

Die vereinfachte Steuererklärung bot ab dem Veranlagungszeitraum 2019 weder für die Verwaltung noch für die Steuerpflichtigen Vorteile gegenüber den herkömmlichen Erklärungsvordrucken. Der geringe Grad der Digitalisierung führt im Gegenteil sogar zu Mehrkosten von rd. 250 T€ p. a. (ab 2020), ohne dass sich wesentliche Verbesserungen für die steuerpflichtigen Rentner ergaben. Das vereinfachte Erklärungsverfahren wird daher von 12 Bundesländern nicht angewendet.

Der SRH empfiehlt, das Modellprojekt auf seine Zielerreichung zu überprüfen und allenfalls mit einer klaren zeitlich untersetzten Entscheidungsperspektive fortzusetzen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die stetig anwachsende Zahl von Rentnern und Pensionären hat das BMF veranlasst, ein für diese Gruppe von Steuerpflichtigen gezielt entwickeltes vereinfachtes Steuerklärungsformular zu testen. Sachsen hat – beginnend ab dem Veranlagungszeitraum 2018 – die Nutzung dieses Formulars neben 3 weiteren Bundesländern pilotiert.
- ² Der SRH hat die Vor- und Nachteile dieses vereinfachten Steuerklärungsformulars für Verwaltung und Steuerpflichtige geprüft. Zudem hat er untersucht, wie das SMF das Modellprojekt gesteuert hat.

2 Prüfungsergebnisse

- ³ Das vereinfachte Formular soll Rentner und Pensionäre dabei unterstützen, ihre Steuerklärungspflicht leichter zu erfüllen. Die bis 2018 genutzten Vordrucke galten für viele Rentner als zu kompliziert. Daher schuf die Verwaltung einen zweiseitigen Vordruck mit den häufigsten für Rentner und Pensionäre relevanten Kennzahlen. Zudem mussten keine Daten mehr erklärt werden, welche den FÄ bereits elektronisch vorlagen.
- ⁴ Zu Beginn des Modellprojekts lebten in Sachsen mehr als 1 Mio. Menschen mit einem Alter von mehr als 65 Jahren. Die notwendigen Voraussetzungen zur möglichen Nutzung der vereinfachten Steuerklärung erfüllten davon lediglich 1 von 8 Senioren. In der Praxis entfaltet die vereinfachte Steuerklärung nur eingeschränkte Wirkung.
- ⁵ Die vergleichsweise geringe Nutzerzahl ist u. a. auf die restriktiven Nutzungsbedingungen zurückzuführen. Sachverhalte wie Einkünfte aus nicht selbstständiger Tätigkeit, Vermietung und Verpachtung oder sonstige Einkünfte schließen die Verwendung des Formulars bereits aus. Das Ziel der Entlastung eines Großteils von Rentnern und Pensionären wird so nicht erreicht.
- ⁶ Das SMF führte das vereinfachte Formular zum 30.04.2019 kurzfristig für den Veranlagungszeitraum 2018 ein. Ausreichende eigene Voruntersuchungen bspw. zur steuerlichen Bedeutung der Fälle oder auch zu möglichen Folgen veränderter Arbeitsabläufe in den FÄ hatte es nicht vorgenommen.
- ⁷ Das SMF hatte die FÄ einmalig gebeten, sich frei zu den gewonnenen Eindrücken zu äußern. Rückschlüsse auf den Miss-/Erfolg des mehrjährigen Projektes waren so nicht möglich. Ein Nachweis mittels nachvollziehbarer objektiver Kennzahlen hatte nicht stattgefunden. Auch die Ergebnisse einer einmaligen Nutzerbefragung waren nicht repräsentativ. Zwingend wäre auch eine Befragung bei der Gruppe der nicht das vereinfachte Formular nutzenden Rentner zu deren Zufriedenheit mit dem bundeseinheitlichen Formular gewesen.
- ⁸ Im Modellprojekt können Rentner und Pensionäre ihre Steuerklärungen ausschließlich in Papier einreichen. Eine digitale Abgabe der Steuerklärung mittels ELSTER ist nicht möglich. Für die hierfür erforderliche Softwareanpassung kann das SMF keinen konkreten zeitlichen Rahmen benennen. Die fortgesetzte Beschränkung

auf Papierformulare ist dem Staatsziel der Digitalisierung der Verwaltung nicht förderlich. Auch bereits mit der Software „ELSTER“ vertraute Rentner werden damit wieder auf die Steuerformulare aus Papier verwiesen.

- 9 Die Papiererklärungen können auch nicht – wie sonst üblich – gescannt und dann maschinell ausgewertet werden. Dadurch erhöht sich die Bearbeitungsdauer, weil die Erklärungsdaten erst von den Bearbeitern manuell erfasst werden müssen. Die wirtschaftlich zweckmäßige vollmaschinelle Erledigung ist so unmöglich. Im regulären Verfahren hätten 2019 bis zu 14.300 Steuerfälle vollautomatisch mit geringstmöglicher Bearbeitungszeit erledigt werden können. In diesen Fällen hätte es keiner personellen Bearbeitung bedurft. Im Vergleich zum regulären Veranlagungsverfahren entstehen der Verwaltung dadurch jährliche Mehrkosten i. H. v. rd. 250 T€. Dem erhöhten Verwaltungsaufwand stehen längere Wartezeiten gegenüber. Die Steuerpflichtigen müssen daher teils länger auf ihren Steuerbescheid warten.
- 10 Das Modellprojekt ist auf unbestimmte Dauer angelegt. Zugleich ist absehbar, dass dieses vereinfachte Formular in 12 Bundesländern nicht zum Einsatz kommen wird. Aktuell erscheint damit eine bundeseinheitliche Vorgehensweise nicht möglich. Ein unbegrenztes Festhalten an diesem Modell führt somit zu einer Ungleichbehandlung von Rentnern und Pensionären im Bundesgebiet.
- 11 Ab dem Veranlagungszeitraum 2019 hat die Steuerverwaltung die für alle Steuerpflichtigen geltenden bundeseinheitlichen Formulare erheblich modernisiert. Auch hier werden elektronisch vorgehaltene Daten nun automatisch bei der Steuererklärung berücksichtigt. Voruntersuchungen in einem anderen Bundesland haben aufgezeigt, dass die Steuerfälle von Rentnern und Pensionären überwiegend einfach gelagert sind. Sofern der Steuerpflichtige in seiner Steuererklärung nur die Pflichtangaben ausfüllt, unterscheiden sich die beiden Formulare inhaltlich nicht. Das vereinfachte Formular verdichtet lediglich die häufigsten freiwilligen steuermindernden Angaben. Auch im Bundesformular sind nur die tatsächlich einschlägigen Anlagen auszufüllen und abzugeben. Das SMF hat die vermeintlichen Nachteile der Verwendung des bundeseinheitlichen Formulars nicht durch entsprechende Messungen im Rahmen des Modellprojekts untersucht. Demgegenüber bietet die bestehende Digitalisierung der Bundesformulare für alle Bürger und die Verwaltung bereits nachgewiesene Vorteile.

3 Empfehlungen

- 12 Der SRH teilt ausdrücklich das Ziel der sächsischen Steuerverwaltung, das Besteuerungsverfahren für Senioren zu vereinfachen. Ziel einer bürgerfreundlichen Überarbeitung der Steuerklärungsvordrucke sollte aber eine Vereinfachung für alle Nutzer sein. Die Digitalisierung bietet dabei die Möglichkeit, sowohl Bürger als auch Verwaltung zu entlasten.
- 13 Aus Sicht des SRH ist der gewählte Weg einer nicht maschinell auswertbaren Steuererklärung angesichts der inzwischen deutlich vereinfachten bundeseinheitlichen Formulare nicht mehr zielführend. Im Übrigen sollte es weder zu einer einseitigen Bevorzugung einer Teilgruppe von Steuerpflichtigen in einzelnen Bundesländern kommen (Grundsatz des Gebotes einer gleichmäßigen Besteuerung) noch dürfen die Maßnahmen dem Gebot des wirtschaftlichen Verwaltungshandels entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund regt der SRH an, das als „Pilot“ angelegte Modellprojekt auf seine Zielerreichung zu überprüfen und allenfalls mit einer klaren zeitlich unteretzten Entscheidungsperspektive fortzusetzen.
- 14 Der SRH empfiehlt dem SMF zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit, das vereinfachte Formular in ein scanbares Verfahren überzuleiten und in ELSTER einzubinden.
- 15 Sollte dies auf Länderebene nicht kurzfristig mehrheitsfähig sein, empfiehlt der SRH dem SMF, wieder in das reguläre Verfahren zurückzukehren.
- 16 Bei künftigen Modellprojekten sollte das SMF die standardisierten Steuerungsinstrumente des Projektmanagements anwenden, um frühzeitig Fehlentwicklungen zu erkennen und diesen entgegenzuwirken.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Von einer Stellungnahme zum übermittelten Entwurf des Beitrages für den Jahresbericht hat das SMF abgesehen. Es hat hingegen ausführlich zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Der SRH hat daraus die wesentlichen Argumente des SMF zusammengefasst.
- 18 Demnach sei das vordergründige Ziel der vereinfachten Steuererklärung die Erleichterung der Erfüllung der steuerlichen Erklärungspflichten für Bezieher von Alterseinkünften. Mit den digitalen Serviceangeboten der Finanzverwaltung sei dies nicht oder nur schwer erreichbar. Für diesen Personenkreis sei ein vollständig digitales Angebot ohne Nutzen. Ihnen sollte daher ein vereinfachter Papiervordruck zur Verfügung gestellt werden.
- 19 Zudem seien von der Regelung potenziell 142.500 Personen mit bis zu 95.016 Steuererklärungen erfasst. Die sächsische Finanzverwaltung halte eine solche Zielgruppe für eine ausreichend relevante Größe, um steuerliche und verfahrenstechnische Erleichterungen auf den Weg zu bringen.
- 20 Das SMF habe die Argumente für und wider das Modellprojekt sachgerecht gewichtet. Erfahrungen aus anderen Bundesländern hätten eigene Voruntersuchungen entbehrlich gemacht.
- 21 Des Weiteren erachtet das SMF die seit dem Veranlagungszeitraum 2019 neu eingesetzten Bundesvordrucke als zu kompliziert. Senioren müssten dabei aus einer Vielzahl von Anlagen auswählen und diese ausfüllen. Dagegen erleichtere die vereinfachte Steuererklärung der Zielgruppe, ihre steuerlichen Pflichten zu erfüllen.
- 22 Trotz des erhöhten Bearbeitungsaufwandes habe sich das SMF im Hinblick auf das Ziel der Bürgerfreundlichkeit für Bezieher von Alterseinkünften für den aktuellen Weg entschieden. Wirtschaftliche Aspekte seien demgegenüber nachrangig zu bewerten.
- 23 Weiterhin sei die Digitalisierungsstrategie der Verwaltung nicht dogmatisch zu verstehen. Daher sei das Fehlen eines digitalen Angebotes für die vereinfachte Steuererklärung unproblematisch. Im Übrigen sei die Finanzverwaltung weiterhin bemüht, das vereinfachte Formular zu digitalisieren.
- 24 Letztlich sei die Wirtschaftlichkeit des Pilotprojektes bereits wegen der Verbesserung des Services für die Zielgruppe erreicht. Das ändere sich auch bei einer größer werdenden Zielgruppe nicht, da auch mit steigenden Kosten stets die Servicevorteile überwiegen würden.

5 Schlussbemerkung

- 25 Die sächsische Steuerverwaltung veranlagt inkl. der Bürger mit Alterseinkünften jährlich mehr als 1,5 Mio. Einkommensteuerfälle. Ein gesondertes Steuererklärungsformular für maximal mögliche 95.016 Veranlagungen schafft aus Sicht des SRH einen unnötigen Präzedenzfall für weitere zukünftige Ausnahmeregelungen.
- 26 Auch mehr als 2 Jahre nach Einführung des vereinfachten Papierformulars hat das SMF keinen konkreten Zeit- und Kostenplan zur Digitalisierung des Verfahrens aufgezeigt. Mit einer kurzfristigen Lösung ist nicht zu rechnen. Dies widerspricht der durch den Gesetzgeber in § 12 Abs. 1 Sächsisches E-Government-Gesetz normierten Pflicht zur Digitalisierung der Verwaltung.
- 27 Das SMF hat auch keine zeitlich verbindliche Perspektive für eine Überführung des Modellversuchs in ein Regelverfahren mitgeteilt.
- 28 Die Einschätzung des SMF zur Wirtschaftlichkeit teilt der SRH nicht. Mit steigender Nutzerzahl der vereinfachten Steuererklärung und unbegrenzter Dauer des als Modellprojekt angelegten Verfahrens wird in den FÄ der Bearbeitungsaufwand und damit die Personalkosten steigen und sich verstetigen.
- 29 Nach Ansicht des SRH stellt das bundeseinheitliche Verfahren für die Verwaltung die wirtschaftlichste Lösung dar und greift gleichzeitig die Bedürfnisse der Bürger nach Vereinfachung und Entbürokratisierung auf. Die Befürchtung des SMF zu Nachteilen des regulären Erklärungsverfahrens werden vom SRH und offensichtlich von 12 der 16 Bundesländer nicht geteilt. Der SRH hält daher an seinen Feststellungen und Empfehlungen fest.