

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Stefan Weber, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/3350

nachrichtlich:  
Frau Präsidentin  
des Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein  
Dr. Gaby Schäfer  
Berliner Platz 2  
24103 Kiel

09. Dezember 2019

## Bericht über die Einführung des Scanverfahrens für Papiersteuererklärungen in Schleswig-Holstein (Zentralscan Steuer-SH)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Finanzministerium hat dem Finanzausschuss bereits in den Jahren 2017 und 2018 über die Vorbereitung und die geplante Umsetzung der Einführung eines Scanverfahrens für Papiersteuererklärungen für die schleswig-holsteinischen Finanzämter berichtet. Die Einführung des Verfahrens „Zentralscan Steuer-SH“ in Kooperation mit dem Land Baden-Württemberg ist mittlerweile erfolgreich abgeschlossen. Seit dem 24.06.2019 ist das bundeseinheitliche KONSENS-Produkt SESAM-SteuBel (**S**teuererklärungen **s**cannen, **a**rchivieren und **m**aschinell bearbeiten / **s**teuerliche **B**elegung) als Scanverfahren für Papiersteuererklärungen landesweit für alle (Veranlagungs- bzw. Festsetzungs-) Finanzämter in Schleswig-Holstein produktiv im Einsatz.

Der Bitte aus der 37. Sitzung des Finanzausschusses vom 08. November 2018 folgend, im Herbst 2019 einen Bericht über die Umsetzung des Scanverfahrens in den Finanzämtern zu erstatten, übersende ich den beigefügten Bericht über die Einführung des Scanverfahrens für Papiersteuererklärungen in Schleswig-Holstein (Zentralscan Steuer-SH) zur Information und Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Udo Philipp', with a stylized, cursive script.

Udo Philipp

Anlage: Umsetzungsbericht über die Einführung eines Scanverfahrens für Papiersteuererklärungen in Schleswig-Holstein (Zentralscan Steuer-SH)

# **Umsetzungsbericht**

**über die Einführung eines Scanverfahrens  
für Papiersteuererklärungen in Schleswig-Holstein  
(Zentralscan Steuer-SH)**

## Inhalt

<b>1 Zusammenfassung (Management Summary) .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Allgemeines zum Scanverfahren .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Einführung des Scanverfahrens in Schleswig-Holstein: Erprobungsphase und anschließende landesweite Einführung .....</b>	<b>4</b>
<b>4 Das Scanverfahren in den Finanzämtern und dessen Auswirkungen.....</b>	<b>5</b>
4.1 Übersicht über den Verfahrensablauf .....	5
4.2 Scanvolumen.....	5
4.3 Verfahrensoptimierung (RMS, Autofallquote, elektronische Akte) .....	6
4.4 Versand und Rücklauf der Transportkisten .....	7
4.5 Bearbeitung der gescannten Erklärungen .....	7
4.6 Bearbeitungsdauer / Durchlaufzeiten .....	8
4.7 Bearbeitung im Scanzentrum .....	8
<b>5 Anpassungen der Arbeitsanweisungen und sonstige Nachsteuerung.....</b>	<b>9</b>
<b>6 Ausblick .....</b>	<b>9</b>

## 1 Zusammenfassung (Management Summary)

Die Einführung des bundeseinheitlichen, auf dem KONSENS<sup>1</sup>-Produkt SESAM-SteuBel (Steuererklärungen scannen, archivieren und maschinell bearbeiten / steuerliche Belegung) basierenden Scanverfahrens für Papiersteuererklärungen ist in Schleswig-Holstein plangemäß bis Ende Juni 2019 abgeschlossen worden. Seit dem 24.06.2019 ist das Scanverfahren Zentralscan Steuer-SH in Kooperation mit dem Land Baden-Württemberg flächendeckend produktiv im Einsatz und die maßgeblichen Papiersteuererklärungen aller 16 Festsetzungsfinanzämter des Landes werden im Scanzentrum des Landesentrums für Datenverarbeitung der Oberfinanzdirektion Karlsruhe (OFD Karlsruhe) gescannt.

Die Einführung des Scanverfahrens ist im Ergebnis erfolgreich verlaufen. Die mit der Verfahrenseinführung gesetzten Ziele konnten umgesetzt werden:

- Erfüllung des FMK-Kriteriums<sup>2</sup> für Schleswig-Holstein „ das Produkt SESAM-SteuBel bis zum 30.06.2019 in einem Finanzamt produktiv im Einsatz zu haben“
- Optimierung des Veranlagungsverfahrens
- Erhöhung der sog. Autofallquote

Dabei profitiert Schleswig-Holstein von dem bereits erprobten Scanverfahren im Scanzentrum der OFD Karlsruhe sowie von dem in Baden-Württemberg – als SESAM-SteuBel-Entwicklerland – vorhandenen langjährigen Wissens- und Erfahrungsschatz hinsichtlich des laufenden Verfahrens sowie zukünftiger Weiterentwicklungen.

## 2 Allgemeines zum Scanverfahren

Aufgrund des gemeinsamen Konzepts von Bund und Ländern zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens besteht auch für Schleswig-Holstein die Verpflichtung, das auf der bundeseinheitlichen Software SESAM-SteuBel basierende Scanverfahren zur Digitalisierung von Papiersteuererklärungen einzuführen. Durch SESAM-SteuBel werden die auf Papier abgegebenen Steuererklärungen nicht nur durch die Erzeugung bloßer elektronischer Kopien (Images) digitalisiert. Das Verfahren dient im Wesentlichen auch dazu, aus

---

<sup>1</sup> KONSENS („Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“) ist ein auf Dauer angelegtes Vorhaben, mit dem die IT der Steuerverwaltung in Deutschland vereinheitlicht und modernisiert, gepflegt und anforderungsgetrieben weiterentwickelt wird.

<sup>2</sup> Das sogenannte „FMK-Kriterium“ der Finanzministerkonferenz beinhaltet, dass bestimmte steuerliche KONSENS-Anwendungen bis zu einem vereinbarten Zeitpunkt in vorher festgelegten Ländern im Einsatz sein müssen. Von der Erfüllung des FMK-Kriteriums hängt es ab, wie hoch die finanzielle Beteiligung des Bundes am Budget des KONSENS-Verbundes ist.

den Papiersteuererklärungen elektronische Datensätze zu generieren, die mit den Programmen der Finanzämter automatisiert – letztlich wie elektronisch abgegebene Steuererklärungen – weiterverarbeitet werden können (sogenannte EloSt-fähige Daten).

Folgende Papiersteuererklärungen – jeweils ab Veranlagungszeitraum 2016 – werden derzeit für Schleswig-Holstein im Scanzentrum Karlsruhe gescannt:

- **Einkommensteuererklärungen** mit und ohne Steuernummer
- **Umsatzsteuer-Jahreserklärungen** mit Steuernummer
- **Gewerbsteuererklärungen** und Erklärungen über die Zerlegung des Gewerbesteuerermessbetrages mit Steuernummer
- **Einnahmenüberschussrechnung (Anlage EÜR)** mit Steuernummer

### **3 Einführung des Scanverfahrens in Schleswig-Holstein: Erprobungsphase und anschließende landesweite Einführung**

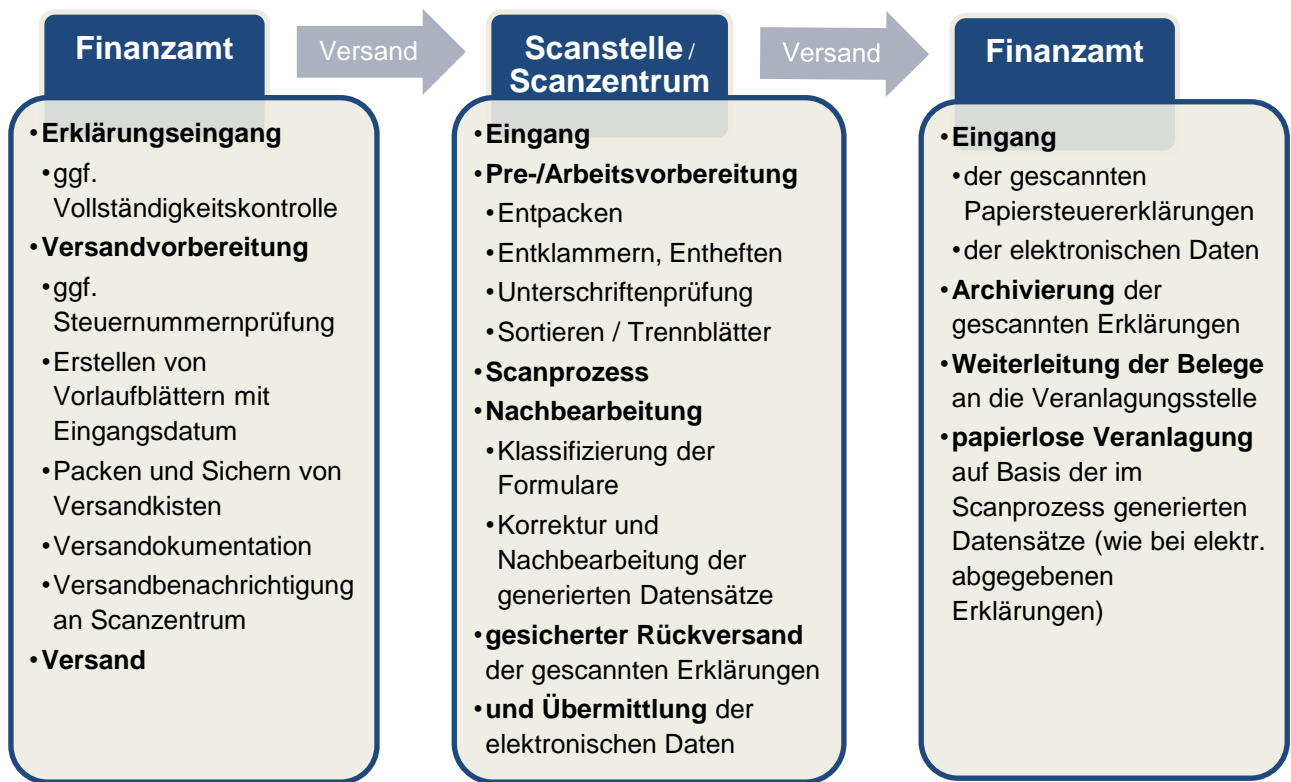
In der eigens eingerichteten Arbeitsgruppe (AG) Zentralscan Steuer-SH (bestehend aus Vertreter\*innen des Finanzministeriums, des Amts für Informationstechnik sowie der Erprobungsfinanzämter) wurden die Einführung des Scanverfahrens vorbereitet und die Arbeitsanweisungen zum Scanverfahren für die Beschäftigten in den Finanzämtern erarbeitet.

Anschließend wurde mit der Erprobung des Scanverfahrens beim Finanzamt Nordfriesland (ab dem 14.01.2019) sowie beim Finanzamt Eckernförde-Schleswig (ab dem 11.02.2019) begonnen und durch die AG Zentralscan Steuer-SH begleitet. Nach erfolgreichem Abschluss der Erprobungsphase wurde das Scanverfahren sukzessive, im Abstand von jeweils einer Woche, in den weiteren Finanzämtern (beginnend mit dem Finanzamt Kiel am 25.03.2019 und endend mit dem Finanzamt Stormarn am 24.06.2019) eingeführt.

Die Einführung des Scanverfahrens wurde durch Informationsveranstaltungen für die Führungskräfte sowie teil- und dezentrale Schulungsveranstaltungen für die Beschäftigten der betroffenen Dienststellen in den Finanzämtern (Poststelle, Geschäftsstelle, Zentrale Verbindungsstelle, Automation, Veranlagung einschließlich Zentrale Informations- und Annahmestellen) sowie einer Begleitung der Finanzämter durch das Finanzministerium am ersten Tag des Scanverfahrens vor Ort flankiert.

## 4 Das Scanverfahren in den Finanzämtern und dessen Auswirkungen

### 4.1 Übersicht über den Verfahrensablauf



### 4.2 Scanvolumen

Die Anzahl der seit dem Beginn des Scanverfahrens bis zum 30.09.2019 im Scanzentrum der OFD Karlsruhe gescannten schleswig-holsteinischen Papiersteuererklärungen können der nachstehenden Tabelle 1 entnommen werden:

	<b>Ist (01.01. bis 30.09.2019)</b>
Anzahl der im Scanzentrum gescannten Papiersteuererklärungen aus SH	140.632 Fälle
Anzahl der an das Scanzentrum versandten Transportkisten	1.525 Kisten

Tabelle 1: gescannte Papiersteuererklärungen und Transportkisten (Stand: 30.09.2019)

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Scanverfahren im Jahr 2019 noch nicht ganzjährig flächendeckend im Einsatz war, sondern im ersten Halbjahr 2019 zunächst in ein bzw. zwei Finanzämtern erprobt, ab Mitte März bis Ende Juni sukzessive eingeführt und erst in der zweiten Jahreshälfte flächendeckend eingesetzt worden ist. Aufgrund dieses Einführungszenarios sind bis zum 30.09.2019 ca. 47 % der auf Papier abgegebenen veranlagten Fälle durch das Scanverfahren gelaufen und noch ca. 53 % der

Papiersteuererklärungen wie bisher manuell erfasst worden. Für die folgenden Jahre ist zu erwarten, dass – wie bereits bei den nahezu ganzjährig scannenden Erprobungsfinanzämtern – grundsätzlich alle auf Papier abgegebenen Einkommensteuererklärungen gescannt werden, so dass die Scanquote insoweit dann bei nahezu 100 % liegen dürfte.

#### 4.3 Verfahrensoptimierung (RMS, Autofallquote, elektronische Akte)

Durch die Einführung von SESAM-SteuBel wurden die Arbeitsabläufe im steuerlichen Massenverfahren optimiert, indem u.a. eine Vereinheitlichung des Workflows und der Bearbeitung aller Steuerfälle nach Regeln des Risikomanagementsystems (RMS) unabhängig von der jeweiligen Eingangsart als Beitrag zur Gleichmäßigkeit der Besteuerung erreicht wurde. Durch das Scanverfahren ist es nunmehr auch bei einem Teil der Papiersteuererklärungen möglich, dass deren Veranlagung – wie bisher bereits bei den elektronisch abgegebenen Erklärungen – ohne weitere personelle Maßnahmen als sogenannte Autofälle und somit erheblich schneller erfolgen kann.

	<b>SH -Ist (01.01. bis 30.09.2018)</b>	<b>SH -Ist (01.01. bis 30.09.2019)</b>
Autofallquote, bezogen auf die in SH veranlagten gescannten Fälle (ESt VZ -1 und -2 im Bj.)	0 %	8,2 %
Autofallquote, bezogen auf die in SH veranlagten Fälle aller Eingangsarten (ESt VZ -1 und -2 im Bj.)	6,3 %	9,8 %

*Tabelle 2: Autofallquoten aus (gescannten) Einkommensteuerfällen (Stand: 30.09.2019)*

Die aufgrund der Einführung des Scanverfahrens erstmalige Quote der Autofälle aus veranlagten gescannten Einkommensteuererklärungen der Veranlagungszeiträume 2018 und 2017 im Berichtsjahr 2019 (ESt VZ -1 und -2 im Bj.) liegt zum Stichtag 30.09.2019 bei 8,2 %. Die aus den Scanverfahren generierten Autofälle haben dazu beigetragen, dass die Autofallquote für Einkommensteuererklärungen (ESt VZ -1 und -2 im Bj.) für Schleswig-Holstein im Vergleich zum Vorjahr auf den 30.09.2019 um 3,5 %-Punkte auf 9,8 % gesteigert werden konnte. Damit bewegt sich Schleswig-Holstein bei der Autofallquote nunmehr in der Größenordnung der anderen Länder.

Da das Scanverfahren in Schleswig-Holstein in der ersten Hälfte des Jahres 2019 erst sukzessive eingeführt wurde, ist davon auszugehen, dass sich ab dem Jahr 2020 nicht nur die Scanquote bzw. die Zahl der gescannten Fälle, sondern erneut auch die Autofallquote für die Einkommensteuererklärungen aller Eingangsarten steigern wird.



#### **4.4 Versand und Rücklauf der Transportkisten**

Die Versandvorbereitungen (Packen, Versand der Transportkisten und Versanddokumentation) wie auch die Abarbeitung des Rücklaufs (Versanddokumentation, Verteilung der Belege und Zwischenlagerung/Archivierung der gescannten Erklärungen) bereiten grundsätzlich keine nennenswerten bzw. für eine Anlaufphase ungewöhnlichen Schwierigkeiten. Dies wird auch durch Rückmeldungen aus dem Scanzentrum Karlsruhe zu den dort aus Schleswig-Holstein eingegangenen Transportkisten und Erklärungen bestätigt.

Während der Einführungsphase des Scanverfahrens ist es in zwei Einzelfällen beim Versand der Transportkisten zu Beschädigungen der Transportsicherungen gekommen, so dass die beiden Kisten jeweils ohne Transportsicherung angeliefert wurden. In beiden Fällen war der Kisteninhalt vollständig. Obgleich angesichts der Gesamtumstände davon ausgegangen wurde, dass tatsächlich keine unbefugte Wahrnehmung der Daten durch Dritte und somit keine Datenschutzverletzung stattgefunden hat, wurden beide Fälle unter Einbindung des hiesigen behördlichen Datenschutzbeauftragten vorsorglich an den zuständigen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) gemeldet, ohne dass von dort im Nachgang weitere Maßgaben erfolgt sind. Parallel dazu wurde unverzüglich Anfang Mai der Ablaufprozess für den Versand sowie die Sicherung der Transportkisten optimiert. Seit dieser Anpassung wurden bis heute über 1.600 Kisten jeweils hin und zurück verschickt, ohne dass es erneut zu solch einem Fall gekommen ist.

Durch die seit Einführung des Scanverfahrens zusätzlichen Arbeiten bei den Versandvorbereitungen und der Abarbeitung des Rücklaufs aus dem Scanzentrum wurde im Bereich der Geschäftsstellen ein geringfügiger bzw. zu vernachlässigender Personalmehrbedarf festgestellt. Dieser beläuft sich angesichts der bisherigen Erfahrungen rechnerisch landesweit auf weniger als ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) und somit auf weniger als 0,1 VZÄ pro Finanzamt.

#### **4.5 Bearbeitung der gescannten Erklärungen**

Die Bearbeitung der gescannten Papiersteuererklärungen verlief erwartungsgemäß unauffällig. Die Qualität der übermittelten Datensätze und Images hängt maßgeblich von der Qualität der eingereichten Papiersteuererklärungen ab und wird von den Beschäftigten als zufriedenstellend bzw. gut bewertet. Statistisch ist die Veranlagung der gescannten Fälle in ca. 83 % ohne einen manuellen Erfassungs- oder Korrekturaufwand erfolgt. Lediglich in

17 % der veranlagten gescannten Fälle sind Nacharbeiten aufgrund sog. SteuBel-Hinweise aus dem Scanverfahren (z.B. zu nicht bzw. schlecht lesbaren Eintragungen, Eintragungen mit falschem Datenformat oder zu falschen Kennzahlen) erforderlich gewesen, die vor der Einführung des Scanverfahrens ggf. bereits im Zuge der manuellen Dateneingabe mitabgearbeitet wurden. Der durchschnittliche zeitliche (Mehr-) Aufwand für die Abarbeitung der SteuBel-Hinweise kann jedoch nicht beziffert werden, dürfte aber im Vergleich zu den positiven Effekten aus dem Scanverfahren wenig ins Gewicht fallen.

Alles in allem sind die Prognosen zu den Auswirkungen des Scanverfahrens auf den Arbeitsaufwand weitestgehend eingetroffen, wobei auch Effekte aus der Zunahme der elektronisch abgegebenen Fälle zu berücksichtigen sind. Die Auswirkungen auf den rechnerischen Personalbedarf sollen im Zuge weiterer Personalbedarfsberechnungen auf Basis des überarbeiteten bundeseinheitlichen Berechnungsmusters für die Veranlagung unter Berücksichtigung der Auswirkungen eines flächendeckenden Scanverfahrens ermittelt werden. Die hieraus insoweit ggf. resultierenden personellen Umsteuerungserfordernisse sollen dann unter Berücksichtigung anderweitiger organisatorischer Maßnahmen in der schleswig-holsteinischen Steuerverwaltung erfolgen.

#### **4.6 Bearbeitungsdauer / Durchlaufzeiten**

Das Scanverfahren hat – abgesehen von den positiven Effekten durch die Steigerung der Autofälle – keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit. Die Bearbeitung aller Steuererklärungen, die keine Autofälle sind, erfolgt unverändert weiterhin nach Eingangsdatum. Der zeitliche Aufwand für den Versand an das Scanzentrum sowie für den Rücklauf wirkt sich bei der Bearbeitung nach Eingang nicht aus, da Steuererklärungen in den Finanzämtern grundsätzlich nicht taggleich, sondern mit einem zeitlichen Versatz bearbeitet werden.

#### **4.7 Bearbeitung im Scanzentrum**

Bei der Bearbeitung im Scanzentrum Karlsruhe sind die schleswig-holsteinischen Steuererklärungen weitgehend unauffällig. Grundsätzlich werden dort alle Papiersteuererklärungen gescannt bzw. erfasst, sofern es sich um scanbare Erklärungsvordrucke handelt.

## **5 Anpassungen der Arbeitsanweisungen und sonstige Nachsteuerung**

Aufgrund der Erkenntnisse und Erfahrungen bei der Erprobung und Einführung des Scanverfahrens sind punktuelle Anpassungen der Arbeitsanweisungen erfolgt, um das Scanverfahren in Schleswig-Holstein auch unter Berücksichtigung der Bedarfe der Finanzämter und des Scanzentrums weiter zu optimieren:

- Umgang und Prüfung bei Fällen mit einer elektronischen Abgabeverpflichtung
- Anpassungen bzgl. der Sicherung der Transportkisten (s.o.)
- Umgang mit Belegsammelordnern und offensichtlichen Irrläufern
- (Form der) Versandbenachrichtigungen der Finanzämter an das Scanzentrum
- Erhöhung der Abstandsfrist (Anzahl der Tage zwischen einem Fristende und einer weitergehenden Maßnahme) auf sieben Tage wegen der Zeitspanne vom Eingang der Papiersteuererklärungen bis zu deren maschineller Erfassung.

## **6 Ausblick**

Das Scannen von Papiersteuererklärungen wird fortlaufend, nicht nur hinsichtlich der Prozesse im Scanzentrum in Baden-Württemberg, sondern vor allem auch im Hinblick auf das KONSENS-Scanverfahren SESAM-SteuBel weiterentwickelt und optimiert werden. Als SESAM-SteuBel-Entwicklerland hat der Kooperationspartner Baden-Württemberg eine tragende Rolle, von der Schleswig-Holstein unmittelbar profitieren kann.

In Schleswig-Holstein ist voraussichtlich im ersten Halbjahr des Jahres 2020 die Durchführung eines landesweiten Erfahrungsaustauschs zum Scanverfahren geplant.

Folgende Weiterentwicklungen des Scanverfahrens sind in Planung:

- Einführung des Scannens von Belegen,
- Umsetzung eines zertifizierten revisionssicheren Scanprozesses zur Ermöglichung eines ersetzenden Scannens und ggf. die Vernichtung der gescannten Formulare im Anschluss an den Scanvorgang, um zukünftig ggf. den Aufwand für einen Rücktransport zu minimieren und langfristig eine papierhafte Archivierung zu vermeiden,
- Einführung des Scannens weiterer Formulare sowie der sog. „weißen Post“, um auch die sonstigen Anträge und Schreiben einer (voll-) elektronischen Bearbeitung zugänglich zu machen.

Insofern stellt das Scanverfahren einen wesentlichen Beitrag zu einer medienbruchfreien Bearbeitung sowie zur Einführung einer elektronischen Akte in der Steuerverwaltung dar.