das Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS, das Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib) und das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer gewonnen.

13. Inwieweit und für welche Verfahren ist innerhalb der Finanzverwaltung der Einsatz

von Natural Language Processing (NLP), Machine Learning bzw. Künstliche Intelligenz zur Betrugsbekämpfung (Fraud Prevention und Detection), von Chatbots bzw. Avatars, Künstlicher Intelligenz (z.B. Robotic Process Automation) im Bereich von unstrukturierten Daten und von Optischer Zeichen- und Texterkennung (Optical Character Recognition) geplant bzw. bereits umgesetzt?

In der Steuerverwaltung sind Risikomanagementsysteme im Einsatz (siehe dazu Frage 14). Die Risikobewertung optimiert den Bearbeitungseinsatz und hilft gezielt, Betrugsfälle zu vermeiden oder aufzudecken. Risikomanagementsysteme tragen maßgeblich zur Steuergerechtigkeit bei, weil die zugrundeliegenden Risikoregeln in allen Ländern gleichermaßen eingesetzt werden.

Im Bereich des Scannens von Steuererklärungen und anderen Formularen wird Optical Character Recognition eingesetzt. Sofern Steuererklärungen oder andere Formulare noch in Schriftform eingereicht werden dürfen, werden Sie zur Vermeidung von manuellem Erfassungsaufwand und zur Erzeugung einer elektronischen Akte eingescannt und im Anschluss die darin enthaltenen für das Besteuerungsverfahren maßgebenden Daten durch entsprechende Software ausgelesen.

Voraussichtlich wird im Jahr 2021 auch die eingehende Papierpost (sog. „weiße Post“) in das Scanverfahren eingebunden. Gegenüber Steuererklärungen und anderen Formularen hat die weiße Post den Nachteil, dass nicht verkennzifferte, unstrukturierte Daten vorliegen. Mit Hilfe von KI-Modulen wird daher versucht, den Typ und den Inhalt des Schreibens zu erkennen, um die eingescannte Post dann den richtigen Verfahren zuzuordnen und an die richtigen Bereiche elektronisch weitergeben zu können.

Im Rahmen der Grundsteuerreform ist als zusätzlicher Informationskanal ein Chatbot geplant, der im Juli 2021 online gehen soll, weil hinsichtlich des neuen Bewertungsrechts bundesweit ein sehr hoher Informationsbedarf der Bürger*innen erwartet wird.

14. Welche Qualitätssicherungsverfahren sind vorgesehen, um die Funktionsweise von algorithmischen Entscheidungsassistenzsystemen oder vollautomatisierten Entscheidungssystemen, z.B. entsprechend rechtlicher oder ethischer Anforderungen zu prüfen, und welche Kriterien sollen einer derartigen Prüfung zugrunde liegen?

Nach § 88 Abs. 5 S. 1 der Abgabenordnung (AO) können die Finanzbehörden zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern automationsgestützte Systeme einsetzen (Risikomanagementsysteme). Diese Systeme haben zum Ziel, das Risiko einer unzutreffenden Besteuerung in einem Steuerfall auf Basis der verfügbaren Daten automatisiert zu bewerten. Das entlastet sowohl die Finanzämter als auch die Bürger:innen und Unternehmen, weil die als risikoarm eingestuften Fälle nicht aufwändig geprüft werden müssen, sondern vollautomatisch bearbeitet werden können.

Allerdings müssen die Risikomanagementsysteme gewisse Anforderungen erfüllen. Nach § 88 Abs. 5 S. 3 AO muss mindestens gewährleistet sein, dass Fälle anhand einer Zufallsauswahl zur umfassenden Prüfung ausgesteuert werden, prüfungswürdige Sachverhalte durch Amtsträger geprüft werden, Amtsträger Fälle für eine umfassendere Prüfung auswählen können und dass die Risikomanagementsysteme regelmäßig auf ihre Zielerfüllung überprüft werden. Diese Überprüfung findet laufend für die verschiedenen Steuerarten im Rahmen von Bund-Länder-Arbeitsgruppen statt. Durch Auswertungen und Evaluierungen werden in diesen Arbeitsgruppen regelmäßig der angewendete Risikofilter, die Risikoregeln und die ausgegebenen Bearbeitungshinweise hinsichtlich deren Ausgabehäufigkeit, Ausgaberrichtigkeit und Notwendigkeit überprüft. Neben diesen Auswertungen werden bei Gesetzesänderungen bestehende Regeln überarbeitet oder neue, notwendig gewordene Regeln erstellt. So wird sichergestellt, dass die aktuelle Rechtslage auch im Rahmen des angewendeten Risikomanagements Beachtung findet.

Ethische Anforderungen werden durch die Risikomanagementsysteme nicht abgeprüft,

da für diese Systeme ausschließlich die für die Steuerfestsetzungen notwendigen, steuerlich erheblichen Angaben eines/einer Steuerpflichtigen maßgeblich sind.

15. Inwieweit werden IT-Lösungen bei ihrem Einsatz innerhalb der Finanzverwaltung auf ihre Barrierefreiheit sowie auf eine Bürgerorientierung und -freundlichkeit hin überprüft?

Seit 2006 wird für die zentrale Benutzeroberfläche „KONSENS-Dialog“ (K-Dialog) bzw. „Universeller Arbeitsplatz Finanzamt“ (UNIFA), von dem aus alle Mitarbeiter:innen in den Finanzämtern auf die KONSENS-Leistungen zugreifen, ein jährliches Audit durch den TÜV Süd durchgeführt. In diesem Zusammenhang werden Nutzer-Interviews – zuletzt 2019 im Finanzamt Bamberg – durchgeführt, die Aufschluss über die Anwenderfreundlichkeit/Usability geben. Auch 2020 erfolgte wieder die Zertifizierung der Benutzeroberfläche hinsichtlich Qualität, Funktionalität und Ergonomie. Für Beschäftigte mit Beeinträchtigungen gibt es zusätzliche Software, z.B. Supernova für Sehbehinderte.

Die Gestaltung des Portals Mein ELSTER folgt der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik (BITV) nach dem Behindertengleichstellungsgesetz. In 2018 erreichte das Portal 97,5 von 100 Punkten im BITV-Test (<http://testen.bitv-test.de/index.php>). Auch hier erfolgt die Entwicklung unter Einbeziehung des Nutzererlebnisses. Das Produkt steht im Wettbewerb mit digitalen Steuer-Assistenten freier Anbieter und unterliegt einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Mein ELSTER bietet seine Inhalte auch in leichter Sprache an (https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/leichte_sprache).

Die Finanzministerkonferenz hat sich am 25. Juni 2015 für eine Neugestaltung des Einkommensteuerbescheides ausgesprochen. Das Bescheidbild soll bürgerfreundlicher hinsichtlich Aufbau und Layout werden; die Inhalte sollen für die Bürger:innen verständlicher dargestellt werden. Ein Lastenheft für die Programmierung eines bürgerfreundlichen Einkommensteuerbescheids („BürStE“) wurde erstellt; die Umsetzung erfolgt durch Nordrhein-Westfalen.

Beschlussempfehlung: