

Tipps der Redaktion



BUCHTIPPS

Die digitale Transformation der deutschen Steuerverwaltung - Eine Analyse der bisherigen Fortschritte, Reformbedürfnisse und -ansätze

Schaeps, Dissertation Tredition GmbH, 2022, 304 S., 64,99 €, ISBN 978-3-347-68553-6

Die im Rahmen des Ph.D.-Programms „Law, Education and Development“ der Pegaso International entstandene und 2022 veröffentlichte Dissertation befasst sich mit dem bisherigen Stand der Digitalisierung, den Reformerfordernissen und mit rechtlichen, organisatorischen und technischen Anregungen für durchgreifende Fortschritte bei der Digitalisierung des Steuerwesens.

Anlass der wissenschaftlichen Ausarbeitung

Ausgangspunkt der Erörterungen ist die „untersuchungswerte Sonderrolle der Steuerverwaltung in Deutschland“, die gemäß den Vorgaben des Grundgesetzes neben der Bundesfinanzverwaltung sechzehn Landesfinanzverwaltungen vorsieht (S. 1).

Zwar galt die Steuerverwaltung einst aufgrund einer frühzeitigen Einführung der sogenannten Elstersignatur und der Möglichkeit einer elektronischen Steuererklärung als Vorreiter der Verwaltungsdigitalisierung, vergleichbar allenfalls mit der ebenfalls thematisch begrenzten Digitalisierung der Justizkommunikation. Jüngst hat aber die Diskussion über die Anforderungen, die den Immobilieneigentümern bei der Reform des Grundsteuerwesens durch eine flächendeckend neu abzugebende Grundsteuererklärung zugemutet wurden, erkennen lassen, dass die Möglichkeiten einer nutzerorientierten Steuerverwaltung noch längst nicht ausgeschöpft sind. Auch die Diskussionen über die Gründe für das Scheitern der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, insbesondere die Nichtbeachtung der vorgegebenen Frist (31.12.2022) für eine digitale Bereitstellung der Verwaltungsleistungen, haben deutlich werden lassen, dass allein ein digitales Frontend die Ansprüche an eine digitale Verwaltung noch nicht vollständig erfüllen kann. Vielmehr bedarf es einer intensiven Befassung mit den Möglichkeiten einer medienbruchfreien Binnendigitalisierung der Verwaltung.

Eine systematische Aufbereitung der über rein technische Fragen hinausgehenden digitalen Transformation der Steuerverwaltung fehlt bisher; vielmehr finden sich in der wissenschaftlichen Literatur zahlreiche Betrachtungen von Einzelfragen neben vielen Dokumenten, die in der Finanzverwaltung und in den Parlamenten entwickelt wurden. Umso wertvoller erweist sich die Untersuchung von *Schaeps*, zumal sie nicht nur verfügbare Quellen aus der Literatur, den Finanzverwaltungen und den Parlamenten sowie europäische Statistiken

verwertet, sondern auch übergeordnete allgemeine E-Government-Prinzipien und Entwicklungen sowie Umfragedaten aus den Finanzverwaltungen aus elf Bundesländern einbezieht. *Schaeps* ist zuzustimmen, wenn er ausführt, es bedürfe eines „echten digitalen Wandels in der gesamten Steuerverwaltung in Deutschland“ (S. 2). Denn digitale Technologien verändern auch staatliche und behördliche Prozesse grundlegend, was organisatorische, prozessuale und technologische Veränderungen der Verwaltung bedingt. Ein Schwerpunkt müsse u.a. auch auf der Ausbildung und der Qualifizierung liegen. In diesem Zusammenhang verweist *Schaeps* zu Recht auch auf den aktuellen Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und der FDP, in dem u.a. das Ziel einer agilen und digitalen Verwaltung benannt wird, die unkompliziert, schnell, proaktiv, antragslos und automatisiert sein solle (S. 3).

Die digitale Steuerverwaltung unter föderalen Herausforderungen

Die klar gegliederte Dissertation beschreibt zunächst den Zustand der Steuerverwaltung (S. 11 ff.), analysiert zentrale und dezentrale Elemente der Steuerverwaltung und beschreibt historische Entwicklungen. Der Hinweis auf die Vorgaben des Grundgesetzes (S. 14 ff.) ist zielführend: Denn in späteren Kapiteln greift *Schaeps* verfassungsrechtliche Erwägungen auf, etwa wenn es um die Maßgaben für die Aus- und Fortbildung der Steuerbeamten geht. Die Analyse der Kooperationsmodelle in der Steuerverwaltung (S. 16 ff.), insbesondere des KONSENS-Verbundes führt ihn zur Erkenntnis, dass sich die erhofften Synergieeffekte oft nicht einstellen, weil es an einer Verschlankung der Prozesse und strukturellen Modernisierungen mangelt. Unter Einbeziehung von Berichten des Bundesrechnungshofes und der inhaltlichen Aussagen des Digital Economy and Society Index (DESI) zum europäischen Entwicklungsstand gelangt er zu dem gründlich vorbereiteten Schluss, dass der unterdurchschnittliche Digitalisierungsgrad Deutschlands bei gleichzeitig hohem BIP auf strukturelle Nachteile infolge schwieriger Entscheidungsprozesse durch den föderalen Staatsaufbau zurückgeführt werden könnte (S. 47).

Da Daten über den Stand der Digitalisierung der Landessteuerverwaltungen weder zentral noch dezentral verfügbar waren und Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen nicht weiterhelfen, initiierte *Schaeps* selbst eine Befragung der Landessteuerverwaltungen über Abgeordnete in den Landesparlamenten und wertete diese aus (S. 50 ff.). Dabei ergab sich im Wesentlichen eine positive Bewertung der föderalen Architektur der Steuerverwaltung und des (weit fortgeschrittenen) Digitalisierungsstands (auch dank des KONSENS-Verbundes) durch die Landesregierungen. Wenig Bedarf sehen diese auch für eine Neuregulierung des Steuerrechts. Aus den Antworten

zu den Fragen zur Aus- und Fortbildung sowie zum Einsatz von neuen Techniken (etwa Chatbots bei der Umsetzung der Grundsteuerreform) wird aber der Weiterentwicklungsbedarf dennoch deutlich. Schließlich ist zu bedenken, dass Landesregierungen auf Fragen – vor allem von Oppositions-abgeordneten – dazu neigen dürften, ihre Arbeit positiver darzustellen, als dies eine objektivere Betrachtung ergeben würde. Folgerichtig prüft *Schaeb*s daher, ob aus einer Pflicht des Staates zur Nutzung von Entbürokratisierungs- und Beschleunigungspotenzialen sowie von Zeit- und Steuergeldersparnissen bei einer Digitalisierung das Erfordernis einer Aufgabenverlagerung von den Ländern zum Bund erwachsen könnte. *Schaeb*s entwickelt den äußerst interessanten Ansatz einer „Landesauftragsverwaltung“ und daneben eine Möglichkeit, ohne Grundgesetzänderung etwa die Planung, Koordinierung und Umsetzung der Digitalisierung auf den Bund zu übertragen, um den Vollzug der Steuergesetze zu optimieren (S. 85 ff.). Der Autor bestätigt damit die Vermutung, dass die Potenziale neuer grundgesetzkonformer Modelle einer sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht ausgeschöpft sind.

Vorschläge für digitale Transformationen der äußeren und inneren Organisationsstrukturen

Auch für die äußere Organisationsstruktur der Finanzverwaltung zeigt die Arbeit einige sehr bedenkenswerte innovative Erweiterungsmöglichkeiten auf: die Erprobung agiler Konzepte (S. 96 ff.), die Teilung in Front- und Back-offices mit Coworking-Formaten (S. 98 ff.), die Optimierung des (im Vergleich der Bundesländer sehr unterschiedlichen) Versorgungsgrades (S. 102 ff.) bis hin zum Ausbau von Elster und Online-Bürgerservices mit multilingualen Auskünften über Chatbots auch in einfachen Steuerrechtsfragen (S. 109 ff.), virtuellen Bezahlvorgängen (S. 115) bis zu einer Smartphone-App (S. 116 f.).

Für die innere Organisationsstruktur empfiehlt *Schaeb*s die Einführung von Automationstechniken und eine digitaltaugliche Gesetzgebung (S. 119 f.), ferner standardisierte Datenschnittstellen und Datenstrukturen bei den Finanzverwaltungen auf der Basis internationaler Standards (S. 121 ff.). Er begrüßt die digitale Lohnschnittstelle (DLS) als wegweisend und zielführend (S. 122 ff.) und regt an, den DLS-Export durch eine Datenübermittlungspflicht mit Fernübertragung zu ergänzen (S. 124 f.). Standardschnittstellen könnten auch eine Automatisierung der Außenprüfung ermöglichen. Die Erfahrungen der innovativen Privatwirtschaft seien zwingend für die Verwaltung nutzbar zu machen. Automatisierungen könnten auch besonders bürgerfreundlich genutzt werden, etwa zur vorrangigen Behandlung reiner „Erstattungsfälle“ (S. 129). Schließlich komme auch der Einsatz von Blockchain und Künstlicher Intelligenz etwa zur optimierten Fallauswahl und zur Steuerfallbearbeitung und der Entwicklung einer „Echtzeit-Betriebsprüfung“ in Betracht (S. 132 ff.).

Personalqualifizierung und Steuerverwaltungswissenschaft

Schließlich prüft der Autor Reformbedürfnisse und -ansätze zur Personalqualifizierung (S. 139 ff.) und unterstreicht völlig zu Recht die grundlegende Bedeutung der Vermittlung digitaler Kompetenzen für den Einsatz und die spätere Ver-

wendung der Bediensteten. Er hebt ferner den aus dem Verfassungsrecht abzuleitenden Grundsatz einheitlicher Ausbildungen von Steuerbeamten und insbesondere der Führungskräfte hervor (S. 142 f.). Denkbar sei insoweit auch eine Übertragung der Ausbildungsorganisation auf den Bund.

Er beklagt, dass es in Deutschland keine eigene Hochschulforschung zur Fortentwicklung und Verbesserung der Prozesse und Strukturen der Steuerverwaltung gibt und erarbeitet hierzu vielfältige – auch rechtliche – Vorschläge bis hin zur Forderung der Etablierung einer gegenwärtig in Deutschland (noch) nicht existenten Steuerverwaltungswissenschaft (S. 167 ff.).

Fazit

Insgesamt besticht die Arbeit durch eine bemerkenswerte Vielzahl kreativer Vorschläge für die digitale Transformation der deutschen Steuerverwaltung unter technischen, organisatorischen und rechtlichen Aspekten, wobei alle Vorschläge auf einer sorgfältigen Bestandsanalyse beruhen und nachvollziehbar begründet werden. Das Buch ist unbedingt allen zur Lektüre zu empfehlen, die bereit sind, sich an der Gestaltung einer nutzerorientierten, effizienten, kostengünstigen und zukunftsorientierten Steuerverwaltung zu beteiligen. Zugleich kommt der Arbeit eine über die Steuerverwaltung hinausreichende Bedeutung zu – als sehr ernst zu nehmender Beitrag zur Diskussion über die Frage, wie generell Deutschland bei der Verwaltungsmodernisierung den sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergebenden Herausforderungen bei der Verwaltungsdigitalisierung erfolgreich begegnen kann.

Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D., Universität Leipzig

Digitalisierung und Arbeitsrecht

Grimm/Singraven (Hrsg.), Digitalisierung und Arbeitsrecht – Personalarbeit 4.0 · Gestaltung · Best Practices, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Köln, 2022, 682 S., 99 €

Das Werk behandelt alle wichtigen Trends, die sich im Zuge der digitalen Transformation für den Personalbereich ergeben – praxiserprobte Formulare und Muster inklusive.

Inhalte:

- Flexibilisierung der Arbeit
- Unternehmensübergreifende Zusammenarbeit und Freelancer
- Digitale Prozesse und Datenschutz
- Schutz von Knowhow
- Arbeitsschutz 4.0
- Recruitment und Personalentwicklung
- Social Media und Web 2.0

Die Beiträge stellen den Meinungsstand zu den einschlägigen Rechtsfragen in Rechtsprechung und Literatur eingehend dar und ergreifen im Rahmen der aktuellen rechtswissenschaftlichen Diskussionen Position.

Das gesamte Werk und alle Muster sind komfortabel online verfügbar. Im Rahmen der Best Practices stehen zudem über 60 Formulare und Muster zur Verfügung (u.a. Betriebsvereinbarungen, Dienstanweisungen, Vertragsklauseln, etc.).