Praxischeck

Modernisierung der Programmablaufpläne im Lohnsteuerabzugsverfahren

1. Executive Summary

Die Digitalisierung des Steuerrechts ist für Deutschland eine zentrale Herausforderung und Chance zugleich. Insbesondere im Bereich der Massenverfahren der Einkommensteuer, speziell der Lohnsteuer, eröffnet die konsequente Integration institutionalisierter Prozesse und die Digitalisierung des Rechtsvollzugs erhebliche Potenziale.

Die aktuelle Modernisierung der Lohnsteuer-Programmablaufpläne (LSt-PAP) folgt genau diesem Zielbild, ein bestehendes Verfahren in einen effizienteren digitalen Ablauf zu transformieren. Die iterative Zusammenarbeit mit Stakeholdern aus dem steuerlichen Ökosystem sowie mit den den LSt-PAP für außersteuerliche Zwecke nachnutzenden Behörden ermöglichte die Konzeptualisierung eines institutionalisierten Prozessmodells, welches durch ein digitales intelligentes Assistenzsystem (Rechtsmodellierung) unterstützt werden soll. Der nächste Schritt ist nun die praktische Erprobung im Bundesministerium der Finanzen anhand eines Parallelbetriebs für die Erstellung der Programmablaufpläne mit anschließender Option zur Überführung in den Regelbetrieb.

2. Inhalt und Ziel des Programmvorhabens

Das Verfahren der Lohnsteuerermittlung basiert auf Programmablaufplänen nach § 39b EStG, die vom Bundesministerium der Finanzen festgelegt und im Bundessteuerblatt veröffentlicht werden. Insbesondere die zügige Umsetzung kurzfristiger gesetzlicher Änderungen im Bereich der Massenverfahren (ca. 60 Mio. Abrechnungen im Monat) und die zunehmende rechtliche Komplexität haben Einfluss auf nachgelagerte Verfahren sowohl auf Ebene der Finanzverwaltung, aber gerade auch auf Ebene der die Lohnabrechnung durchführenden Arbeitgeber und der Softwarehersteller – das Eruieren möglicher Vereinfachungen und Heben von Effizienzpotentialen ist daher besonders wichtig. Zugleich wird der LSt-PAP auch für außersteuerliche Zwecke, wie z.B. direkt dem Elterngeldrechner des BMFSFJ nachgenutzt.

Um in Zukunft weitere Vereinfachungen und eine schrittweise Verbesserung der bestehenden Verfahren überhaupt initiieren zu können, sind neue, assistenzgestützte Abläufe erforderlich. Diese Abläufe werden in diesem Modernisierungs-Vorhaben evaluiert und entlang neuer Prozessmodelle erprobt. Die Ergebnisse bilden die technologische und inhaltliche Basis für weitere Verfahrensmodernisierungen.

Ziel des Vorhabens ist eine Institutionalisierung und Modernisierung des LSt-PAP-Erstellungsprozesses sowie eine Überprüfung der Lohnsteuerablaufpläne, u. a. um etwaige Komplexitäten aus dem Zusammenwirken von Steuer- und Sozialversicherungsrecht abzubauen. Dabei soll insbesondere eine Software zur Rechtsmodellierung als intelligentes Assistenzsystem eingesetzt werden, um effiziente Lösungen für steuerliche Massenverfahren zu entwickeln. Dies trägt zur Vereinfachung bei und lässt Bürokratiekosten sinken.

3. Eingebundene Stakeholder und Gestaltung der Einbringung

Um mögliche Ansatzpunkte für Vereinfachungen rund um die Programmablaufpläne im Lohnsteuerabzugsverfahren besser zu verstehen, befragte das Bundesministerium der Finanzen nach

einer gezielten Stakeholderanalyse Kolleginnen und Kollegen in den Ministerien und Behörden, die unmittelbar am bisherigen Prozess der Erstellung der LSt-PAP beteiligt sind bzw. die den LSt-PAP für ihre Zwecke nachnutzen, nach ihren Bedürfnissen und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem LSt-PAP.

Auch wurden in qualitativen Nutzerinterviews gezielt Arbeitgeber, steuerliche Berater und Softwareanbieter nach dem persönlichen Vorgehen und der persönlichen Handhabung sowie den Problemen und Erfolgen im Zusammenhang mit dem LSt-PAP befragt. Ebenfalls wurde eine sich mit diesem Thema explizit beschäftigende Masterstudentin einbezogen. Der Kreis dieser Stakeholder ist bewusst so gewählt, um Herausforderungen und Bedürfnisse aus der Anwendungsperspektive zu erhalten.

Ein remote Workshop, in dem agile Methoden, wie z.B. die semantische Analyse, unterschiedliche Brainstorming-Methoden genauso wie Kollaborationstools, wie z.B. digitale Whiteboards zum Einsatz kamen, ergänzte die Ergebnisse der Interviews.

Elementarer Bestandteil des Vorgehens war darüber hinaus die differenzierte Analyse, z.B. von unterschiedlichen digitalen Assistenzsystemen sowie ausgewählter fachlicher Fragen, z.B. zur Kirchensteuer oder den elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmalen. So konnte mittels Design-Thinking entlang der Double-Diamond-Methode Handlungsräume exploriert werden.

In mehreren Schritten sind strategische Projektleitplanken iterativ weiterentwickelt worden.

4. Wesentliche Erkenntnisse

Für eine Modernisierung des Lohnsteuerabzugsverfahrens wurden von den Stakeholdern in den Interviews und dem Workshop als „Herausforderung“ eingeordnet:

- Medienbrüche,
- Komplexität,
- Standards,
- der enge zeitliche Spielraum zwischen den stets zu berücksichtigenden gesetzlichen Änderungen und der technischen Umsetzung im Verwaltungsvollzug.

Gleichzeitig zeigte sich die Bandbreite der unterschiedlichen Formen und Arten der Implementierungen der LSt-PAP in die unterschiedlichsten Lohnabrechnungssoftware der Arbeitgeber.

Neben den unterschiedlichen Melde- und Abzugsverfahren bei der Abführung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben wurden auch die jeweils durch den Arbeitgeber unterschiedlich dafür zugrunde zu legenden Datenpunkte thematisiert.

Der Einsatz agiler Methoden, die Durchführung von strukturierten Nutzenden-Interviews sowie der agile Nutzenden-Workshop war zentral für das Erheben des Status quo und der bestehenden Herausforderungen.

Insgesamt sollte bei Gesetzgebungsinitiativen von Anfang an darauf geachtet werden, dass das Recht praktisch funktioniert. Ein neues Verfahren zur Erstellung des LSt-PAP muss daher bereits im Entwurfsstadium auf Vollzugsfähigkeit und technische Machbarkeit getestet sowie über Prozess- und Datenmodelle in die Gesetzgebung eingebunden werden. Im Kern sollten Steuerpflichtige,

Arbeitgeber, Softwareherstellende sowie den LSt-PAP nachnutzende Ministerien und Behörden frühzeitig in die Gestaltung neuer Lohnsteuer-Prozesse einbezogen werden.

5. Ergebnis und weitere Schritte

Auf Basis der Erkenntnisse der Praxischecks wurden die gewonnenen Erkenntnisse für die anstehende Umsetzungsphase im Parallelbetrieb ausgewertet. Konkret bedeutet dies die Erprobung eines neuen Prozessmodells zur Erstellung des LSt-PAP mit Hilfe intelligenter Assistenzsysteme unter realen behördlichen Bedingungen. Dies beinhaltet den Roll-out einer Softwarelösung zur digitalen Rechtsmodellierung, die Implementierung eines gemeinsam definierten Prozessmodells zur Einbindung aller relevanten Akteure des steuerlichen Ökosystems und die Pilotierung eines qualitätsgesicherten Parallelbetriebes im Jahr 2025.

Die kollaborative Zusammenarbeit mit den Stakeholdern soll ausgebaut werden. Ziel ist eine praxisnahe Case-Study, um die Prozesse der Abführung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber an öffentliche Stellen über eine zukunftsfähige und interoperable IT-Architektur abzubilden.