

6. Digitalisierung der Steuerverwaltung

6.1 Einführung

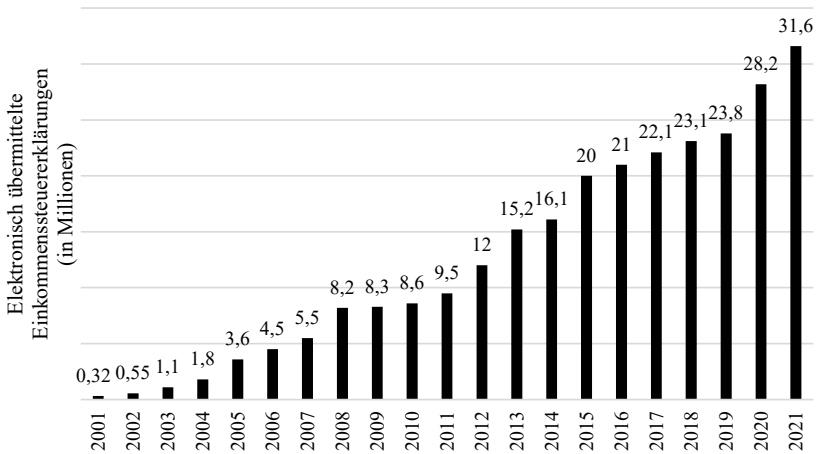
Im Vergleich zu anderen Verwaltungsbereichen hat die deutsche Steuerverwaltung bereits langjährige und umfassende Digitalisierungserfahrungen gesammelt. Dabei wurden einerseits herbe Rückschläge erlebt, etwa als das gescheiterte Software-Projekt FISCUS¹⁷ 2005 nach 12 Jahren Entwicklungszeit eingestellt wurde. Andererseits ist die Steuerverwaltung ein viel zitiertes Beispiel für eine gelungene Verwaltungsdigitalisierung, wobei insbesondere die ELSTER-Verfahren rund um die elektronische Steuererklärung aufgrund ihres hohen Digitalisierungsgrades und außergewöhnlicher Nutzungszahlen hervorgehoben werden (Denkhaus 2019; Döring/Löbel 2020; Mergel 2021; Nationaler Normenkontrollrat 2018). Bereits im Jahr 1994 wurde in zwei bayerischen Finanzämtern ein Pilotprojekt zur strukturierten Übermittlung elektronischer Daten im Rahmen der Einkommensteuererklärung gestartet (Schröder 2018: 462). Das Projekt ELSTER (Elektronische Steuererklärung) wurde 1996 initiiert und 1999 als offizielles Verfahren für die elektronische Abgabe der Einkommensteuererklärung eingeführt. Heute ist ELSTER ein gemeinsames Digitalisierungsprojekt der Steuerverwaltungen aller Länder und des Bundes unter Federführung des Bayerischen Landesamtes für Steuern. Der Digitalisierungsprozess schreitet kontinuierlich voran und mit allein im Kalenderjahr 2021 31,6 Millionen elektronisch übermittelten Einkommensteuererklärungen können die ELSTER-Verfahren als digitale Massenverfahren bezeichnet werden (siehe Abbildung 10).

Umfassende Digitalisierungserfahrung in der Steuerverwaltung

Doch der hohe Digitalisierungsgrad allein „heißt keineswegs, dass wir hochzufriedene Mitarbeiter in den Finanzämtern hätten. Das werden Sie feststellen, egal wen sie fragen. Alle schimpfen auf KONSENS. Das kann ich gleich vorwegnehmen, ja. Aber auf welchem Niveau? Das ist die Frage“ (ELSTER02).

17 FISCUS steht als Apronym für das „Föderale Integrierte Standardisierte Computergestützte Steuersystem“, das ab 1991 bundesweit einheitliche IT-Systeme in der Steuerverwaltung schaffen sollte.

Abbildung 10: Anzahl der elektronisch übermittelten Einkommenssteuererklärungen (2001–2021)



(Quelle: eigene Darstellung basierend auf Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.-a, o. J.-b)

6.2 Ausgangslage

6.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Steuerverwaltung

Besondere Rolle
der Abgaben-
verwaltung

Der Steuerverwaltung kommt eine besondere Rolle für das Staatswesen zu, da sie als Abgabenverwaltung maßgeblich zu seiner Effektivität und Funktionsfähigkeit beiträgt (Schaebts et al. 2021). Dafür sind insbesondere Finanzämter als örtliche Behörden der Landesfinanzverwaltung von Bedeutung. Sie unterstehen den Landesfinanzministerien als Oberste Behörden, wobei in Bundesländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau zusätzlich Landesämter bzw. Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden unterstützend und beaufsichtigend agieren. Die deutsche Steuerverwaltung ist also, im Kontrast etwa zu anderen EU-Mitgliedstaaten, dezentral organisiert.

Steuerpflichtige Personen treten in der Regel jährlich zur Abgabe der (Einkommens-)Steuererklärung mit ihrem Finanzamt in Kontakt. Dies geschieht mehrheitlich auf digitalem Weg über das ELSTER-Portal, jedoch steht es Angestellten und Rentnern ohne Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit weiterhin frei, die Steuererklärung in Papierform einzureichen. Für das Jahr 2020 wird etwa davon ausgegangen, dass rund 93 % der insgesamt geschätzten Einkommenssteuererklärungen mit ELSTER übermittelt wurden (Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.-a).

6.2.2 Digitalisierbarkeit der Einkommenssteuerveranlagung

Der Grad der Digitalisierbarkeit einer Verwaltungsleistung betrifft ihre Verarbeitbarkeit in digital-technischen Systemen. Zunächst muss bedacht werden, dass sich das materielle Steuerrecht in Deutschland durch eine besondere Komplexität auszeichnet, was unter anderem mit der Vielzahl abzubildender Lebenssachverhalte, volatiler und kurzlebiger Bestimmungen sowie notwendiger Einzelfallgerechtigkeit im Besteuerungsverfahren zusammenhängt. Insofern ergeben sich sowohl aus rechtlicher als auch technischer Sicht Schwierigkeiten bei der Modellierung komplexer steuerrechtlicher Vorschriften in digitalen Verfahren. Eine weitere Besonderheit betrifft den zu gewährleistenden steuerrechtlichen Datenschutz, der insbesondere die Möglichkeiten des digitalen Datenaustausches einschränkt. Andererseits ist das Steuerrecht zahlungeneigt und Daten lassen sich in strukturierter Form vorhalten, was den Einsatz von Algorithmen für eine digitale, automationsgestützte Steuerfestsetzung erleichtert. Grundlage des digitalen Steuervollzugs ist eine maschinell auswertbare Datenbasis, welche in der Steuerverwaltung grundsätzlich zur Verfügung steht.

Komplexes, aber zahlungeneigtes Steuerrecht

Eine wichtige Änderung in der Nachweispflicht von Belegen ist im Jahr 2017 vorgenommen worden. Aus der früheren Belegvorlagepflicht ist eine Belegvorhaltepflcht geworden. Mussten vorher bei Steuererklärungen immer Kopien der Belege mit eingereicht werden, ist dies nun nicht mehr notwendig, sondern die Belege sind nur aufzubewahren und auf Nachfrage einzureichen. Diese Maßnahme erleichtert die Abgabe der digitalen Steuererklärung erheblich.

6.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation

Die Steuerverwaltung liegt in der Vollzugs-Zuständigkeit der Länder. Gehen die Steuererträge an die Länder, wie etwa bei der Grunderwerbssteuer, handelt es sich um Landeseigenverwaltung (Art. 83 GG). Darüber hinaus werden die Landesfinanzverwaltungen im Auftrag des Bundes tätig, wenn sie Steuern verwalten, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, wie Lohn- und Einkommenssteuer (Bundesauftragsverwaltung, Art. 108 Abs. 3 GG). Dies reduziert die Gestaltungsspielräume auf den nachgeordneten Ebenen deutlich (ELSTER03).

Bundesauftragsverwaltung

Der rechtliche Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung wurde in der Steuerverwaltung in den letzten Jahrzehnten gestärkt (ELSTER10). Mit dem Ziel der bundesweiten Vereinheitlichung der IT-Verfahren und Software

KONSENS-Verbund und KONSENS-Gesetz

wurde der sogenannte KONSENS-Verbund¹⁸ etabliert. In diesem Zusammenhang wurde die Entwicklung, Beschaffung, Pflege und Nutzung digitaler Tools durch die KONSENS-Verwaltungsvereinbarung von 2007 und das Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-Gesetz) seit 2019 verbindlich geregelt. Im KONSENS-Verbund sind alle 16 Landesfinanzverwaltungen und der Bund vertreten. Fünf Auftrag nehmende Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) verantworten die Steuerung und Umsetzung der IT-Architektur und -Standards, welche im Anschluss nach dem Einer für Alle-Prinzip von den übrigen elf Auftrag gebenden Ländern übernommen werden (KONSENS o. J.). Letztere haben über verschiedene KONSENS-Gremien ein begrenztes Mitspracherecht (siehe Abbildung 11). Sie sind zudem neben dem Bund über den Königsteiner Schlüssel an der Finanzierung mitbeteiligt.¹⁹ Für jedes Portfolioproduct ist genau eines der Auftrag nehmenden Länder verantwortlich; von der Software-Entwicklung bis zum Sicherstellen der Einsatzfähigkeit in den anderen Ländern.

Rahmenbedingungen für Automatisierung

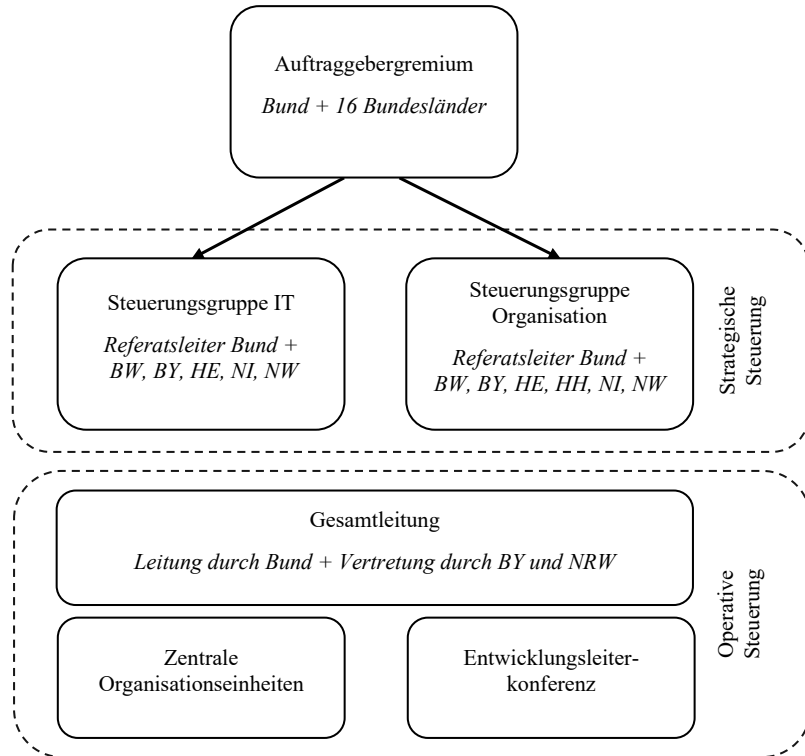
Ferner wurde im Jahr 2016 mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens eine große Reform der Abgabenordnung (AO) in Kraft gesetzt. Damit wurde nicht nur die Möglichkeit der vollautomatischen Bearbeitung von Steuererklärungen gefestigt, sondern die gesetzliche Grundlage für die Automatisierung von Verwaltungsakten im Allgemeinen geschaffen. Dies erfolgte durch die gleichzeitige Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) und des Zehnten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB X), womit in allen drei Verfahrensordnungen die Möglichkeit von vollautomatisierten Verwaltungsverfahren etabliert ist (Art. 19–20 Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens; siehe auch Braun Binder 2016). Ziel der Neuregelung ist, ein stärker risikoorientiertes, idealerweise vollautomatisiertes Besteuerungsverfahren zu etablieren, um eine größere An-

18 KONSENS steht für „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“.

19 Kosten entstehen im Rahmen von KONSENS zu rund einem Drittel für die Software-Entwicklung und darüber hinaus zu rund zwei Drittel für Software-Pflege, Betriebskosten und Vorhabenverwaltung. Entsprechend des Vorhabenplans ist eine stetige jährliche Steigerung der Gesamtausgaben um fünf Prozent vorgesehen, wobei dieser Wert in der Praxis seit 2015 zwischen drei und 24 Prozent rangierte (Deutscher Bundestag 2021b: 2–3; Schaeps 2022: 22–23). Die Interviewpartner der Landesfinanzministerien und Finanzämter bewerten diesen finanziellen Rahmen als angemessen und sehen darin eine länder- und ebenenübergreifende Einigkeit zur Priorisierung von Digitalisierungsinvestitionen (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER04).

zahl von Steuererklärungen bei geringerem Personalaufwand bearbeiten zu können (Bayerisches Landesamt für Steuern o. J.-a).

Abbildung 11: Aufbauorganisation von KONSENS



(Quelle: eigene Darstellung basierend auf KONSENS 2019)

Aufbauend auf dieser rechtlichen Grundlage können durch die einzelnen Bundesländer keine eigenen Verfahren in Auftrag gegeben werden. Eine im Rahmen von KONSENS entwickelte Anwendung muss innerhalb eines Jahres übernommen werden, was ein wesentlicher Unterschied zur Digitalisierung in Kfz-Zulassungen und Bauaufsichten sowie bei Elternleistungen ist. „Bei uns heißt es nicht, EfA – Einer für Alle – wir wollen das, sondern EfA – Einer für Alle – wir müssen das“ (ELSTER02). Durch den Bund wurden ebenfalls Controlling-Mechanismen mit Zielvereinbarungen für die Länder eingerichtet (ELSTER03). So zahlt der Bund etwa einen erfolgsabhängigen Zuschuss von zehn Millionen Euro pro Jahr, welcher „an den Fortschritt des

Verpflichtende
Nachnutzung

produktiven Einsatzes einheitlicher IT-Verfahren oder einheitlicher Software geknüpft ist“ (KONSENS 2021: 8).

6.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung

Hoher digitaler
Reifegrad

Insbesondere dem Fachverfahren ELSTER wird innerhalb der Steuerverwaltung ein hoher Digitalisierungsgrad beigemessen, da einerseits Medienbrüche zunehmend vermieden und Prozesse (teil-)automatisiert werden. Zu diesem Zweck werden im Bereich der Steuerfestsetzung IT-gestützte Risikomanagementsysteme (RMS) genutzt (§88 AO). Mit der Einführung eines Steuerportals (ehemals „ElsterOnline-Portal“, jetzt „ELSTER, Ihr Online-Finanzamt“) wird eine medienbruchfreie Kommunikation ermöglicht, indem Dokumente, wie Quittungen und Begleitschreiben, auch elektronisch übermittelt werden können (Bayerisches Landesamt für Steuern o.J.a; Schmidt 2021). Seit 2020 kann zudem der Steuerbescheid wahlweise digital über das ELSTER-Portal oder eine andere Steuersoftware abgerufen werden. Trotz des vergleichsweise hohen Digitalisierungsgrads fällt die Zufriedenheit der Beschäftigten mit dem aktuellen Stand der Digitalisierung insgesamt jedoch recht negativ aus. Auf einer Schulnotenskala von 1 „äußerst zufrieden“ bis 6 „äußerst unzufrieden“ bewerten die Befragten unserer Verwaltungsumfrage innerhalb der Steuerverwaltung den Digitalisierungsstand mit einer Durchschnittsnote von 4,6.

E-Akte

In anderen Bereichen der Steuerverwaltung ist der Umsetzungsstand weniger fortgeschritten. In den Finanzämtern findet derzeit ein Umstellungsprozess von Papierakten auf die E-Akte statt, welcher trotz hoher Priorisierung im KONSENS-Verbund von den Beschäftigten als schleppend beschrieben wird. Zwar geht aus der Verwaltungsumfrage hervor, dass in rund 97 % der befragten Finanzämter eine elektronische Akte geführt wird. Allerdings sind noch nicht alle Vorgänge über die aktuelle E-Akte abrufbar und es fehlt an digitalen Schnittstellen zwischen den verschiedenen Dienststellen (ELSTER07, ELSTER14, ELSTER15). Die E-Akte ist noch fehleranfällig und wird zum jetzigen Zeitpunkt weder flächendeckend noch in vollem Umfang genutzt – obwohl es seitens der Länder Vorschriften dazu gibt (ELSTER07, ELSTER08, ELSTER09, ELSTER11, ELSTER12, ELSTER13, ELSTER14, ELSTER15). Es existieren zudem noch viele Aktenaltbestände, die nicht digitalisiert sind, weswegen in allen Finanzämtern ein Parallelbetrieb der Papier- und E-Akte notwendig ist (ELSTER01, ELSTER09, ELSTER10, ELSTER15). Ausweislich unserer Umfrage werden in nur fünf Prozent der befragten Finanzämter Altakten systematisch digitalisiert (siehe auch Tabelle 16).

„Wir werden immer elektronischer. Es wird auch immer mehr, was dort eingeleitet werden – Einsprüche und, und, und. Aber die Papierakte ist noch nicht

ganz unwichtig bei uns. [...] Nur sich auf die E-Akte zu verlassen, das ist im Augenblick noch nicht möglich" (ELSTER06).

Folglich existiert bisher keine einheitliche elektronische Steuerakte im KONSENS-Verbund, was eine Hürde für den digitalen Datenaustausch bedeutet. Es fehlt bislang an einer bundeseinheitlichen Definition dessen, wie eine E-Akte gestaltet sein sollte, was zu Unterschieden in den elektronischen Steuerakten zwischen den Bundesländern führt. In der Praxis zeigen sich bei der elektronischen Aktenübermittlung, etwa bei Zuständigkeitswechsel zwischen Finanzämtern verschiedener Bundesländer, teils sehr unterschiedliche Vorgehensweisen. Dies betrifft sowohl die Auswahl der Datenpunkte als auch den Zeitraum, für den Daten übermittelt werden. Daher kann es vorkommen, dass bestimmte erforderliche Daten beim elektronischen Aktenversand nicht übermittelt werden, ohne dass dies für das Finanzamt unmittelbar erkennbar ist (ELSTER02).

Diese Problemlage ist jedoch im KONSENS-Verbund bekannt und wird mit dem Ziel einer vollständigen E-Akte bis 2026/27 bearbeitet (ELSTER02). Grundsätzlich etabliert sich die E-Akte zunehmend (ELSTER10). „Ob ich in den nächsten dreieinhalb Jahren meiner aktiven Dienstzeit noch erleben werde, dass wir – dass ich papierlos bin, also ich bin mir sicher, das erlebe ich nicht. Aber wir sind auf dem Weg dahin“ (ELSTER15). Schließlich wird in einer deutlich überwiegenden Mehrheit der Finanzämter ein elektronisches Wiedervorlagesystem eingesetzt (91 %). Etwas weniger verbreitet sind Systeme zur Onlineterminvereinbarung, die in rund 62 % der Finanzämter vorhanden sind.

Tabelle 16: Verbreitung digitaler Technologien in den Finanzämtern

	Anteil Finanzämter (Anzahl antwortender Ämter)
E-Akte ist vorhanden	97,3 % (n = 149)
<i>von jenen Finanzämtern mit E-Akte:</i>	
<i>findet eine hybride Aktenführung statt (gleichzeitig auf Papier und digital)</i>	<i>100 % (n = 103)</i>
<i>werden Akten ausschließlich u. vollst. digital geführt</i>	<i>0 % (n = 103)</i>
<i>werden Altakten werden systematisch digitalisiert</i>	<i>5,1 % (n = 79)</i>
Elektronisches Wiedervorlagesystem ist vorhanden	90,7 % (n = 150)
Onlineterminvereinbarungssystem ist vorhanden	62,4 % (n = 141)

(Quelle: eigene Erhebung, n = 156 unterscheidbare Finanzämter; in kursiv die Angaben der Teilmenge, die jeweils eine E-Akte führt)

Eine vollständige Vereinheitlichung der IT-Systeme ist noch nicht erreicht

Die technischen Voraussetzungen in den Finanzämtern werden im Allgemeinen als gut beschrieben, wobei es insbesondere durch die Covid-19-Pandemie einen erheblichen Schub hinsichtlich der digitalen Ausstattung gegeben hat (ELSTER09, ELSTER10, ELSTER15, ELSTER16, ELSTER17). Allerdings variiert die Hardware-Ausstattung zwischen den Bundesländern und wird somit zum Teil auch noch als unzureichend eingeschätzt (vgl. ELSTER07, ELSTER08, ELSTER12). Da es nach wie vor eine Vielzahl sogenannter Altverfahren der Bundesländer gibt, die im Parallelbetrieb mit den gemeinsamen KONSENS-Programmen bestehen, lässt sich bisher nicht von einer Vereinheitlichung der IT im umfassenden Sinne sprechen (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER17).

6.3 Implementierungsprozess und Akteure

KONSENS-Verbund

Wie bereits dargestellt, steht der KONSENS-Verbund als zentrales Akteurs-Netzwerk für die föderale Zusammenarbeit im Zentrum des Digitalisierungsprozesses und besteht aus verschiedenen Steuerungs- und Arbeitsgruppen. Er wird beschrieben als „das allesbeherrschende Gremium oder [die] Zusammenkunft, die die Digitalisierung vorantreibt“ (ELSTER01). Ziel ist die „Vereinheitlichung und Modernisierung der IT-Unterstützung in den Finanzämtern sowie [die] Verbesserung der Services für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Steuerberaterschaft“ (KONSENS 2021: 3). Im Mittelpunkt des Vorhabens steht die Ebenen übergreifende Koordination von Bund und Ländern, um schrittweise die bestehenden heterogenen IT-Strukturen der einzelnen Bundesländer zu vereinheitlichen (KONSENS 2021: 7).

6.3.1 Funktionsweise der ELSTER-Verfahren

Prozess der elektronischen Steuer-
veranlagung

Steuerpflichtige Personen können ihre Steuerdaten digital, entweder über das ELSTER-Portal bzw. die zugehörigen Apps oder mit einer gewerblichen Steuer-
software, an das Finanzamt übermitteln. Dabei werden elektronische Daten und Bescheinigungen der letzten vier Jahre bereitgestellt, die der Steuerverwaltung bereits übermittelt wurden. Eine digital eingereichte Steuererklärung wird automatisch, das heißt elektronisch und ohne menschliches Zutun, im System des zuständigen Finanzamts registriert (ELSTER08). Dabei werden die Grunddaten des Steuerpflichtigen von der Software geprüft. Werden Unstimmigkeiten festgestellt, kann eine manuelle Nachbearbeitung notwendig sein, bei der Daten durch Mitarbeitende der vorgelagerten Registratur aktualisiert werden (ELSTER13). Sobald eine Steuererklärung erfasst ist, wird sie

in der Übersicht des KONSENS-Programms nach Steuernummer sortiert angezeigt (ELSTER06).

Das automatische Risikomanagementsystem kann dann den Steuerfall zu einem sogenannten Auto-Fall deklarieren, bei dem die Bearbeitung der Steuererklärung und die Erstellung des Steuerbescheids automatisch vom System vorgenommen wird, ohne dass die Sachbearbeiter beteiligt sind (ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER17). Aktuell liegt das in circa zehn Prozent der Fälle vor (ELSTER10, siehe auch Deutscher Bundestag 2021a). Auch die in den übrigen Steuerfällen zu erfolgende manuelle Bearbeitung erfolgt digitalisierungsgestützt, indem die Mitarbeitenden softwaregenerierte Prüfhinweise bearbeiten. Das heißt, es werden jene Felder der Steuererklärung geprüft, die von der Software mit einem Prüfungsvermerk versehen sind. Die Finanzbeamten teilen die Steuerpflichtigen auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Daten in Risikogruppen ein, was wiederum zu einer höheren oder niedrigeren Anzahl von Prüfungsvermerken durch das RMS führt (ELSTER05, ELSTER06).

Externe Daten, die zur Bearbeitung der Steuerfälle notwendig sind, wie Lohndaten der Arbeitgeber, Krankenversicherungs- oder Riesterbeiträge, werden digital übermittelt (ELSTER11). Jedoch gibt es weiterhin große Bereiche mit Medienbrüchen, da die Steuererklärungen zum Teil in Papierform abgegeben werden. Zwar sehen die Sachbearbeiter in ihrer täglichen Arbeit nur noch selten Papiererklärungen, da diese zur weiteren Bearbeitung eingescannt und mittels OCR-Texterkennungssoftware in das Bearbeitungsprogramm eingespeist werden (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER05). Es besteht jedoch weiterhin viel analoges Kontrollmaterial, wie Mitteilungen aus anderen Finanzämtern, aber auch Altbestände aus Vorjahren sowie postalisch übersandte Belege, die nicht digitalisiert werden (ELSTER06).

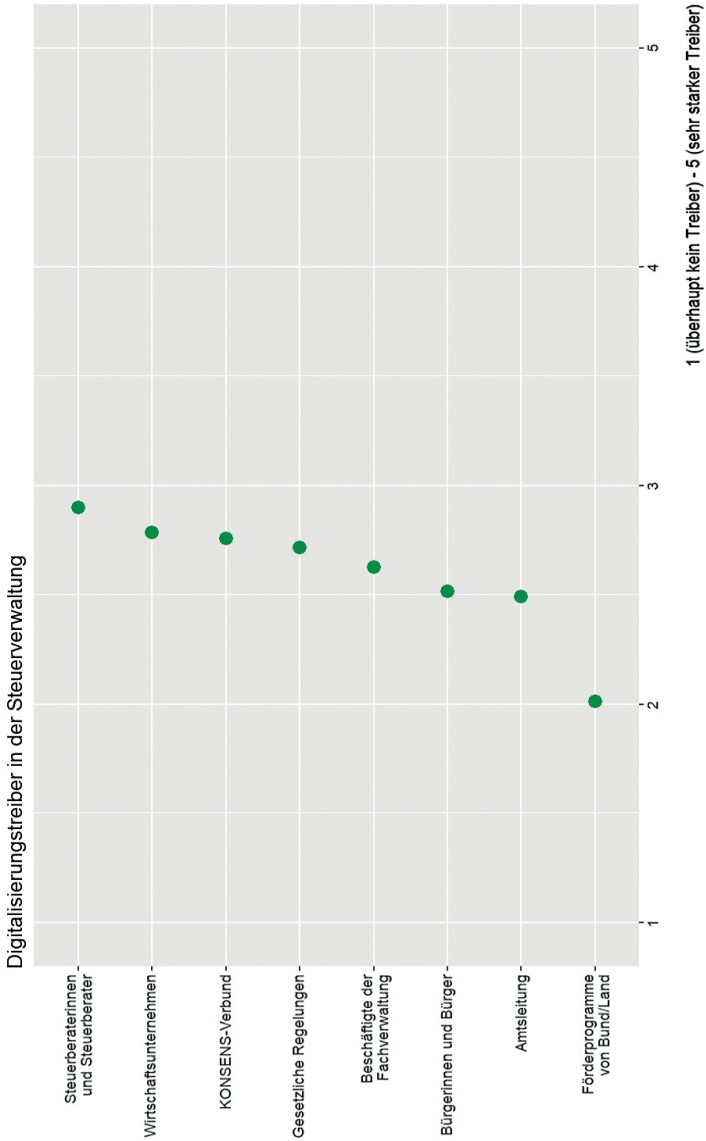
Medienbrüche

6.3.2 Promotoren der Digitalisierung

Es scheint kaum externen Digitalisierungsdruck zu geben, der sich als Treiber auf die Finanzämter auswirkt. Aus der Umfrage geht hervor, dass, in begrenztem Umfang, am ehesten Steuerberater (Mittelwert von 2,9) und Unternehmen (Mittelwert von 2,8) als Promotoren wahrgenommen werden, was sich auch mit Aussagen aus den Interviews deckt (ELSTER04). Auch der Digitalisierungsdruck aus den Finanzämtern heraus, etwa durch Amtsleitungen, ist vergleichsweise gering (Mittelwert von 2,5). Die Beschäftigten der Finanzämter gelten ebenfalls nicht als treibende Kraft (Mittelwert von 2,5), was laut Interviews vor allem auf die älteren Beschäftigten zutrifft (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER09, ELSTER15, ELSTER16).

Geringer externer Digitalisierungsdruck

Abbildung 12: Promotoren der Digitalisierung in der Steuerverwaltung



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Wie stark nehmen Sie die folgenden Akteure als Treiber für die Digitalisierung in Ihrer (Fach-)Verwaltung wahr?“, n = 1.151)

Auch gesetzliche Regelungen werden nur in mittlerem Umfang als Treiber wahrgenommen (Mittelwert von 2,7). Dennoch sind die Gebote der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 20 Abs. 3, § 3 Abs. 1 BGB; § 85 AO) sowie die Anforderung einer funktionsfähigen Eingriffs- und Einnahmeverwaltung wesentliche Argumente für eine bundesweite Zusammenarbeit bei der Digitalisierung (ELSTER03). Die Einführung des Onlinezugangsgesetzes hat dagegen keine ausschlaggebende Rolle zur Beschleunigung der Digitalisierung gespielt, da die Mehrzahl der gestellten Anforderungen bereits erfüllt war (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER10, ELSTER15). Auch wenn der KONSENS-Verbund von den Befragten ebenfalls nicht als besonders starker Digitalisierungstreiber bewertet wird (Mittelwert von 2,8), ist hervorzuheben, dass in der Steuerverwaltung durch verbindliche Absprachen über den Einsatz der gemeinsam entwickelten KONSENS-Softwareprodukte ein besonderer Handlungsdruck geschaffen wird.

6.3.3 Barrieren der Digitalisierung

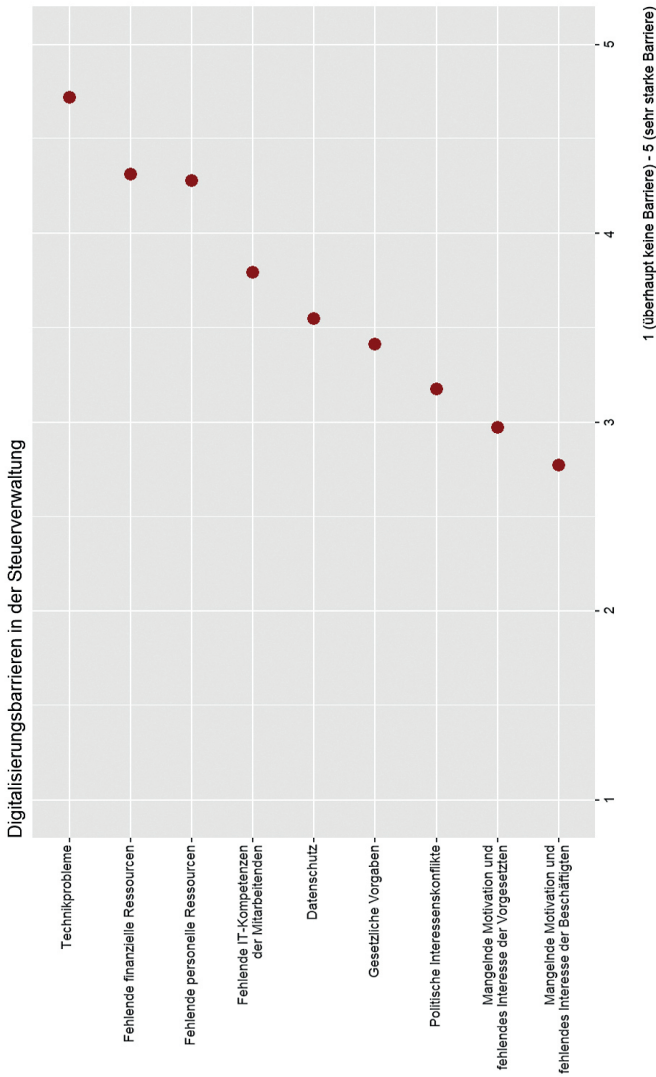
Aus der Verwaltungsumfrage geht hervor, dass insbesondere Technikprobleme von den Beschäftigten als Barriere für die Digitalisierung wahrgenommen werden (Mittelwert von 4,7). Negativ hervorgehoben werden Anwendungsprobleme durch die technische Fehleranfälligkeit und somit eine Instabilität der Programme (ELSTER02, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER07, ELSTER08, ELSTER10, ELSTER11, ELSTER13, ELSTER14, ELSTER17). Bei der Schnittstelle zwischen Bürgern und Verwaltung gibt es ebenfalls gewisse hemmende Aspekte wie etwa eine maximale Dateigröße von 10MB bei der Übertragung von Dokumenten über ELSTER. Es bestehen auch keine wechselseitigen Kommunikationskanäle, z.B. in Form von E-Mail-Kommunikation, zwischen Finanzämtern und Bürgern (ELSTER03, ELSTER10). Es wird weiter angemerkt, dass fehlerhafte Programmupdates trotz der von den Finanzamtsmitarbeitenden kommunizierten Bedenken freigegeben werden (ELSTER09, ELSTER14).

Technikprobleme

Wie in Abbildung 13 ersichtlich, werden darüber hinaus fehlende finanzielle und personelle Ressourcen unter den Befragten als größte Barrieren gewertet (Mittelwerte von je 4,3), gefolgt von fehlenden IT-Kompetenzen der Mitarbeitenden (Mittelwert von 3,8), Datenschutz- (Mittelwert von 3,5) und anderen gesetzlichen Vorgaben (Mittelwert von 3,4). Die Steuerverwaltung sieht sich mit einer enormen Personalknappheit konfrontiert, die zu einem gewissen Teil auf die in der gesamten öffentlichen Verwaltung vorherrschende hohe Zahl von Altersabgängen zurückzuführen ist (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER12, ELSTER13).

Ressourcenknappheit

Abbildung 13: Barrieren der Digitalisierung in der Steuerverwaltung



(Quelle: eigene Erhebung, n = 1.151; Fragestellung: „Folgende Aspekte werden manchmal als Barrieren für die Digitalisierung genannt. Bitte sagen Sie, inwiefern diese Aspekte Ihrer Meinung nach als Hindernis für die Digitalisierung des Fachamtes zutreffen oder nicht zutreffen.“)

Dies gilt zum einen für die Ebene der Finanzämter, wo der Personalmangel neben Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung auch auf den begrenzten Finanzhaushalt zurückgeführt wird (ELSTER01, ELSTER04, ELSTER15, ELSTER16). Zum anderen gibt es Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung zur Entwicklung und Betreuung neuer Software, wo der Wettbewerb um Personal mit dem privaten Sektor problematisiert wird (ELSTER04, ELSTER16). Deswegen wird IT-Fachpersonal zunehmend selbst ausgebildet, wobei nach wie vor ein Großteil der Positionen im IT-Bereich durch nachgeschulte Finanzbeamte besetzt ist (ELSTER01). Die Beschäftigten nehmen sich selbst eher nicht als Barriere wahr (Mittelwert von 2,8); eher werde der Implementierungsprozess in der Summe „wohlwollend begleitet“ (ELSTER01). Zwar gebe es einzelne Bedenken, aber keine grundsätzlichen Widerstände bei der Einführung digitaler Neuerungen (ELSTER01).

Aspekte wie der Datenschutz und das Steuergeheimnis sind wichtige Faktoren, die bei der Digitalisierung bedacht werden müssen, da sie etwa normale E-Mail-Kommunikation zwischen den Finanzämtern und Bürgern verhindern (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER03, ELSTER10, ELSTER15). Wiederholt unterstreichen die Interviewpartner zudem, dass die Komplexität der Steuergesetze die Digitalisierung erschwert und hier Vereinfachungen und höhere Stabilität wünschenswert sind (ELSTER01, ELSTER02, ELSTER03, ELSTER06, ELSTER12, ELSTER15).

Rechtliche
Barrieren

„Wenn der Einzelfall in jeder Steuervorschrift geregelt werden soll, wie sollen die Kollegen das programmieren. Also einfachere Steuergesetzgebung würde die Digitalisierung ja um ein Vielfaches nach vorne bringen“ (ELSTER05).

Außerdem wird in den Experteninterviews die Prozesssteuerung im KONSENS-Verbund als ein nicht unerheblicher Abstimmungsaufwand und „nicht agil“ (ELSTER02) beschrieben. Seitens eines Landesfinanzministeriums wurde eingeräumt, dass man bei der Projektsteuerung noch lernfähig und die resultierenden Probleme nicht nur systembedingt seien (ELSTER02). Das hat zur Folge, dass KONSENS-Entwicklungen einerseits recht langsam verlaufen und sich im Ergebnis teilweise nur auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt werden kann (ELSTER02, ELSTER14). Hinsichtlich der strategischen Ausgestaltung des Digitalisierungsprozesses erweist es sich ebenfalls als besonders herausfordernd, dass durch stetig neue Gesetzgebung und steuerrechtliche Anforderungen Bedarfe in der Softwareentwicklung entstehen, die prioritär zu bewerkstelligen sind (ELSTER01). Häufige Änderungen im Steuerrecht erschweren somit eine strategische Prozesssteuerung.

Schwierigkeiten
in der Projekt-
steuerung

6.4 Organisationale Veränderungen

Die interne Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzämter unterlag in den letzten Jahrzehnten mit fortschreitender Digitalisierung und Automatisierung einer steten Transformation (ELSTER13). Da mittlerweile ein großer Teil der zu bearbeitenden Einkommenssteuererklärungen auf elektronischem Weg eingeht und die Bearbeitung programmgestützt erfolgt, sind gewisse Tätigkeiten weggefallen, verändert worden oder neu entstanden, was sich wiederum auf die interne Organisationsstruktur auswirkt. Außerdem trägt die Digitalisierung grundlegend dazu bei, dass Organisationsveränderungen überhaupt möglich sind und die Fallbearbeitung flexibler organisiert werden kann (ELSTER02).

6.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation

Zentralisierung
von Aufgaben

Aus der Umfrage geht hervor, dass es tendenziell zu einer Zentralisierung von Aufgaben innerhalb der Finanzämter gekommen ist (78 % der Befragten stimmen dem zumindest teilweise zu). Zentralisierungen und die Schaffung größerer Organisationseinheiten werden als eine bundesweite Tendenz der letzten Jahre beschrieben (ELSTER03, ELSTER13, siehe auch Schaebs 2022: 95). Als Anstoß gilt aber nicht in erster Linie die Digitalisierung, sondern organisatorische Überlegungen dahingehend, dass die Vielzahl an Zuständigkeiten in den kleinen Finanzämtern nur schwierig abzubilden sei (ELSTER01). Gleichwohl stellt die Digitalisierung die Basis dafür dar, dass solche Strukturreformen überhaupt möglich sind (ELSTER02). Mit der Digitalisierung wird zudem gerechtfertigt, dass die Zuständigkeitsbereiche der Sachbearbeiter stetig größer werden, da die digitalen Programme viel Arbeit abgenommen hätten (ELSTER14).

Veränderte
Zuständigkeiten

Insofern ist es auch zu einer Verschiebung von Zuständigkeiten gekommen (ELSTER10). Die Umfrageergebnisse zeigen deutlich, dass in der Wahrnehmung der Beschäftigten durch Digitalisierung spezifischere (technische, rechtliche oder sonstige) Fachkenntnisse notwendig geworden sind (71 % der Befragten stimmen dem zu, während es nur 11 % verneinen). Betroffene Beschäftigte wurden umqualifiziert bzw. im Rahmen ihrer Möglichkeiten in anderen Prozessen eingesetzt, wobei eine sinnvolle Beschäftigung nicht immer möglich sei (ELSTER04, ELSTER05, ELSTER07, ELSTER10).

IT-Multiplikation

Durch die Digitalisierung sind auch neue Zuständigkeiten in Form von IT-Multiplikatoren und KONSENS-Ansprechpartnern entstanden. Aufbauend auf der Idee des *Floor Walking* werden Mitarbeitende als generelle IT-Berater oder zu einzelnen größeren technischen Neuerungen geschult. Das Wissen wird dann wiederum an die anderen Mitarbeitenden im eigenen

Finanzamt, aber teilweise auch darüber hinaus, weitergegeben (ELSTER03, ELSTER07, ELSTER09, ELSTER12, ELSTER15). Die KONSENS-Ansprechpartner haben außerdem die Aufgabe, bei technischen Problemen zu helfen (ELSTER14).

Schließlich hat die Digitalisierung auch insofern eine Flexibilisierung der Arbeit ermöglicht, indem Homeoffice als neue Arbeitsform etabliert wurde. Es gibt die Modelle der Telearbeit mit fest eingerichtetem Arbeitsplatz zuhause und des *mobile workings*, bei dem Präsenzzeiten im Amt überwiegen und das oftmals über Pool-Laptops organisiert wird (ELSTER15). Allerdings spielt in diesem Kontext die Covid-19-Pandemie eine wesentliche Rolle, da unter diesem externen Druck die Anschaffung von Hardware beschleunigt sowie Möglichkeiten für Homeoffice gestärkt wurden (ELSTER04, ELSTER06, ELSTER07, ELSTER08, ELSTER17). Es gibt jedoch weiterhin datenschutz- und steuerrechtliche Barrieren, die erfordern, dass gewisse Tätigkeiten innerhalb der Räumlichkeiten des Finanzamts erledigt werden. Darüber hinaus mangelt es zum einen teilweise an ausreichender IT-Ausstattung, um der Nachfrage der Mitarbeitenden nach Homeoffice nachzukommen. Zum anderen gibt es merkbliche Unterschiede zwischen den Finanzämtern, je nach Einstellung der Amtsführung (ELSTER12). Außerdem erfordert der nach wie vor bestehende Papierumlauf eine regelmäßige Anwesenheit der Beschäftigten im Finanzamt (ELSTER03, ELSTER05). Selbst während der Covid-19-Pandemie konnte ein großer Teil der Mitarbeiter in den Finanzämtern nicht von zuhause arbeiten,

Flexibilisierung
der Arbeit

„weil es auch innerhalb des einzelnen Finanzamts immer noch zu viel Papier gibt – überhaupt Papier gibt. [...] Unsere elektronische Akte für die interne Bearbeitung ist keineswegs aktuell auf dem Stand, dass wir schon glücklich und zufrieden sind“ (ELSTER02).

Es ist aber davon auszugehen, dass orts- und zeitflexibles Arbeiten mit zunehmender Digitalisierung und Automatisierung weitere Verbreitung finden wird (ELSTER13).

An der stark hierarchischen Organisation innerhalb der Steuerverwaltung scheint sich durch die Digitalisierung nichts wesentlich verändert zu haben (ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER10). Team-Strukturen haben sich prinzipiell unabhängig von der Digitalisierung entwickelt und werden in den Finanzämtern unterschiedlich organisiert (ELSTER09, ELSTER15). Es wurde aber angemerkt, dass Digitalisierung auch bedeutet, dass alle – von der Registratur über die Sachbearbeitung bis zur Amtsleitung – in einem Boot sitzen. Gerade bei technischen Problemen helfen sich die Mitarbeitenden gegenseitig, denn „geteiltes Leid ist halbes Leid“ (ELSTER12). Bemerkenswert ist, dass die jüngeren Mitarbeitenden

Hierarchien

eher den älteren helfen (ELSTER06), was als Umkehrung oder zumindest Aufweichung traditioneller Hierarchien durch die Digitalisierung interpretiert werden könnte.

6.4.2 Prozessveränderungen

Veränderter
Arbeitsalltag

Im individuellen Arbeitsalltag nehmen manuelle Routinetätigkeiten wie das Sortieren, Lochen oder Abheften von Papieranträgen immer weiter ab (ELSTER10, ELSTER15). Mitarbeitende können sich auf komplexere Fragen der Fallbearbeitung konzentrieren, da einfache und unkomplizierte Prozesse von den digitalen Programmen übernommen werden (ELSTER10, ELSTER17). Das bedeutet auch, dass heutzutage viele Prozesse überhaupt nicht mehr ohne Technologie funktionieren, während Technik früher höchstens unterstützend eingesetzt wurde. Die Einschätzung der Interviewpartner lautet, dass früher die Technik der Organisation gefolgt ist – und heute die Technik vorgibt, wie die Verwaltung sich zu organisieren hat (ELSTER15, ELSTER16). Es wird gleichwohl kritisiert, dass die Arbeitsabläufe dem Digitalen noch nicht ausreichend angepasst sind (ELSTER07, ELSTER17).

Zunehmende
Automation und
programmgeleitete
Fallbearbeitung

Die deutlichsten Prozessveränderungen treten bei sogenannten Auto-Fällen auf, bei denen die Einkommenssteuererklärungen bis zum Erzeugen des Steuerbescheids vollständig automatisiert und ohne menschliche Intervention bearbeitet werden (ELSTER01, ELSTER05, ELSTER08). Während sich am Grundsatz der Anwendung des Steuerrechts nicht viel geändert hat, wird die Organisation der Steuerverwaltung vermehrt an einer solchen Automatisierung ausgerichtet (ELSTER10). Prinzipiell ist das im Einklang mit dem Vorgehen, das bereits seit dem GNOFÄ-Erlass von 1976²⁰, also bereits vor der umfassenden Digitalisierung, praktiziert wurde: Den Bearbeitern werden gewisse Vorgaben gemacht, was konkret bei den Steuererklärungen geprüft werden soll, um eine Gleichmäßigkeit in der Besteuerung zu gewährleisten. Indem nun durch das System Prüfhinweise ausgegeben werden und damit vorgegeben wird, welche Teilbereiche einer Steuererklärung geprüft werden sollen, hat eine deutliche Bedeutungszunahme dessen stattgefunden (ELSTER03).

„Um die Fallzahlen zu schaffen, haben wir gesagt, und andere Länder auch, konzentriert euch auf die Hinweise. Prüft nicht, was ihr wollt. Und wir untersagen euch sogar zu prüfen, was ihr wollt“ (ELSTER03).

20 GNOFÄ steht für Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens. Mehrere gleichnamige Ländererlasse wirken auf eine bundeseinheitliche Organisationsstruktur und Arbeitsweise in den Finanzämtern hin.

Eine interviewte Finanzamtsleitung schätzt die Fallbearbeitung so ein, dass mittlerweile in 90 Prozent der Fälle die Software die Sachbearbeitenden durch die Fallbearbeitung lenkt (ELSTER05). Bevor der Steuerbescheid erstellt wird, nimmt das System noch eine gesamtheitliche Prüfung vor, sodass kein Prüfhinweis unbearbeitet bleiben kann (ELSTER02, ELSTER11). Wenn eine Freigabe durch die Sachgebietsleitung notwendig ist, wird der Steuerfall inklusive relevanter Erläuterungen der Sachbearbeiter elektronisch übermittelt (ELSTER11). Ansonsten fallen jegliche Vorabprüfungen weg, die früher noch durch Sachgebietsleiter erfolgten, heutzutage aber vom RMS übernommen werden (ELSTER11). Hinzu kommt eine größere Transparenz über Bearbeitungsstände dank dem elektronischen Vermerk von Zuständigkeiten und der steigenden Nutzung der digitalen Wiedervorlage (ELSTER11).

Software führt durch die Fallbearbeitung

Dass interne Abläufe einer kontinuierlichen Veränderung unterworfen sind, zeigt sich etwa daran, wie sich die Datenerfassung im Zuge der Digitalisierung entwickelt hat. Zu Beginn der digitalen Bearbeitung von Steuererklärungen mussten die im Finanzamt eingegangenen Erklärungen noch händisch abgetippt werden. Mittlerweile werden Papiererklärungen gescannt, was teilweise gebündelt für mehrere Finanzämter und sogar über Landesgrenzen hinweg erfolgt. Die Daten werden im Regelfall durch eine Erkennungssoftware digitalisiert und in die Bearbeitungssoftware eingespeist, ohne dass eine manuelle Erfassung notwendig wird (ELSTER01, ELSTER09). Der Scan-Prozess ist nichtsdestotrotz mit hohem Aufwand für die Verwaltung verbunden und es sind folglich zusätzliche Teilprozesse entstanden, die einen organisationalen Umstellungsaufwand in den Finanzämtern bedeuten (ELSTER02, ELSTER03). Das Scan-Verfahren wird allerdings als Übergangsprozess betrachtet, der sukzessive abnehme, je mehr Steuererklärungen digital abgegeben werden, und potenziell ganz wegfallen werde (ELSTER15).

Scan-Verfahren zur elektronischen Datenerfassung

6.5 Personalbezogene Veränderungen

6.5.1 Veränderungen des Personalstands

Angesichts des in der Steuerverwaltung vorherrschenden Personalmangels spielt die Digitalisierung auf mehreren Ebenen eine wesentliche Rolle. Zum einen wird in ihr eine große Chance gesehen, die Personalknappheit abzufedern und durch Effizienzgewinne Personalressourcen in den Prozessen einsparen zu können. Ausgehend von dieser Logik sei teilweise Personal abgebaut worden (ELSTER17), wobei dies kein flächendeckendes Phänomen ist. Knapp 38 % der Befragten lehnten die Aussage ab, dass es durch Digitalisierung zu Personalabbau kam (wiederum rund 29 % stimmten der Aussage

Personalabbau nicht aufgrund von Digitalisierung

zu). Während etwa durch das Scannen von Papiererklärungen zur digitalen Bearbeitung neue Stellen entstanden sind, zeigt der Bereich der Datenerfassung exemplarisch, dass einige vergleichsweise gering vergütete und weniger qualifizierte Stellen weggefallen sind. Die Dienststellen der händischen Registrierung sowie des Datenabgleichs der Papiererklärung sind quasi überflüssig geworden, da dies nunmehr digital und automatisiert stattfindet und Steuerfälle nur noch bei Abweichungen an Beschäftigte ausgereicht werden (ELSTER06, ELSTER15). Dadurch sind gewisse Berufsgruppen durch die Digitalisierung und Automatisierung auslaufend (ELSTER05). Die verbleibenden Stellen und Tätigkeiten setzen nun höhere Qualifikationen voraus.

Insgesamt ist der Personalstand der Steuerverwaltung der Länder zwischen 2007 und 2021 um 3,53 % gesunken (von 139.350 auf 134.435) (Statistisches Bundesamt o. J.). Allerdings ist aber auch eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten: Die Ausbildungszahlen wurden deutlich hochgefahren und es wird versucht, am Limit einzustellen, um dem aktuell hohen Fehlbedarfsfaktor entgegenzuwirken (ELSTER05, ELSTER16). Tatsächlich sind die jährlichen Ausbildungszahlen von Beamten zwischen 2007 und 2021 bundesweit um rund 212 % gestiegen (von 4.855 auf 15.170) (Statistisches Bundesamt o. J.). Dennoch sieht die aktuelle Situation so aus, dass immer weniger Personal für sukzessiv steigende Aufgabenanforderungen zur Verfügung steht, wodurch letztendlich mehr Arbeit pro Person anfällt (ELSTER02, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER09).

Das erklärt sich auch dadurch, wie der Personalbedarf berechnet wird. Demnach wird ermittelt, wie viel Zeit Beschäftigte für eine gewisse Tätigkeiten benötigen, was auf die Summe der zu bearbeitenden Steuererklärungen hochmultipliziert wird. Allerdings werden hierbei die Effizienzsteigerungen durch die Digitalisierung und Automatisierung bereits mit eingepreist (ELSTER01, ELSTER05). Der Personalbedarf wird unter der Annahme kalkuliert, dass Investitionen in die Digitalisierung mit einer Reduzierung des Personalbedarfs einhergehen (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER15).

In gewissen Bereichen wirken die digitalisierten und (teil-)automatisierten Prozesse zwar tatsächlich arbeitserleichternd, sodass Effizienzgewinne und einhergehende Personaleinsparungen theoretisch möglich sind (ELSTER07, ELSTER08, ELSTER15, ELSTER16). Praktisch ist der Digitalisierungsprozess allerdings noch nicht an einem Punkt angelangt, an dem das volle Potenzial für Einsparungen ausgeschöpft ist (ELSTER04, ELSTER06, ELSTER15). Die digitalen Programme laufen noch nicht ausreichend stabil und erfordern zum jetzigen Zeitpunkt noch zusätzlichen Arbeitsaufwand, wie etwa den Aufbau und die Pflege von digitalen Datenbeständen (ELSTER04, ELSTER13).

Digitalisierung
fängt Personalbedarf
noch nicht auf

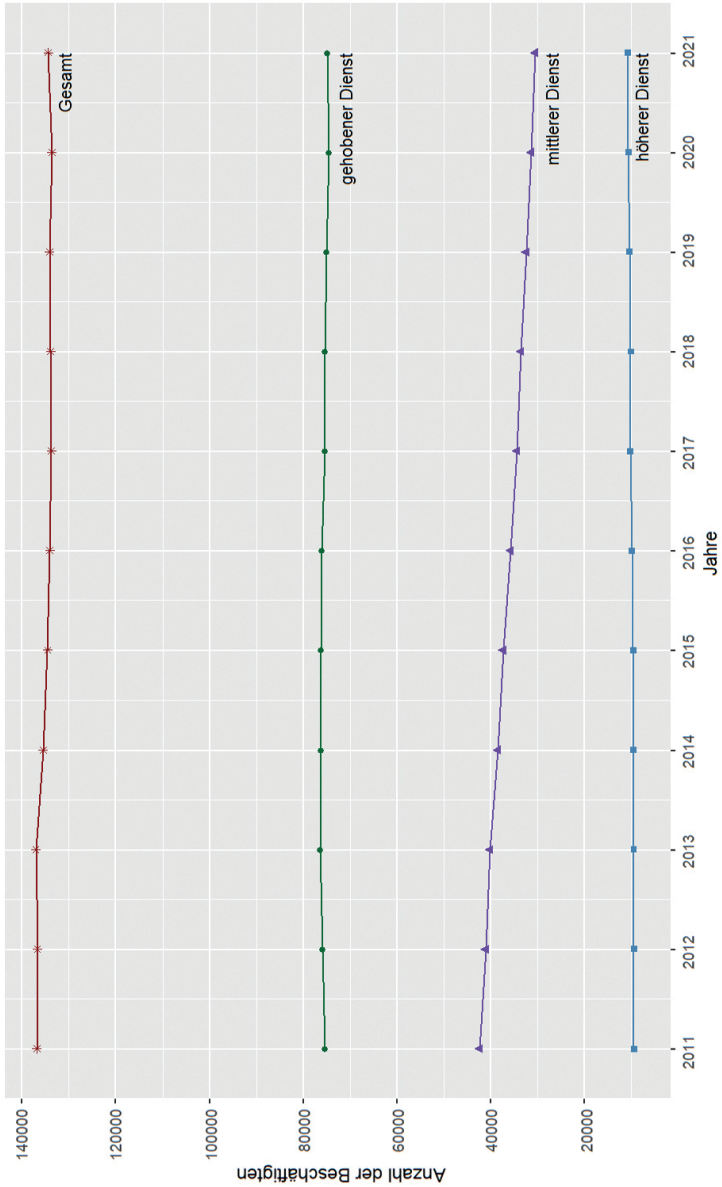
„Obwohl wir immer mehr Steuerpflichtige haben, geht der Bedarf kontinuierlich immer, immer zurück – also der errechnete Personalbedarf. Also ich sage immer, die Digitalisierung ist da schon eingepreist, die noch gar nicht läuft. [...] Wenn alles gut läuft, ist alles in Ordnung, aber das ist halt an den wenigsten Tagen so“ (ELSTER05).

Laut Interviews hat es Personalzuwächse insbesondere in Rechenzentren und Auftrag nehmenden Ländern gegeben, die für die technische Umsetzung der Digitalisierungsreformen zuständig sind (ELSTER01). Die Auswertung der Beschäftigungsdaten des Statistischen Bundesamtes ergab, dass Bayern das einzige Bundesland ist, welches über die Jahre einen substantiellen Personalzuwachs (um 105 % zwischen 2011 und 2021) erlebt hat, was auch auf die bedeutende operative Rolle im KONSENS-Verbund zurückführbar ist, die sich wiederum in gesteigertem Personalbedarf widerspiegelt (Statistisches Bundesamt o. J.). Ein weiterer Aspekt, der die Interdependenz zwischen der Personalausstattung und der Digitalisierung der Finanzämter verdeutlicht, ist die Auswirkung auf zusätzliche Altersabgänge. Es wird wiederholt berichtet, dass der fortschreitende Digitalisierungsprozess Grund dafür war, dass viele ältere Beschäftigte vorzeitig in den Ruhestand gegangen sind, da sie bei der schnellen Entwicklung nicht hinterhergekommen sind (ELSTER02, ELSTER14, ELSTER15, ELSTER16).

Die insbesondere im mittleren Dienst zu beobachtende Veränderung der Tätigkeitsprofile wird versucht über die Bewertung der Dienstposten abzubilden, also welche Besoldung erreicht werden kann (ELSTER03). Etwa in der Veranlagungsverwaltungsstelle, wo Steuererklärungen registriert werden, kam es im Zuge der Digitalisierung zu tariflichen Höhergruppierungen (ELSTER05). Wenn vermeidbar finden allerdings in der Regel keine Tarif-Neugruppierungen statt, sondern es werden Aufgaben so verschoben, dass sie den Dienstposten entsprechen (ELSTER13). Wenngleich weiterhin beide Ausbildungszweige des mittleren und gehobenen Dienstes benötigt werden (ELSTER16), ist es schwierig geworden, Personen ohne steuerliche Ausbildung zu beschäftigen, selbst in Dienststellen wie der Registratur (ELSTER14). Von den bestehenden Beschäftigten wurde niemand aufgrund der Digitalisierung entlassen, sondern jeder im Rahmen seiner Möglichkeiten „irgendwo [...] zwischensortiert“ (ELSTER15), was bedeutet, dass sie anderweitig mit gleichwertigen oder leicht höherwertigen Tätigkeiten eingesetzt wurden (vgl. ELSTER07). Aber: „Wenn jetzt wer Neues sich auf so einen Platz bewirbt, dann hätte der gar keine Chance mehr auf so einen Platz“ (ELSTER14).

Tarif-Neugruppierungen

Abbildung 14: Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in der Steuerverwaltung in den Landeshaushalten



(Quelle: eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt o. J.)

Es wird berichtet, dass inzwischen hauptsächlich höherqualifizierte Mitarbeitende eingestellt werden (ELSTER05). Das spiegelt sich auch in den Daten zur Entwicklung der Beschäftigten des Statistischen Bundesamtes wider. Wie Abbildung 14 darstellt, ist der mittlere Dienst real und anteilig gesunken, während die Anzahl der Beschäftigten im höheren Dienst um 14,6 % zunahm (von 9.496 in 2011 auf 10.880 in 2021). Folglich waren insbesondere Tätigkeiten von den Auswirkungen der Digitalisierung betroffen, die von Mitarbeitenden im mittleren Dienst erfüllt wurden. „Diese Tätigkeiten sind weggefallen, deswegen haben wir den mittleren Dienst auch immer mehr für die Sachbearbeitung eingesetzt“ (ELSTER03). Während 2011 noch rund 31 % der Beamten und Arbeitnehmer in der Landessteuerverwaltung im mittleren Dienst beschäftigt waren, waren es 2021 nur noch rund 23 % (Besoldungsgruppen A6-A8 sowie E5-E8) (Statistisches Bundesamt o. J.). Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es jedoch unzutreffend zu behaupten, dass der mittlere Dienst aufgrund von Digitalisierung und Automatisierung nicht mehr benötigt wird. Es fällt weiterhin viel händische Arbeit unter anderem im Bereich der Datenpflege an, um sicherzustellen, dass elektronische Komponenten überhaupt lauffähig sind (ELSTER11, ELSTER15). Es deutet sich jedoch an, dass sich dies potenziell ändern wird. Bei der Einführung neuer Veranlagungsmodelle ziehen es Finanzämter in der Regel vor, keine Übergangslösungen mit Mitarbeitenden aus dem mittleren Dienst zu schaffen, sondern sofort zur endgültigen Organisationsform überzugehen (ELSTER03).

Bedeutungsverlust
des mittleren
Dienstes

6.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen

Mit der Digitalisierung verändern sich die Anforderungen an die Beschäftigten (ELSTER01, ELSTER05, ELSTER12). Es wird von Mitarbeitenden in jeglicher Position erwartet, dass sie eine technische Affinität aufweisen und die Computer-Programme gut beherrschen (ELSTER01, ELSTER05, ELSTER07, ELSTER10, ELSTER14, ELSTER15). Sachbearbeiter berichten von Schwierigkeiten, bei den raschen Veränderungen der digitalen Programme hinterherzukommen, und fühlen sich in dieser Hinsicht teilweise überfordert (ELSTER02, ELSTER06, ELSTER14). Knapp drei Viertel der Befragten empfinden den Weiterbildungsaufwand aufgrund sich verändernder IT-Anforderungen zumindest geringfügig als Arbeitsbelastung, wobei fast 40 % dies sogar als stark bis sehr stark belastend empfinden. Darüber hinaus haben sich aber auch die Anforderungen an das Kommunikationsvermögen der Beschäftigten verändert, da sowohl mit Kollegen als auch mit Steuerpflichtigen bzw. Steuerberatern oft ein hoher Austauschbedarf bei der Fallbearbeitung besteht (ELSTER10).

Steigende Arbeitsanforderungen

Tabelle 17: Veränderungen der Arbeitssituation in den Finanzämtern

Durch die Digitalisierung ...	Trifft zu	Trifft nicht zu
sind die Arbeitsabläufe fragmentierter geworden	34,2 %	35,4 %
erfordert meine Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse (technisch, rechtliche u.a.)	72,6 %	10,7 %
gibt es neue, zusätzliche Ausgaben	54,2 %	17,8 %
hat das Mailaufkommen zugenommen	79,0 %	9,1 %
werden erhebliche Personalressourcen gebunden	32,4 %	26,0 %
ist die Fallbearbeitung unübersichtlicher geworden	38,9 %	30,6 %
ist der Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung gesunken	32,9 %	40,5 %
ist das weggefallen, was die Arbeit mal ausgemacht hat	18,8 %	57,1 %
hat die Kontrolle meiner Arbeit zugenommen	53,4 %	20,2 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Stimmen Sie den folgenden Beobachtungen zu Auswirkungen von Digitalisierung in Ihrer Verwaltung eher zu oder lehnen Sie diese eher ab?“, n=1.032 Beschäftigte in Finanzämtern, die fehlenden Prozentsätze ergeben sich aus „teils/teils“-Antworten, fehlende Angaben exkludiert)

Steuerliches Fachwissen weiterhin von Bedeutung

Einzelne Aussagen aus den Interviews, dass nun eher Generalisten als Spezialisten gebraucht werden, die Kenntnisse in allen Bereichen haben, ließen sich durch die Befragung nicht bestätigen (nur 23 % der Befragten stimmen dem zu, während es 30 % ablehnen; die übrigen Prozente entfielen auf teils/teils). Da aber alle Sachbearbeiter die vom Programm ausgegebenen Hinweise gleichermaßen prüfen müssen, ist es nicht mehr möglich, sich bei der Bearbeitung nur auf Bereiche zu konzentrieren, bei denen sie sich besonders gut auskennen (ELSTER03, ELSTER10, ELSTER15): „Jeder muss jetzt alles beherrschen“ (ELSTER03).

Es gibt die Ansicht, dass Fachwissen nun weniger notwendig sei, da ein Teil des Prüfverfahrens durch das Programm übernommen wird und die Sachbearbeitenden nur noch technische Hinweise abarbeiten: „Die steuerfachliche Ausbildung, die wir genießen und die ja wirklich auch gut ist, braucht man eigentlich in der Praxis nicht mehr“ (ELSTER07). Die Vermutung wird von anderen Interviewpartnern wiederum verneint (ELSTER06):

„Die Leute denken immer oder sagen, ich brauche ja gar keine steuerliche Ausbildung mehr. Es soll ja eh im Grunde alles lauffähig gemacht werden. Aber man muss natürlich sehr viel steuerliches Wissen haben, um die relevanten Sachverhalte rausfiltern zu können“ (ELSTER05).

Tatsache ist, dass gerade vom mittleren Dienst zum Teil auch viele händische Tätigkeiten zu erledigen sind, wie etwa bei der Datenpflege. Diese setzen zwar sehr akribisches Arbeiten voraus, erfordern aber keine direkte Anwendung des steuerlichen Fachwissens (ELSTER11, ELSTER12, ELSTER15).

Trotz der betonten Ambivalenz bleibt die Feststellung bestehen, dass steuerliches Fachwissen nach wie vor von entscheidender Bedeutung ist.

Die Inhalte der Ausbildung an den Finanzschulen und Fachhochschulen für Finanzen haben sich trotz der veränderten Anforderungen über die letzten Jahrzehnte kaum verändert. Zwar werden neben dem Fokus auf steuerrechtlicher Bildung auch Medienkompetenzen vermittelt und es wird erwartet, dass Gesetzestexte digital genutzt werden können. Dennoch liegen in der Lehre noch Schwachstellen im Bereich Digitalisierung. Das Feedback von Studierenden bestätigt, dass Unterricht zur digitalen Arbeitsweise noch deutlich verstärkter angeboten werden sollte (ELSTER16).

Im Bereich der digitalspezifischen Fortbildungen gibt es zwei grundlegende Verfahrensansätze. Zum einen werden durch die einzelnen Bundesländer Schulungen angeboten, häufig über die genannten Multiplikatoren, wenn es zu umfassenden digitalen Neuerungen kommt (ELSTER06, ELSTER07, ELSTER15, ELSTER17). Dafür gibt es eine zentrale Schulungseinrichtung: ein System, in dem in einer Schulungsumgebung mit der Echt-Software Fälle durchgespielt werden (ELSTER01). Besonders positiv hervorgehoben wurde die zunehmende Durchführung von Schulungen im digitalen Format, wodurch Wissen finanzämterübergreifend vermittelt werden kann (ELSTER05, ELSTER09, ELSTER12). Zum anderen werden digitale Materialien und Arbeitsanleitungen zur Verfügung gestellt, die entweder direkt an die Mitarbeitenden oder ebenfalls über Multiplikatoren verbreitet werden (ELSTER10, ELSTER16). Allerdings: „Die stellen schon immer irgendwelche Handlungsanweisungen und sonstige Sachen ein, aber das sind manchmal 140 Seiten, die liest kein Mensch.“ (ELSTER10).

Daraus folgt, dass die Programme teilweise nicht so genutzt werden wie gewünscht, weswegen einzelne Bundesländer ergänzend zu den bundeseinheitlichen Verfahrensbeschreibungen Kurzanleitungen entwickeln (ELSTER03, ELSTER17). Bei kleineren Neuerungen und Programm-Updates erarbeiten sich die Beschäftigten das benötigte Wissen vornehmlich selbst oder helfen sich untereinander (ELSTER03, ELSTER07, ELSTER08, ELSTER10). Das gilt auch für die Position der ELSTER-Ansprechpersonen, für die es keine gesonderten Schulungen gibt, sondern die auf Praxiserfahrung und Eigeninitiative basiert (ELSTER09). Es wurde wiederholt geäußert, dass sich die Mitarbeitenden mehr Unterstützung wünschen und teilweise bei technischen Neuerungen alleingelassen fühlen (ELSTER09, ELSTER12, ELSTER13, ELSTER14, ELSTER17). In diesem Kontext wurde problematisiert, dass fi-

Fehlende digitalisierungsspezifische Inhalte in der Ausbildung

Schulungen und Arbeitsanleitungen zu digitalen Neuerungen

nanzielle und personelle Ressourcen für Fortbildungen nur sehr beschränkt verfügbar sind (ELSTER16).

6.5.3 Ent- und Belastungslagen

Arbeitsverdichtung
als wesentlicher
Belastungseffekt

In Hinblick auf Be- und Entlastungseffekte durch die Digitalisierung ist eine nuancierte Betrachtungsweise angemessen, da sowohl positive als auch negative Effekte parallel und zum Teil verschränkt eintreten. Eine gestiegene Belastung resultiert für die Mitarbeitenden vor allem aus der signifikanten Arbeitsverdichtung, die als zusätzlicher Druck wahrgenommen wird (ELSTER01, ELSTER04, ELSTER05, ELSTER06, ELSTER10). Zwar wirkt es arbeitsentlastend, dass viele simple, manuelle Tätigkeiten entfallen und insbesondere der Erfassungsaufwand reduziert ist (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER04, ELSTER06, ELSTER08, ELSTER10). Allerdings müssen die Beschäftigten durch die Einführung der digitalen Prozesse auch zusätzliche Aufgaben erfüllen, in erster Linie das manuelle Nachpflegen von Daten, ohne an anderer Stelle Entlastung zu erfahren (ELSTER06, ELSTER09, ELSTER13). Rund die Hälfte der Befragten nimmt dies als starke bis sehr starke Belastung wahr (siehe Tabelle 18). Zudem hat die Komplexität der Arbeitsprozesse zugenommen, weil primär die anspruchsvollen Tätigkeiten bei den Beschäftigten verbleiben (ELSTER03, ELSTER10, ELSTER14). Das betrifft auch die Datenfülle (z.B. E-Daten-Prüflisten, Zinsen, Vermögenswerte, E-Mails, Verfügungen), die bei der Fallbearbeitung durch die Digitalisierung zugenommen hat und komplexer geworden ist (ELSTER06, ELSTER12). Es besteht dahingehend eine Diskrepanz zwischen der Außendarstellung von Digitalisierung als Arbeiterleichterung und der kritischeren internen Wahrnehmung der Mitarbeitenden (ELSTER07, ELSTER10).

Erhebliche Belastungen durch
Technikprobleme

Insbesondere die regelmäßigen Technikprobleme werden als Quelle der Frustration wahrgenommen und für den Zeitdruck verantwortlich gemacht, da dadurch entstehender Leerlauf zu einem späteren Zeitpunkt ausgeglichen werden muss (ELSTER02, ELSTER07, ELSTER15). Hier stehen die Ergebnisse der Umfrage besonders hervor, da insgesamt 94 % der Befragten die IT-Ausfälle und -Fehler als starke bis sehr starke Belastung angaben, und gerade mal 0,3 % darin überhaupt keine Belastung sahen. Diese Belastungslagen spiegeln sich laut den Interviewpartnern auch in krankheitsbedingten Ausfällen wider, wobei ein hoher Krankenstand in Konsequenz wiederum den Arbeitsdruck im Amt erhöht (ELSTER05, ELSTER08, ELSTER14). Darüber hinaus wird die konstante Bildschirmarbeit und die mit digitaler Kommunikation verbundene Erwartungshaltung, unmittelbar verfügbar zu sein, als belastend wahrgenommen (vgl. ELSTER09, ELSTER15).

Tabelle 18: Veränderungen der Be- und Entlastungslagen in den Finanzämtern

Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	64,2 %	9,6 %
Aufgabendichte	60,0 %	11,6 %
Komplexität von Aufgaben	53,6 %	14,6 %
Zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	47,0 %	23,2 %
Ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	42,4 %	31,6 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	94,1 %	1,6 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	39,1 %	25,9 %

	Trifft zu	Trifft nicht zu
Die Fallbearbeitung wurde vereinfacht.	39,8 %	25,5 %
Die Digitalisierung führt zu Arbeitserleichterung.	51,7 %	15,1 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellungen: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“ (oben)/ „Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Veränderungen durch Digitalisierung in Ihrer Fachverwaltung zu?“ (unten), n=1.032 Beschäftigte in Finanzämtern, die fehlenden Prozentsätze ergeben sich aus „ein bisschen“-Antworten (oben) bzw. „teils/teils“-Antworten (unten), fehlende Angaben exkludiert)

Dennoch wird die digitalisierungs- und automationsgestützte Fallbearbeitung von einer Mehrheit der Befragten als Arbeitserleichterung wahrgenommen (ELSTER10, ELSTER11, ELSTER14). Nur rund 15 % der Befragten lehnten dies ab. Beispielsweise tragen die vorgegebenen Prüfhinweise auch dazu bei, Komplexität zu verringern, einen roten Faden bei der Fallbearbeitung vorzugeben und Wissensverlust zu minimieren. Rund 40 % der Befragten empfinden die Fallbearbeitung durch die Digitalisierung als vereinfacht. Jüngere, noch unerfahrene Kollegen profitieren davon im Besonderen (ELSTER01, ELSTER13).

Andererseits wird diese, durch die Digitalisierung veränderte Arbeitsweise teilweise auch als monoton und dadurch belastend empfunden. Jedoch wurden Aussagen aus den Interviews, dass der Spaß und das, was die Tätigkeit mal ausgemacht hat, komplett verloren gegangen seien (ELSTER07, ELSTER11), durch die Befragung nicht bestätigt (57 % verneinten dies). Insgesamt wurde die Zufriedenheit mit der gegenwärtigen beruflichen Tätigkeit als befriedigend bewertet. Auf einer Schulnotenskala von 1 „äußerst zufrieden“ bis 6 „äußerst unzufrieden“ verorteten sich die Befragten im Durchschnitt bei einer 3,2.

Entlastungen
durch vereinfachte
Fallbearbeitung

Durch den Wegfall von einfachen und Routinetätigkeiten sowie den (unter anderem digitalisierungsbedingten) Ablaufveränderungen gibt es laut Interviews weniger Ruhephasen im Tagesgeschäft, die die Mitarbeitenden vormals zur Erholung oder Fortbildung nutzten. Stattdessen sei man nun durchgehend eingebunden und „teilweise auch richtig unter Strom“ (vgl. ELSTER12). Diese Sichtweise, zusammen mit einer ganz allgemeinen Überforderung mit der Technik, ist überwiegend bei älteren Beschäftigten verbreitet (ELSTER08, ELSTER09). Dies bestätigt sich auch durch eine lineare Regressionsanalyse, aus der ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Alter der Befragten und der durch Digitalisierung wahrgenommenen Arbeitserleichterung hervorgeht.²¹ Je älter die Befragten, desto mehr Ablehnung erhält die Aussage, dass Digitalisierung zu Arbeitserleichterung führt.

Fehlerhafte Software hemmt

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Digitalisierung und Automatisierung dann zu einer Arbeitsentlastung beitragen, wenn die digitalen Verfahren und Programme einwandfrei funktionieren (ELSTER09, ELSTER13, ELSTER15). Fehlerhafte Programme hemmen dagegen (ELSTER11) und führen zu Frust. Daher sind auch Phasen, in denen digitale Neuerungen in Finanzämtern pilotiert werden, mit Mehrarbeit verbunden (ELSTER11). Hinzu kommen häufige Programm-Updates, die einerseits technische Probleme bedingen können und andererseits in dieser Häufigkeit belastende Umgewöhnungsprozesse für die Beschäftigten bedeuten (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER11, ELSTER14).

Natürlich ist der wahrgenommene Belastungszuwachs nicht auf den Digitalisierungsprozess als alleiniger Erklärungsfaktor zurückzuführen.

Weitere Belastungsfaktoren

„Da kommen mehrere Momente zusammen, ne. Also das ist EDV, das ist die Vielzahl der Steuerfälle, das wenige Personal und die letzten zwei Jahre noch Corona“ (ELSTER06).

Neben der genannten steuerrechtlichen Komplexität und Volatilität heben die Interviewpartner insbesondere die Verknüpfung mit dem Personalmangel hervor und sehen darin einen wesentlichen Grund, warum der Digitalisierungsprozess mit einer gewissen Belastung verbunden ist (vgl. ELSTER13). Tatsächlich empfinden 85 % der Befragten die Personalausstattung in ihrem Finanzamt als nicht angemessen. Es besteht zudem ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Personalausstattung und der durch Digitalisierung wahrgenommenen Arbeitserleichterung.²² Je mehr die Personalausstattung als angemessen wahrgenommen wird, desto mehr wird die Digitalisierung als arbeitserleichternd empfunden. Dies legt nahe,

21 Lineare Regression: $\ln(\text{Arbeitserleichterung} \sim \text{Alter})$, Koeffizient: -0.0344, Standardfehler: 0.0025, $p < .000$, angepasstes R^2 : 0.161

22 Lineare Regression: $\ln(\text{Arbeitserleichterung} \sim \text{Personalausstattung})$, Koeffizient: 0.2194, Standardfehler: 0.0396, $p < .000$, angepasstes R^2 : 0.0254

dass eine ausreichende Personalausstattung einen positiven Einfluss auf die Effektivität der Verwaltungsdigitalisierung hat.

6.5.4 Kontrolle von Arbeit

Im Gegensatz zu früher, als selbstständig entschieden wurde, welche Aspekte einer Steuererklärung im Detail geprüft werden, sind die Beschäftigten heutzutage an die Prüfhinweise gebunden (ELSTER07). Bei Bedarf dürfen jedoch zusätzliche Prüfungen angestellt werden:

„Die Arbeitsanweisung ist natürlich, sich an die Hinweise zu halten, aber sie enthält auch den Passus, wenn sich mir Unregelmäßigkeiten offensichtlich aufdrängen, darf ich auch ermitteln. Also es ist ja nicht so, dass man mir das Handeln verbietet [...]. Ich hab das mit dem Hinweissystem immer so empfunden, man gibt mir eine Richtschnur vor“ (ELSTER13).

Grundsätzlich empfinden nur rund ein Drittel der Befragten, dass ihr Ermessensspielraum in der Fallbearbeitung durch die Digitalisierung gesunken ist, was allerdings ein deutlich höherer Wert als bei Beschäftigten von Kfz-Zulassung und Bauaufsicht ist. So hegen die Interviewpartner in der Steuerverwaltung Zweifel, dass Prüfungen jenseits der programmerzeugten Hinweise erwünscht oder begrüßt sind (ELSTER14). Zudem ist dies in der Praxis aufgrund des immensen Zeitdrucks oft schlicht nicht umsetzbar (ELSTER07). Aus diesem Grund nimmt ein Teil der Beschäftigten das System als im Verfahren führend wahr und sieht sich in der eigenen Autonomie eingeschränkt (ELSTER02, ELSTER06, ELSTER09, ELSTER14). Die Bedeutung des Zeitaspekts wird durch einen Vergleich der Bearbeitung von Steuererklärungen im Massenverfahren und sogenannter „Abwurfälle“ verdeutlicht. Abwurfälle erfordern eine intensivere Prüfung und entsprechend mehr Bearbeitungszeit. Berichte weisen darauf hin, dass die Mitarbeiter von Abwurfällen im Gegensatz zur Sachbearbeitung im Massenverfahren zusätzliche Prüfungen und Abweichungen vom Programm vornehmen: „Zeit ist halt wichtig“ (ELSTER09). Zudem setzen die digitalen Programme gewisse Grenzen, die nicht zu überschreiten sind (ELSTER09): „Wenn ich nicht das mache, was vorgegeben ist, dann läuft’s ja nicht. Dann fliegt’s mir um die Ohren“ (ELSTER12). Beispielsweise machen die vorgeschalteten Plausibilitätsprüfungen ein Nachjustieren von bestimmten Werten unmöglich, obgleich es für die Bearbeitung sinnvoll wäre (ELSTER11). In solchen Fällen suchen die Mitarbeitenden nach pragmatischen Lösungen und *workarounds* (ELSTER12).

Zudem gibt mehr als die Hälfte der Befragten an, dass durch die Digitalisierung die Kontrolle ihrer Arbeit zugenommen hat. Auch dieser Wert ist deutlich höher als in Zulassungsstellen und Bauaufsichten. Prinzipiell ist es den Vorgesetzten im Finanzamt möglich, digital auf die Bearbeitungsstände

Veränderter Ermessensspielraum

Überwachung und Leistungskontrolle

der Mitarbeitenden zuzugreifen und dies zur Überwachung zu nutzen (ELSTER08). Etwa 90 % der befragten Personalratsmitglieder bestätigten, dass es durch die Digitalisierung die Tendenz zu zunehmender Leistungskontrolle gibt. Die Kontrolle ist insofern direkter geworden, denn früher konnten die Beschäftigten einen Stapel fertig bearbeiteter Papiererklärungen in der Schublade aufbewahren, um sie an weniger produktiven Tagen zu ihren erledigten Fällen hinzuzufügen und so ihre Statistik aufzubessern. Eine vergleichbare Art des Zwischenspeicherns ist im digitalen Programm nun nicht mehr möglich (ELSTER15). Zum Aufbessern der Statistik an „schlechten“ Tagen können höchstens einfachere Fälle vorgezogen werden (ELSTER09). Allerdings wird von den Interviewpartnern auch positiv anerkannt, dass man von einer gesteigerten Transparenz profitiert (ELSTER11).

6.6 Leistungsbezogene Veränderungen

6.6.1 Verwaltung-Bürger-Interaktion

Mehrwert für
Steuerbürger

Die grundlegende Aufgabe der Finanzämter, nämlich die Verwaltung und Erhebung von Steuern, bleibt durch Digitalisierung und Automatisierung unverändert. Allerdings sind die Art und Weise der Leistungserbringung sowie die einhergehenden Verwaltungs-Bürger-Interaktionen maßgeblich von den technologischen Entwicklungen beeinflusst. In erster Linie soll ein digitalisiertes Besteuerungsverfahren auch zu einer Entlastung für Steuerbürger beitragen, was sich sowohl in einer Vereinfachung als auch Beschleunigung der Prozesse widerspiegeln soll (vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens 2015: 63). Hinsichtlich der Verfahrensgeschwindigkeit liefert die Digitalisierung einen zweifachen Mehrwert. Erstens ist die Anfertigung der Steuererklärung für die Bürger schneller als noch im analogen Verfahren, da im Rahmen der vorausgefüllten Steuererklärung relevante externe Daten (z.B. Lohnsteuerbescheinigung) importiert und Vorjahresdaten übernommen werden können (ELSTER01, ELSTER03). Zweitens erhöht sich die Bearbeitungsgeschwindigkeit der übermittelten Steuererklärungen, wenn diese als Auto-Fälle bearbeitet werden können, was für Bürger im Idealfall wiederum eine kürzere Wartezeit bis zum Erhalt des Steuerbescheids bedeutet (ELSTER01, ELSTER04). Im automatisierten Verfahren erfolgt die Bereitstellung des Steuerbescheids in der Regel innerhalb von 10 bis 14 Tagen (ELSTER08, ELSTER10).

Hinsichtlich einer Entlastung jenseits des Zeitaufwands wird ebenfalls eine Vielzahl positiver Aspekte hervorgehoben. Es wird vor allem auf den gesteigerten Komfort verwiesen, der die Digitalisierung für Bürger bietet. Die

Steuererklärung mithilfe des Computers anzufertigen und dabei den zuvor genannten Service nutzen zu können, aus Übermittlungspflichten bei der Steuerverwaltung vorliegende Daten zu importieren und somit weniger Angaben selbst beisteuern zu müssen, mache das Verfahren deutlich bequemer (ELSTER01, ELSTER04). Generell verbessere sich die Bürgerorientierung bei den ELSTER-Verfahren kontinuierlich, wie auch Neuerungen wie die Möglichkeit des Einscannens von Belegen, das Berechnungsprogramm für die voraussichtliche Steuer oder die Möglichkeit, elektronisch Einspruch einzulegen, zeigen (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER04). Hinzu kommt eine Entlastung durch vereinfachte Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Steuerverwaltung und Bürgern, bei der eine elektronische Kontaktaufnahme auch außerhalb der Geschäftszeiten möglich ist, wenn auch in beschränktem Maße. Zum Beispiel wird in rund zwei Drittel der Finanzämter, aus denen Beschäftigte an der Befragung teilgenommen haben, ein System zur Online-Terminvereinbarung eingesetzt. Allerdings kann die digitale Kommunikation aus Datenschutzgründen nicht per E-Mail erfolgen, sondern nur eingeschränkt und einseitig über das ELSTER-Portal, was bei Bürgern oftmals auf großes Unverständnis stößt. Für eine Kommunikation per E-Mail müssen sich Bürger mit einem zusätzlichen Formular vom Steuergeheimnis befreien lassen (ELSTER02, ELSTER03, ELSTER10).

In Bezug auf weitere Unzulänglichkeiten bei den leistungsbezogenen Veränderungen durch die Digitalisierung wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die digitalen Programme für die Steuerbürger recht bedienerunfreundlich sind (ELSTER07, ELSTER10). Nichtsdestotrotz habe die Digitalisierung zur Verbesserung der Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung beigetragen (ELSTER04). Unzufriedenheit in der Bevölkerung herrsche vorrangig nicht aufgrund der Digitalisierung, sondern vielmehr aufgrund der Komplexität des Steuerrechts und der schweren Verständlichkeit der Materie (ELSTER02, ELSTER10). Die digitale Leistungserbringung wird insgesamt gut angenommen, was sich in der Quote von etwa 93 % elektronisch eingereichter Einkommenssteuererklärungen widerspiegelt. Dies gilt auch für Arbeitnehmer und Rentner, die im Regelfall ihre Steuererklärung weiterhin in Papierform einreichen könnten (vgl. Bayerisches Landesamt für Steuern, o. J.; ELSTER01, ELSTER02).

6.6.2 Qualität des Verwaltungsverfahrens

Ob die digitale Leistungserbringung auch zu einer Qualitätsverbesserung des Verwaltungsaktes führt, lässt sich nicht abschließend beantworten. Knapp ein Drittel der befragten Finanzamtsbeschäftigten nehmen eine Qualitätsverschlechterung bei der Leistungserbringung wahr, ein knappes Viertel eine

Qualität vs. Quantität im Verfahren

Qualitätsverbesserung (siehe Tabelle 19). Die interviewten Personen betrachteten es als große Herausforderung, nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität im digitalen Verfahren aufrechtzuerhalten (ELSTER07, ELSTER08, ELSTER12). Der Idealfall wurde von einer Finanzamtsleitung wie folgt beschrieben:

„Wir versuchen die Zeit, die uns durch die Technik geschenkt wird, wirklich in Qualität zu investieren. Also, dass die Bescheide, die wir erstellen, besser werden“ (ELSTER10).

Tabelle 19: Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in den Finanzämtern

	verbessert	verschlechtert
Qualität der Leistungserbringung	22,6 %	32,9 %
	gesteigert	gesunken
Interne Effizienz	41,5 %	22,5 %
	beschleunigt	verlangsamt
Beschleunigung der Leistungserbringung	38,0 %	31,5 %
	zufriedenere Kunden	unzufriedenere Kunden
Kundenzufriedenheit	22,1 %	25,7 %
	trifft zu	trifft nicht zu
Es gibt weniger Rechtsstreitigkeiten.	8,7 %	68,9 %
Die Fehleranfälligkeit ist geringer.	20,2 %	47,2 %
Es sind Kapazitäten freigeworden, die für andere Aufgaben genutzt werden.	16,9 %	61,7 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; fehlende Prozentanteile entfallen auf die Antwort „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“)

Allerdings lehnte die überwiegende Mehrheit von 62 % der Befragten die Aussage ab, dass durch die Digitalisierung Kapazitäten freigeworden seien, die nun für andere Aufgaben genutzt werden könnten. Theoretisch würden die Steuererklärungen dank der Digitalisierung und Automatisierung besser bearbeitet, wodurch auch ein höherer Steuerertrag folgt (ELSTER03). Dies hängt zum einen mit dem Wegfall des fehleranfälligen Erfassungsaufwandes und zum anderen mit der vorangestellten Plausibilitätsprüfung zusammen, die das digitale System durchführt, bevor eine Steuererklärung überhaupt an das Finanzamt gesendet werden kann (ELSTER03, ELSTER04). Außerdem könnte eine höhere Datenvielfalt, auf die sich dank der Digitalisierung ge-

stützt werden kann, zu einer umfänglicheren Prüfung beitragen (ELSTER05, ELSTER06). Für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird darüber hinaus eine Qualitätsverbesserung in der durch die Digitalisierung relativ bundeseinheitlichen Arbeitsweise gesehen (ELSTER09). Digitalisierung führt demnach zu einer Vereinheitlichung der Rechtsanwendung. Andererseits spricht die durch die Software vorgegebene Prüfungstiefe, bei der nur punktuell Angaben inspiziert werden, für eine weniger intensive Prüfung der Steuererklärungen und sinkende Qualität der Steuerbescheide. Es bestehe zudem die Gefahr, dass Steuerberater durch das RMS gewisse Werte als Freibeträge wahrnehmen (ELSTER05, ELSTER06, ELSTER14). Allerdings muss erneut hervorgehoben werden, dass Digitalisierung und Automatisierung nicht als alleinige Erklärungsvariable für Qualitätsveränderungen der Leistungserbringung herangezogen werden können, sondern im Zusammenspiel mit anderen Faktoren wie der Personalausstattung wirken. Die Digitalisierung kann somit durchaus einen positiven Effekt auf die Qualität des Verwaltungsaktes haben, während Begleiterscheinungen des Digitalisierungsprozesses zeitgleich hemmende Wirkungen entfalten.

Auch hinsichtlich der Merkmale der internen Effizienz, der Beschleunigung der Leistungserbringung und der Kundenzufriedenheit sind die Effekte nicht ganz eindeutig. Am ehesten wird von rund 41 % der Befragten eine Effizienzsteigerung der internen Abläufe durch Digitalisierung wahrgenommen, 23 % sehen eher eine Verschlechterung. Bei der Beschleunigung der Leistungserbringung sehen diese 38 % verbessert, aber 32 % verschlechtert und bei der Kundenzufriedenheit gehen 22 % von zufriedeneren und 26 % von unzufriedeneren Kunden aus. Auch Annahmen über digitalisierungsbedingt weniger Rechtsstreitigkeiten im Steuervollzug und Fehleranfälligkeiten in den Finanzämtern konnten durch die Befragung nicht bestätigt werden, sodass sich insgesamt ein gemischtes Bild ergibt.

6.7 Schlussfolgerungen

Die Steuerverwaltung blickt auf eine vergleichsweise langjährige Verwaltungsdigitalisierung zurück, die auf der Zusammenarbeit der Bundesländer und des Bundes beruht. Der Zusammenschluss im KONSENS-Verbund ist insofern bemerkenswert, als er auf der Bündelung von Kompetenzen beruht, die zunächst in einem Verwaltungsabkommen und später gesetzlich verankert wurde. Dieses Vorgehen spiegelt sich in zum Teil recht fortgeschrittenen digitalen und automatisierten Prozessen und Leistungen wider. Die Bearbeitung von Steuererklärungen erfolgt mittlerweile ausschließlich digital und zunehmend automatisiert. Dadurch kommt es zu einer Steigerung der Durch-

laufgeschwindigkeit und zu Effizienzgewinnen in den Finanzämtern. Nichtsdestotrotz gehen damit auch Herausforderungen einher. Insbesondere die Beschäftigten auf lokaler Ebene sehen nicht nur die Verbesserungen durch die voranschreitende Digitalisierung, sondern erleben in ihrem Arbeitsalltag Hürden wie Arbeitsverdichtung und gesteigerten Zeitdruck. Kernproblem ist zum aktuellen Zeitpunkt die Fehleranfälligkeit der IT-Komponenten, was einen wesentlichen Einfluss auf die Belastungslage der örtlichen Beschäftigten hat. Es sind zusätzliche Aufgaben, wie manuelle Datenpflege, erforderlich, um eine digitale Arbeitsweise zu ermöglichen. Ein weiterer Aspekt, der Unzufriedenheit sowohl bei Beschäftigten als auch bei Bürgern auslöst, betrifft die Komplexität und Volatilität des Steuerrechts. Dies erschwert nicht nur den Digitalisierungsprozess im Bereich der Projektsteuerung, sondern stellt auch hohe Anforderungen an die Beschäftigten bezüglich einer adäquaten Rechtsanwendung und an Bürger bei der Anfertigung ihrer Steuererklärung. Zudem fühlen sich die Beschäftigten im Digitalisierungsprozess oftmals nicht ausreichend mitgenommen, was die Notwendigkeit für aktivere Kommunikation zwischen den Verwaltungsebenen unterstreicht. Wenn Veränderungsprozesse als „von oben übergestülpt“ (ELSTER05) wahrgenommen werden, kann dies zur Resignation unter Beschäftigten beitragen und eine effektive Implementation des Digitalisierungsprojekts beeinträchtigen.

Digitalisierung kann nicht als Allheilmittel gelten. Vor allem kann sie zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht die Personalknappheit abfedern oder gar als Legitimation für sinkende Personalbedarfe genutzt werden. Wenngleich die Bündelung der Digitalisierungskompetenzen im KONSENS-Verbund sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen und Verpflichtungen auf Bundes- und Landesebene positive Effekte auf den Digitalisierungsstand der Steuerverwaltung haben, darf die lokale vollziehende Ebene nicht aus dem Blick geraten. Wenn die Digitalisierung ihre intendierten Effekte der Effizienz- und Qualitätssteigerung entfalten soll, gilt es, die Herausforderungen ernst zu nehmen, denen die Beschäftigten in ihrem Arbeitsalltag begegnen. Dazu ist es entscheidend, einen ganzheitlichen Blick auf die Belastungslagen im Finanzamt zu werfen und Digitalisierung im Zusammenspiel mit Steuerrecht und Personalausstattung zu betrachten.