

DÜRRSCHMIDT · MAJER (Hrsg.)



HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2023

Verwaltung und Gesellschaft im Wandel



BOORBERG

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2023

Verwaltung und Gesellschaft im Wandel:
50 Jahre Hochschule für öffentliche Verwaltung und
Finanzen Ludwigsburg

Herausgegeben von

Jörg Dürrschmidt

Christian F. Majer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über www.dnb.de abrufbar.

Print-ISBN 978-3-415-07518-4

E-ISBN 978-3-415-07519-1

© 2023 Richard Boorberg Verlag

Dieses Jahrbuch ist im Dezember 2023 erschienen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz
zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen.

Redaktion: Geschäftsstelle des Instituts für Angewandte Forschung an
der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
unter Mitarbeit von Janell Lia-Breitmayer, Mona Bätge, Ardit Jashanica
und Dominik Kern

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Geleitwort der Rektorin

Iris Rauskala¹

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Leserinnen und Leser!

Dieses Jahr feiern die beiden Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Ludwigsburg und in Kehl ihr 50-jähriges Bestehen. Am 1. April 1973 wurde die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Stuttgart gegründet, im badischen Landesteil erfolgte gleichzeitig die Gründung unserer Schwesterhochschule in Kehl. Kurze Zeit später erfolgte die Gründung der Finanzschule in Ludwigsburg. Die Stuttgarter Verwaltungshochschule und die Ludwigsburger Finanzschule wurden 1999 mit Sitz in Ludwigsburg fusioniert, womit der Grundstein für die heute größte Hochschule des öffentlichen Dienstes des Landes Baden-Württemberg gelegt war.

Das Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2023 steht daher im Zeichen des 50-Jahr-Jubiläums der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen.

Baden-Württemberg hat im Unterschied zu anderen Bundesländern die beiden Verwaltungshochschulen als Hochschulen für angewandte Wissenschaften dem Wissenschaftsministerium zugeordnet und ihnen damit explizit den Auftrag gegeben, die Verwaltungswissenschaften weiterzuentwickeln.

Entsprechend versteht sich die Hochschule in ihrem Leitbild als Kompetenzzentrum für die öffentliche Verwaltung:

„In Lehre und Studium, aber auch in angewandter Forschung sowie Weiterbildung geben wir wesentliche Impulse für die Fortentwicklung einer innovativen und leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung. In Baden-Württemberg fest verankert, bietet unsere Hochschule ein speziell auf den öffentlichen Sektor ausgelegtes Angebot, das sich vor allem durch wissenschaftsgeleitete Praxisnähe auszeichnet und damit für aktuelle Herausforderungen Lösungen anbietet. Durch das praxisorientierte Studium vermitteln wir unseren Studierenden grundlegende Werte für den Dienst an unserer Gesellschaft. Wir stellen die Entwicklung von fachlichen, methodischen, sozialen und persönlichen Kompetenzen unserer Studierenden in den Vordergrund und bieten ihnen dafür eine ansprechende Lernumgebung, die wir im Austausch mit unseren Praxispartnern kontinuierlich weiterentwickeln.“

¹ Dr. Iris Rauskala ist Rektorin der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

Anlässlich des Jubiläums tritt die Hochschule mit einem neuen Corporate Design und einem Motto auf. Die an das Paragrafenzeichen angelehnte Bildmarke symbolisiert die Dualismen der Hochschule: Ausbildung für den Landes- und den Kommunaldienst, Lehre und Forschung, Wissenschaftlichkeit bei gleichzeitiger Praxisnähe, um nur einige zu nennen.

Der neue Claim „*Wissen.Wandel.Werte*“ ist abgeleitet vom Leitbild der Hochschule und fasst den Auftrag zusammen:

80 Professorinnen und Professoren und an die 600 Lehrbeauftragte aus der Praxis bringen ihr geballtes Wissen zur öffentlichen Verwaltung Baden-Württembergs ein, das in dieser Form an keinem anderen Ort zu finden ist.

Der gesellschaftliche Wandel findet heute in einer Dimension statt, die für viele herausfordernd, wenn nicht überfordernd ist. Jene, die sich der Gestaltung des Gemeinwohls in Politik, Verwaltung und Gesellschaft verschrieben haben, merken dies ganz besonders. Es ist daher eine entsprechende Herausforderung, im Forschungs- und Lehrbetrieb jenes Wissen und jene Kompetenzen zu erarbeiten und bereitzustellen, die benötigt werden, um die Transformation von Verwaltung und Gesellschaft so zu gestalten, dass das Gros der Gesellschaft sie positiv wahrnimmt. Dabei sind die traditionellen Werte der Verwaltung in einer demokratischen Grundordnung unabdingbare Voraussetzung: Rechtssicherheit, Gleichheit vor dem Gesetz und Regelgebundenheit, Loyalität und eine Beharrlichkeit, die viel weniger die dringend nötige Beschleunigung bei der Problemlösungen verhindern soll als die Verfolgung jeden ersten besten Modetrends, der sich für das Gemeinwohl noch nicht bewährt hat.

Dabei sei wieder auf das Leitbild der Hochschule verwiesen: Wir möchten wesentliche Impulse für die Fortentwicklung einer innovativen und leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung geben. Mein Dank gilt daher allen Personen, die dazu beigetragen haben, Ihnen im Jubeljahr einen spannenden Lesebogen über das breite Schaffen an unserer Hochschule in diesem, besten, Sinne vorlegen zu können. Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

Herzlichst
Iris Rauskala

Vorwort der Herausgeber

Jörg Dürschmidt und Christian F. Majer

Auch die vierte Ausgabe des Jahrbuchs des Instituts für Angewandte Forschung (IAF) an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen (HVF) erhebt den Anspruch, einen Querschnitt durch das interdisziplinär ausgerichtete und dementsprechend vielfältige Spektrum unserer Forschungsaktivitäten zu zeichnen.

Es ist zugleich das zweite Jahrbuch mit einem Themenschwerpunkt („Verwaltung und Gesellschaft im Wandel“), diesmal gewidmet dem 50-jährigen Bestehen unserer 1973 gegründeten Hochschule. Damit einher geht die Neuausrichtung der Hochschule für die komplexen Aufgaben, die in Staat, Gesellschaft und Kommunen im 21. Jahrhundert bewältigt werden wollen – zusammengefasst im Claim *„Wissen.Wandel.Werte“*.

Wir hoffen, dass unsere Leser in Wissenschaft und kommunaler Praxis auch in dieser Ausgabe des Jahrbuchs wieder relevante Informationen und Denkanstöße finden können.

Jörg Dürschmidt und Christian F. Majer

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort der Rektorin	5
<i>Iris Rauskala</i>	
Vorwort der Herausgeber	7
<i>Jörg Dürrschmidt und Christian F. Majer</i>	
Potenziale und Herausforderungen einer proaktiven Einkommensteuerveranlagung – Ein Überblick	11
<i>Christoph Schmidt</i>	
Geht doch! Menschen mit wesentlicher Behinderung finden Arbeit bei der Stadtverwaltung Stuttgart	25
<i>Gunda Rosenauer</i>	
Selbstorganisierte Teams in der öffentlichen Verwaltung – worauf kommt es an?	35
<i>Claudia Schneider</i>	
Coaching im Hochschulkontext – welche Rolle spielt Classroom Management?	57
<i>Claudia Dickhäuser</i>	
Datenvertragsrecht und der Data Act	67
<i>Judith Klink-Straub</i>	
Error Management – errors, error types, error causes, and error prevention in modern office work	75
<i>Martin Sauerland und Anna Steidle</i>	
Zur Höhe des Erstattungsanspruchs der Leistungsträger nach § 4 Abs. 1 Satz 1 SodEG gegen soziale Dienstleister. Zugleich Anmerkung zu LSG Hessen, Urteil vom 16.03.2022 – L 4 SO 119/21	91
<i>Fabian Walling</i>	
ChatGPT: Chancen und Herausforderungen für Forschung, Lehre und Hochschulen	105
<i>Volkmar Brass</i>	

Kooperativer Compliance-Ansatz in der Betriebsprüfung	125
<i>Tanja Leibold</i>	
Die Entwicklung der Fachhochschulen zu wissenschaftlichen Hochschulen	133
<i>Volker M. Haug und Arne Pautsch</i>	
Grundstücksverkauf der öffentlichen Hand – Bieterverfahren und Konzeptvergabe	149
<i>Peter Eisenbarth</i>	
Gesetzliche Mitwirkungspflicht im Besteuerungsverfahren versus Selbstbelastungsverbot im (Steuer-)Strafrecht – eine ungelöste Interessenkollision?	159
<i>Stefan Holzner und Steffen Rittig</i>	
Grundsatz der Vorherigkeit – Probleme und Lösungsansätze	169
<i>Dirk Leißner und Matthias Müller</i>	
Der Wandel der Rechtsordnung in der postmigrantischen Gesellschaft	185
<i>Christian F. Majer</i>	
Migration und Heimat – Überlegungen zur mobilisierten Lebensführung in der modernen Gesellschaft	199
<i>Jörg Dürrschmidt</i>	
Russlands Krieg – Wohlfahrtsverluste	215
<i>Oliver Sievering</i>	
Entwicklung und Validierung eines Fragebogens zur Messung digitalen Arbeitens: Das Beispiel der Fallbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung	233
<i>Anna Steidle, Julia Kaesmayr und Michael Schorn</i>	

Potenziale und Herausforderungen einer proaktiven Einkommensteuerveranlagung – Ein Überblick

Christoph Schmidt¹

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung ist es das Ziel dieses Beitrags, über die Potenziale und Herausforderungen proaktiver Einkommensteuerveranlagungen in der Finanzverwaltung zu informieren und dabei die wesentlichen Inhalte in kompakter Form darzustellen.

I. Einführung

Die steuerlichen Anforderungen nehmen sowohl für die Steuerpflichtigen als auch die Finanzverwaltungen durch eine globalisierte und stark technisierte Welt kontinuierlich zu. Letztere sind bestrebt, dem damit einhergehenden Anstieg an Aufgaben vor allem mittels Prozess- und Entscheidungsautomation entgegenzuwirken. Dass eine weitestgehend elektronische Abwicklung und nach Möglichkeit eine (Voll-)Automatisierung von staatlichen E-Government-Prozessen notwendig ist, rückte spätestens durch die COVID-19-Pandemie eindrucksvoll in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit. Gleichwohl wurden bereits zuvor auf nationaler und internationaler Ebene entsprechende Diskussionen geführt. Daran anknüpfend hat die aktuelle Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart, dass durch digitale Verfahren die Erfüllung der steuerlichen Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger erleichtert werden soll, beispielsweise durch vorausgefüllte Steuererklärungen (Easy Tax). Zudem soll die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens konsequent weiter vorangetrieben werden und die gesamte Interaktion zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung digital abgewickelt werden können.²

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung ist es das Ziel dieses Beitrags, über die Potenziale und Herausforderungen proaktiver Veranlagungen im Bereich der direkten Besteuerung zu informieren und dabei die grundsätzlichen Inhalte in kompakter Form aufzuzeigen.

1 Prof. Dr. iur. *Christoph Schmidt* ist Professor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg. Er lehrt gegenwärtig auf dem Gebiet des allgemeinen Abgabenrechts und gründete jüngst das Institut für digitale Transformation im Steuerrecht (IdTStR) an der selbigen Hochschule, das er seit März diesen Jahres leitet.

2 *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (letzter Abruf: 11.04.2023).

Aufgrund des umfassenden Themenkomplexes beschränkt sich die Darstellung auf einen Überblick zur Einkommensteuer. Eingehende Erläuterungen zu Hintergründen und Entwicklungspotenzialen in Gestalt konkreter Konzepte proaktiver Veranlagungen im Bereich der direkten und indirekten Besteuerung finden sich an anderer Stelle.³

II. Begriffsbestimmung

Aus dem hier gegebenen Untersuchungsinteresse resultiert die zentrale Begrifflichkeit der proaktiven Veranlagung, die einer genauen Definition bedarf. Da das Steuerrecht eines der Hauptgebiete der *Eingriffsverwaltung* darstellt,⁴ erscheint es zielführend, sich auf einen *spezifischen Terminus* zu verständigen. Das Spektrum des Verwaltungszugangs unter dem Aspekt des tendenziellen Interaktionsaufwands für die Adressaten reicht von verschiedenen Varianten der *One-Stop-Verwaltung* über die *aufsuchende* sowie die *zuvorkommende Verwaltung* bis hin zur *No-Stop-Verwaltung*, bei der die bürokratischen Lasten für die Adressaten kaum mehr oder überhaupt nicht mehr spürbar sind.⁵

An anderer Stelle wurde in einem ähnlichen Forschungskontext bereits die Begrifflichkeit der *proaktiven* und *interaktionslosen* Leistungen verwendet.⁶ Durch die Adaption dieser Adjektive könnte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Finanzverwaltung das Verfahren initial einleitet (proaktiv) und es in der Folge zu keiner Handlung und/oder Nachfrage der Steuerpflichtigen kommt (interaktionslos).

Der Terminus *Veranlagung* beschreibt das förmliche Verwirklichen von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis im Sinne von § 218 Abs. 1 Satz 1 AO durch den Erlass eines Steuerbescheides durch die Finanzverwaltung.⁷ Da im Rahmen dieses Überblicks ausschließlich Steuerfestsetzungen angesprochen sind, die aus der ersten Befassung des konkreten Steuerrechtsverhältnisses im Bereich der direkten Besteuerung resultieren, erscheint es sinnvoll, den Terminus um einen Hinweis auf die Erledigung im Rahmen des Veranlagungsverfahrens zu ergänzen.⁸ Somit ist der Begriff der *proaktiven Veranlagung* zugrunde zu legen.⁹

3 Schmidt/Müller, Einführung einer Easy Tax – Potenziale und Herausforderungen einer proaktiven Veranlagung (<https://negz.org/wp-content/uploads/2023/04/NEGZ-28-Easy-Tax.pdf>).

4 Waldhoff, Entwicklung des Steuerrechtsschutzes in Deutschland, in: Drüen/Hey/Mellinghoff (Hrsg.), 100 Jahre Steuerrechtsprechung in Deutschland 1918–2018, 2018, S. 3, 4.

5 Brüggemeier, VM, 2010, 93 [93]. Dazu näher Schmidt/Müller, a. a. O. (Fn. 3).

6 fortiss GmbH, DR&P, <https://www.fortiss.org/forschung/projekte/detail/drpf> (letzter Abruf: 11.04.2023).

7 Pfirrmann, in: Kirchhof/Seer, 19. Aufl., § 25 Rn. 1.

8 Dazu in einem ähnlichen Kontext bereits Schmidt, DB, 2021, 2654 [2661].

9 Zur weiteren terminologischen Abgrenzung näher Schmidt/Müller, a. a. O. (Fn. 3).

III. Proaktive Veranlagung für den Bereich der Gewinneinkunftsarten

Sowohl die Finanzverwaltung als auch die Unternehmen profitierten von einer proaktiven Veranlagung. Neben dem offensichtlichen beiderseitigen Vorteil einer medienbruchfreien Ende-zu-Ende-Automation wären auf behördlicher Seite vor allem bedeutende Einsparungen im Hinblick auf Papier- und Portokosten realisierbar. Zudem könnte dem demografischen Wandel in der Finanzverwaltung zielgerichtet begegnet werden.¹⁰ In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung der in Rede stehenden Veranlagungsform sind für die Unternehmen verschiedene Mehrwerte denkbar. Beispielsweise profitierten diese durch einen unmittelbaren Datenzugriff künftig von Entlastungen bei Außenprüfungen und/oder einer zeitnahen Rechtssicherheit.

Allerdings sind die Gewinneinkunftsarten – und innerhalb dieser Gruppe insbesondere die Einkünfte aus Gewerbebetrieb (§ 15 EStG) – dadurch gekennzeichnet, dass die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse, die für die Steuerpflicht und für die Bemessung der Einkommensteuer maßgebend sind, eine mitunter kaum mehr überschaubare Komplexität aufweisen. Zutreffend wird daher im Schrifttum darauf hingewiesen, dass bei diesen zahlreiche Geschäftsvorfälle sowie diverse Ansatz- und Bewertungsfragen zu berücksichtigen sind.¹¹ Die zu konstatierende Vielschichtigkeit wird durch den Vergleich mit den indirekten Steuern besonders deutlich, da bei den entsprechenden Besteuerungsverfahren deutlich weniger Informationen benötigt werden.¹²

Eine weitere Herausforderung ist mit dem deutschen ErtragsteuermodeLL gegeben, das neben der Einkommensteuer die Körperschaft- und Gewerbesteuer berücksichtigt. Die isoliert betrachtet ohnehin schon zu konstatierende Komplexität der jeweiligen steuerlichen Gewinnermittlung wird durch die mit dem Modell einhergehenden Wechselwirkungen zunehmend verschärft.

Darüber hinaus kommt erschwerend hinzu, dass Datensätze über die Besteuerungsgrundlagen der Steuerpflichtigen nicht automatisiert an die Finanzverwaltung übermittelt werden. Sämtliche vorgenannten Umstände konterkarieren die Automationsbestrebungen und erschweren eine Fortentwicklung hin zu einer proaktiven Veranlagung.

¹⁰ Diese Potenziale ergeben sich ebenso bei den Überschusseinkunftsarten, sodass auf redundante Darstellung dort verzichtet wird.

¹¹ *Krumm*, Zur Zukunft des Steuerstrafrechts, in: Schön/Sternberg (Hrsg.), Zukunftsfragen des deutschen Steuerrechts III, 2018, S. 1, 13.

¹² Dazu eingehend *Schmidt/Müller*, a. a. O (Fn. 3).

IV. Proaktive Veranlagung für den Bereich der Überschusseinkunftsarten

Im Rahmen der nachfolgenden Darstellung erfolgt eine Fokussierung auf die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) und die Renteneinkünfte. Dies ist auf mannigfaltige Potenziale und Aspekte zurückzuführen, die nachstehend skizziert werden sollen.

Der etwaigen Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens kommt insbesondere im Hinblick auf die beiden vorgenannten Einkünfte eine hervorgehobene Bedeutung zu, da diese eine enorme Breitenwirkung aufweisen. Rein quantitativ betrachtet beläuft sich nach den aktuellen Informationen des Statistischen Bundesamts zur Verteilung der Einkünfte nach Einkunftsarten für das Jahr 2017 die Anzahl der Steuerpflichtigen, bezogen auf Einkünfte aus § 19 EStG, auf nahezu 36 Millionen bei einer Gesamtanzahl der Steuerpflichtigen von knapp über 40 Millionen, was zu einem Anteil von fast 90 % führt.¹³ Dabei stammen mit 77 % über drei Viertel der erzielten positiven Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit.¹⁴

Bezüglich der Renteneinkünfte resultiert deren hohe Relevanz aus der Systematik der nachgelagerten Besteuerung. Nach dieser steigt der Besteuerungsanteil mit jeder neuen Rentnerkohorte stetig an, was dazu führt, dass sich die Anzahl an einkommensteuerpflichtigen Rentnern ebenfalls kontinuierlich erhöhen wird. Entsprechend den aktuellen Informationen des Statistischen Bundesamts zur Rentenbesteuerung für das Jahr 2017 mussten 32 % (6,8 Millionen) der insgesamt 21,4 Millionen Rentenempfänger Einkommensteuer auf ihre gesetzlichen, privaten oder betrieblichen Renteneinkünfte zahlen. Im Vergleich zu 2016 stieg der Anteil um knapp drei Prozentpunkte beziehungsweise 0,516 Millionen Personen.¹⁵ Die Rentenbesteuerung entwickelt sich somit zunehmend zu einem Massenverfahren.

Zudem würde die Einführung und Umsetzung einer proaktiven Veranlagung für die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) und die Renteneinkünfte dadurch begünstigt, dass bereits seit geraumer Zeit zahlreiche Datensätze über Besteuerungsgrundlagen dieser Steuerpflichtigen an die Finanzverwaltung übermittelt werden. Mithin kann im Zuge einer potenziellen Vereinfachung sowohl auf bereits existierende technische In-

13 Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern – Lohn- und Einkommensteuer, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Lohnsteuer-Einkommensteuer/Publikationen/Downloads-Lohn-und-Einkommenssteuern/lohn-einkommensteuer-2140710187004.pdf?__blob=publicationFile (letzter Abruf: 11.04.2023).

14 Statistisches Bundesamt, a. a. O. (Fn. 13), S. 12.

15 Statistisches Bundesamt, Immer mehr Rentnerinnen und Rentner zahlen Einkommensteuer, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_380_73111.html (letzter Abruf: 11.04.2023).

frastrukturen als auch auf rechtliche Rahmenbedingungen zurückgegriffen werden.

Im Hinblick auf die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) resultiert etwaiges Vereinfachungspotenzial aus der Erhebungsform der Einkommensteuer in Gestalt der Lohnsteuer und dem aktuell geltenden Abzugsverfahren. § 25 Abs. 1 EStG beinhaltet die allgemeine Veranlagungspflicht. Mithin wird die Einkommensteuer grundsätzlich in einem förmlichen Verfahren, der bereits erwähnten Veranlagung, durch Steuerbescheid (§§ 155, 157 AO) festgesetzt. Allerdings kann der Lohnsteuer nach § 46 Abs. 4 Satz 1 EStG ebenso wie der Kapitalertragsteuer bei privaten Kapitalerträgen im Sinne des § 20 EStG nach § 43 Abs. 5 Satz 1 EStG grundsätzlich abgeltende Wirkung zukommen. Ein Unterschied zwischen beiden Erhebungsformen besteht dahingehend, dass im Unterschied zur Lohnsteuer bei der Kapitalertragsteuer die Abgeltungswirkung den Regelfall darstellt.¹⁶ Während bei der Lohnsteuer aufgrund der sogleich zu erörternden vielfältigen Pflichtveranlagungstatbestände sowie der Möglichkeit einer materiell-rechtlichen voraussetzungslosen Antragsveranlagung in einer Vielzahl der Fälle nach dem Steuerabzug noch eine Veranlagung durchgeführt wird, soll diese bei den von der Kapitalertragsteuer umfassten Einkünften hingegen weitgehend vermieden werden und findet daher nur in seltenen, engen Ausnahmefällen statt.¹⁷ Angesichts dessen besteht im Hinblick auf die Kapitalertragsteuer kein weiterer Handlungsbedarf zugunsten einer proaktiven Veranlagung.

Durch das aktuell geltende Lohnsteuerabzugsverfahren (§§ 38 ff. EStG) soll vor allem ein aufwendiges Veranlagungsverfahren im Regelfall vermieden werden. Aufgrund der elektronischen Abzugsmerkmale *kann* die Besteuerungslast beim Steuerabzug individuell angepasst werden, sodass bereits an der Quelle ein möglichst genauer Lohnsteuereinbehalt realisierbar ist und idealerweise für die Steuerpflichtigen, vorbehaltlich § 46 Abs. 2 EStG, keine Veranlagung mehr erfolgen muss.

Gleichwohl kann es im Rahmen des Abzugsverfahrens zu Ungenauigkeiten und Unrichtigkeiten kommen, die nachträglich zu korrigieren sind. Daher regelt § 46 Abs. 2 EStG grundsätzlich abschließend die Fälle, in denen ein Steuerpflichtiger mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zur Einkommensteuer zu veranlagern *ist*. Innerhalb des Abs. 2 beinhalten die Nr. 1 bis 7 Sachverhalte, die mit der Gefahr einhergehen, dass zu wenig Lohnsteuer einbehalten wurde. Mithin hat die Finanzverwaltung ein Interesse an einer Veranlagung, sodass diese von Amts wegen durchzuführen ist.¹⁸

¹⁶ Leinenbach, Die Rentensteuer, 2019, S. 107.

¹⁷ Leinenbach, a. a. O. (Fn. 16), S. 107; ähnlich Weber-Grellet, DStR, 2013, 1357 [1358] und [1360].

¹⁸ Tillmann, in: Herrmann/Heuer/Raupach, § 46 EStG Rn. 1.

Beispielsweise erfolgt eine zwingende Veranlagung bei Vorliegen von Nebeneinkünften, die die Freigrenze in Höhe von 410 € übersteigen (§ 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG). Dies betrifft neben Einkünften, die nicht dem Steuerabzug vom Arbeitslohn zu unterwerfen waren, ebenso Einkünfte und Leistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterlagen.¹⁹

Neben den Sachverhalten, die eine Veranlagung von Amts wegen erfordern, sind ebenso Fallgestaltungen denkbar, in denen der Steuerpflichtige freiwillig eine Steuererklärung einreicht und folglich eine Veranlagung beantragt (§ 46 Abs. 2 Nr. 8 EStG). Im Gegensatz zu den vorgenannten Sachverhalten resultiert aus dieser Veranlagung in der Regel eine Steuererstattung, die beispielsweise auf steuermindernde Abzugspositionen oder auf Verlustabzüge zurückzuführen ist.

Es ist zu konstatieren, dass im Rahmen des aktuell geltenden Lohnsteuerabzugsverfahrens mannigfaltige Gründe einer potenziell abgeltenden Wirkung des Steuereinbehalts entgegenstehen und in der Folge im Rahmen des förmlichen Veranlagungsverfahrens ein Steuerbescheid erstellt wird. Insofern offenbart sich ein umfassender Bedarf an weiterer Forschung, im Zuge derer zu eruieren ist, für welche Fallgestaltungen das Ziel einer proaktiven Veranlagung erreichbar ist und welche alternativen Konzepte umsetzbar sind.

V. Zwischenfazit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Einführung und Umsetzung einer proaktiven Veranlagung sowohl bei den Gewinneinkunftsarten als auch bei den Überschusseinkunftsarten mit mannigfaltigen Herausforderungen einhergehen, wobei diese bei Ersteren deutlich größer sind. Gleichwohl ist die Umstellung auf ein solches Veranlagungssystem als ein lohnenswertes Ziel zu qualifizieren, da es durchaus möglich erscheint, dass die Vollautomation nicht zu weniger, sondern zu mehr und intensiverem menschlichem Kontakt führen kann.²⁰ Aufgrund der risikodifferenzier-

¹⁹ Dazu ausführlich *Tillmann*, a. a. O. (Fn. 18), 25–30.

²⁰ Dem *NEGZ*, Bericht Nr. 3, https://negz.org/wp-content/uploads/2022/12/3_Kurzstudie_KuenstlIntelligenz-20181113-digital.pdf (letzter Abruf: 11.04.2023) zufolge soll die Verwaltung durch die Automatisierung menschlicher werden. In diese Richtung auch *Michael*, Vom Organisationsrecht automatisierter Verwaltung als Verfassungsauftrag, in: *Krüper/Bock/Heinig/Merten* (Hrsg.), *Die Organisation des Verfassungsstaats*, 2019, S. 569, 574; *Wendel/Grashoff*, „Ausbildung 4.0“ – Digitalisierung und Qualifizierung, in: *Lühr/Jabkowski/Smentek* (Hrsg.), *Handbuch Digitale Verwaltung*, 2019, S. 477, 492; *Polomski*, *Der automatisierte Verwaltungsakt*, 1993, S. 38. *Rheindorf*, DVP, 2016, 509 [514] geht hingegen von einer faktischen Entpersonalisierung der Verfahrensabläufe aus.

ten Kontrollintensitäten stünden für die entsprechend personell zu prüfenden Fälle mehr zeitliche und fachliche Ressourcen zur Verfügung.²¹

VI. Konkreter Anknüpfungspunkt für Überschusseinkunftsarten: die vorausgefüllte Steuererklärung

1. Status quo: behördliche Ausfüllhilfe

Das bereits vor einigen Jahren implementierte Serviceangebot der *vorausgefüllten Steuererklärung*²² können grundsätzlich alle Privatpersonen nutzen und so den Aufwand für die Erstellung einer Steuererklärung mindern.²³ Die Steuerpflichtigen können dabei ihre bei der Finanzverwaltung gespeicherten Daten einsehen, auf diese zugreifen und die von dritter Seite elektronisch übermittelten Daten i. S. d. § 93c AO übernehmen. Darüber hinaus kann der Zugriff auf die Daten auch durch einen Bevollmächtigten erfolgen, wenn dieser nach § 80a Abs. 1 Satz 2 AO eine Vollmacht nach dem amtlichen Muster übermittelt hat, die auch zum Datenabruf berechtigt.

Im Ergebnis stellt die vorausgefüllte Steuererklärung allerdings bislang lediglich eine *Ausfüllhilfe*²⁴ dar. Um eine vollständige Steuererklärung zu erstellen, ist die eigenständige Ergänzung der Formulare durch den Erklärenden weiterhin erforderlich. In der Folge besteht nach der hier vertretenen Auffassung im Hinblick auf die Einführung und Umsetzung proaktiver Veranlagungen im Rahmen der Überschusseinkunftsarten dringlicher Handlungsbedarf. Dieser Befund wird durch einen Blick ins nahegelegene Ausland bekräftigt.

2. Potenzielles Vorbild: die antragslose Arbeitnehmerveranlagung Österreichs

Im Sinne von Serviceorientierung und Kundenfreundlichkeit wurde in Österreich bereits durch das Steuerreformgesetz 2015/2016²⁵ die Möglichkeit einer antragslosen Arbeitnehmerveranlagung geschaffen. Von diesem Serviceangebot können grundsätzlich Steuerpflichtige profitieren, die lohnsteuerpflichtige Einkünfte erzielt haben, sowie solche mit geringen Pensionseinkünften, die einen Teil ihrer Sozialversicherungsbeiträge zu-

21 *Djeffal*, DVBl, 2017, 808 [813] bezeichnet diesen Aspekt als Verfahrenshumanisierung durch Automation.

22 Bezeichnung entsprechend BT-Drs. 18/7457, 50.

23 *Bayerisches Landesamt für Steuern*, Vorausgefüllte Steuererklärung (Privatpersonen), [https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_\(privatpersonen\)](https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_(privatpersonen)) (letzter Abruf: 11.04.2023).

24 So die treffende Formulierung von *Kleemann*, DStR, 2013, 2721 [2721].

25 Steuerreformgesetz 2015/2016 vom 14.08.2015, Nr. 118/2015.

rückerhalten.²⁶ Nach den Gesetzesmaterialien dient dieses Angebot ausschließlich dem Interesse des Steuerpflichtigen, da er von Amts wegen eine Steuergutschrift erhält.²⁷ Gleichwohl kann ebenso die Finanzverwaltung profitieren, da das bisher für diese Veranlagungsverfahren gebundene Personal mit anderen Tätigkeiten betraut werden kann.

Ziel ist eine endgültige und abschließende Fallbearbeitung,²⁸ da ansonsten die antragslose Veranlagung lediglich einen Zwischenschritt darstellen würde und mit unnötigem Mehraufwand einherginge. Um eine unzutreffende Veranlagung möglichst zu vermeiden, engen die gesetzlich kodifizierten Ausschlussgründe den Anwendungsbereich daher deutlich ein. Gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 Buchst. a öEStG kann die Veranlagung nur erfolgen, wenn

- bis Ende Juni keine Abgabenerklärung für das Vorjahr eingereicht wurde,
- aufgrund der Aktenlage anzunehmen ist, dass im Vorjahr nur lohnsteuerpflichtige Einkünfte bezogen worden sind,
- die Veranlagung zu einer Steuergutschrift führt und
- aufgrund der Aktenlage nicht anzunehmen ist, dass auch noch Werbungskosten, von der automatischen Datenübermittlung nicht erfasste Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen oder antragsgebundene Freibeträge (Kinderfreibetrag) oder Absetzbeträge (z. B. Unterhaltsabsetzbetrag, Alleinverdiener-/Alleinerzieherabsetzbetrag) geltend gemacht werden.²⁹

Zudem muss dem Finanzamt die Bankverbindung des Steuerpflichtigen bekannt sein.³⁰ Durch Zeitablauf werden viele Unsicherheiten der zu treffenden Prognoseentscheidung beseitigt, sodass nach § 41 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 Buchst. b öEStG jedenfalls eine antragslose Veranlagung durchzuführen ist, wenn bis zum Ablauf des dem Veranlagungszeitraum zweitfolgenden Kalenderjahres keine Erklärung für den betroffenen Veranlagungszeitraum abgegeben wurde und sich nach Aktenlage eine Steuergutschrift ergibt. Nach Ablauf dieses Zeitraums sind in der Regel rund 90 % der beantragten Arbeitnehmerveranlagungen durchgeführt, sodass davon auszugehen ist, dass die zustehende Steuergutschrift nicht höher ist als jene, die sich nach Aktenlage ergibt.³¹ Wird dennoch nach antragsloser Veranlagung innerhalb der fünfjährigen Frist für die Antragsveranlagung eine Erklärung eingereicht, hat das Finanzamt darüber zu entscheiden und gleichzeitig damit

26 Bundesministerium für Finanzen, Antragslose Arbeitnehmerveranlagung – einfach automatisch, <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/verfahren-arbeitnehmerinnenveranlagung/antragslose-arbeitnehmerinnenveranlagung.html> (letzter Abruf: 11.04.2023).

27 ErläutRV 684 BlgNR 25. GP, 22.

28 Atzmüller, SWK, 2017, 785 [786].

29 Bundesministerium für Finanzen, a. a. O. (Fn. 26).

30 ErläutRV 684 BlgNR 25. GP, 23.

31 Atzmüller, SWK, 2017, 785 [787].

den antragslos ergangenen Bescheid aufzuheben. Hierfür steht mit § 41 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 Buchst. c öEStG eine eigenständige Korrekturvorschrift außerhalb der Bundesabgabenordnung zur Verfügung.

Weiterhin ist die praxisnahe Umsetzung des Verfahrens positiv herauszustellen. Steuerpflichtige, die die Voraussetzungen erfüllen, erhalten vor der erstmaligen Durchführung ein Informationsschreiben und können beispielsweise geänderte Kontodaten angeben oder auf die Möglichkeit verzichten, weil ohnehin eine Abgabenerklärung eingereicht wird.³²

Die antragslose Arbeitnehmerveranlagung nutzt in idealer Weise die zunehmende Digitalisierung zur Förderung der Serviceorientierung und Kundenfreundlichkeit. Aufgrund der vermehrten automatischen Datenübermittlung ist eine Steuererstattung ohne Antrag in Österreich erst realisierbar. Zwar mangelt es in der Bundesabgabenordnung an einer zusammenfassenden, vereinheitlichenden Rahmenregelung zur Datenübermittlung von dritter Seite, die in Deutschland mit § 93c AO kodifiziert ist. Ungeachtet dessen besitzt die antragslose Arbeitnehmerveranlagung einen nicht unerheblichen Stellenwert. Von den 5,47 Mio. erledigten Arbeitnehmerveranlagungen im Jahr 2020 entfielen 1,65 Mio. Bescheide auf die Veranlagung von Amts wegen.³³

Während in Deutschland die Einführung einer möglichst vollständig vorausgefüllten Steuererklärung für alle Steuerpflichtigen noch auf sich warten lässt,³⁴ ist in Österreich mit der antragslosen Arbeitnehmerveranlagung bereits eine konsequente Weiterentwicklung dieses Ansatzes implementiert.³⁵

VII. Die Kodifizierung der proaktiven Veranlagung im Überblick

1. Die proaktive Veranlagung als vorrangiges Ziel

Die zuvor aufgezeigten Unzulänglichkeiten bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der vorausgefüllten Steuererklärung sollten den deutschen Steuer-

³² Bundesministerium für Finanzen, a. a. O. (Fn. 26).

³³ Bundesministerium für Finanzen, Daten und Fakten der Steuer- und Zollverwaltung 2021, https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:04fda9e9-4f86-43b1-810a-aa4d6860591e/Daten_und_Fakten_2021_DE.pdf (letzter Abruf: 11.04.2023).

³⁴ Die vorherige Bundesregierung strebte eine Umsetzung bis zum Veranlagungszeitraum 2021 an, CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD der 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (letzter Abruf: 11.04.2023). Eine vergleichbar konkrete Angabe ist dem aktuellen Koalitionsvertrag nicht zu entnehmen, SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, a. a. O. (Fn. 2), S. 166.

³⁵ Atzmüller, Antragslose Arbeitnehmerveranlagung nach § 41 Abs. 2 und Abs. 2a EStG, in: Mayr/Lattner/Schlager (Hrsg.), Steuerreform 2015/16, 2015, S. 37, 37.

gesetzgeber und das Bundesministerium der Finanzen motivieren, das bestehende Serviceangebot *grundlegend* zu überarbeiten und weiterzuentwickeln sowie die Möglichkeit einer proaktiven Veranlagung einzuführen. Dabei könnten die gesammelten Erfahrungen der bisher initiierten Projekte, die Kritik und die vorgeschlagenen Lösungsansätze des Schrifttums sowie die Ergebnisse des Vergleichs mit den internationalen Beispielen vereint³⁶ und zur Beseitigung der Defizite nutzbar gemacht werden.

Für die hier im Fokus stehenden Überschusseinkunftsarten ist als *vorrangiges Ziel* stets eine *proaktive Veranlagung* zugrunde zu legen, da so die Steuerpflichtigen *ohne* weiteres Zutun im Falle der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) eine Steuererstattung von Amts wegen erhielten sowie im Falle der Renteneinkünfte eine Abgabe der Steuererklärung obsolet würde. Sollte dieses Ziel generell oder im Einzelfall nicht erreicht werden können, gilt es in einem *zweiten* Schritt, den Prozess der Steuerdeklaration mittels der vorausgefüllten Steuererklärung als *Second-best-Lösung* zumindest so weit wie möglich zu vereinfachen.³⁷

2. Flankierende Einführung einer Rentenabzugsteuer

In einem *ersten* Schritt, der keine nennenswerten technischen Anpassungen erfordert, sollte unter Rückgriff auf die „*Erklärung zur Veranlagung von Alterseinkünften*“ und nach dem Vorbild Österreichs eine von Amts wegen zwingend durchzuführende proaktive Veranlagung für Steuerpflichtige kodifiziert werden, die

- lohnsteuerpflichtige Bezüge aus einem gegenwärtigen Dienstverhältnis und/oder
- Renteneinkünfte und/oder Pensionen, die von den Rentenversicherungsträgern oder vom Arbeitgeber elektronisch gemeldet worden sind, erzielen. Ungleich größer ist der weitere legistische Anpassungsbedarf, wobei die inhaltliche Ausgestaltung des § 41 Abs. 2 Nr. 2 öEStG nahezu unverändert übernommen werden kann. Unter systematischen Gesichtspunkten könnte die deutsche Regelung im Hinblick auf die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) in den § 46 EStG, beispielsweise mittels eines neuen Absatzes 2a, eingefügt werden.

Als *Alternative* zur proaktiven Veranlagung wird im Hinblick auf die Renteneinkünfte im Schrifttum die Einführung einer Abzugsteuer für Renten vorgeschlagen. Im Zuge der Quellenbesteuerung könnten verschiedene Auf-

³⁶ Dazu jeweils eingehend Schmidt/Müller, a. a. O. (Fn. 3).

³⁷ Zu dem Gesamtkonzept eingehend Schmidt/Müller, a. a. O. (Fn. 3).

wendungen berücksichtigt³⁸ und mit einer etwaigen abgeltenden Wirkung des Steuerabzugs von Veranlagungen gänzlich abgesehen werden.³⁹ Ungeachtet des abweichenden Ausgangspunkts könnte der Ansatz für das hier vorgeschlagene Konzept nutzbar gemacht und in dieses integriert werden. Würden die dort erarbeiteten Normen kodifiziert, resultierte daraus eine Rentensteuer, die als besondere Erhebungsform der Einkommensteuer zu qualifizieren wäre und dem Steuerabzug bei der Lohnsteuer, der Kapitalertragsteuer sowie bei beschränkt Steuerpflichtigen entspräche.⁴⁰ Da das System der einzuführenden Rentensteuer größtenteils nach dem Vorbild der Lohnsteuer ausgestaltet ist, sind die in diesem Konzept für die Renteneinkünfte vorgeschlagenen Veranlagungstatbestände des § 47e EStG-E an diejenigen des § 46 Abs. 2 EStG angelehnt,⁴¹ und es läge insoweit ein Pendant zur letztgenannten Norm vor. Bei entsprechender Kodifizierung könnte unter Rückgriff auf einen Großteil des Regelungsinhalts des eben erwähnten neuen Absatzes 2a der bisherigen Systematik folgend ein eigener Absatz 1a im § 47e EStG-E kodifiziert werden. In der Folge profitierten die Steuerpflichtigen von der Möglichkeit einer proaktiven Veranlagung,⁴² falls dem Steuerabzug keine abgeltende Wirkung zukommen sollte.⁴³ Allerdings resultierten sodann Herausforderungen, die weitestgehend vergleichbar mit denen bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) sind.

3. Resümee

Abschließend ist herauszustellen, dass die Forderung nach den hier präsentierten Vereinfachungen gerade *nicht* mit einer Fundamentalreform des Einkommensteuergesetzes einhergeht.⁴⁴ Vielmehr steht hierbei die Neugestaltung eines Teilbereichs im Fokus. Diese ist in Bezug auf die politische

38 Dazu zählen insbesondere Sonderausgaben und Werbungskosten. Für diese und weitere zu berücksichtigende Abzüge näher *Leinenbach*, a. a. O. (Fn. 16), S. 173 ff.

39 Grundsätzliche Idee nach *Leinenbach*, AO-StB, 2019, 377 [379]. Jüngst dazu *Tillmann*, in: Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/233, S. 30035, 30036 C. Einen detaillierten Vorschlag zur Einführung eines Steuerabzugsverfahrens für Alterseinkünfte erarbeitet *Leinenbach*, a. a. O. (Fn. 16), S. 150 ff.

40 *Leinenbach*, a. a. O. (Fn. 16), S. 153 f.

41 Zu diesen näher *Leinenbach*, a. a. O. (Fn. 16), S. 197 ff.

42 Selbstverständlich muss diese Vereinfachung für alle in Betracht kommenden Steuerpflichtigen im gesamten Bundesgebiet gleichermaßen gelten und darf nicht, wie die vergangene Initiative der Amtsveranlagung Mecklenburg-Vorpommerns, auf einzelne Bundesländer beschränkt sein.

43 Zu den etwaigen Veranlagungstatbeständen näher *Leinenbach*, a. a. O. (Fn. 16), S. 197 ff.

44 *Hüttemann*, Rechtskritik in der steuerrechtlichen Lehre, in: Hof/Olenhusen (Hrsg.), *Rechtsgestaltung – Rechtskritik – Konkurrenz von Rechtsordnungen*, 2012, S. 286, 291 weist zutreffend darauf hin, dass mit einer solchen Steuerreform erhebliche Transaktionskosten einhergingen, da insbesondere auf tradierte und in jahrzehntelanger Rechtsprechung konkretisierte Begriffe nicht mehr zurückgegriffen werden könne.

Umsetzbarkeit realitätsnäher als revolutionäre Modelle,⁴⁵ da es den politischen Akteuren in der Vergangenheit bei Letztgenannten an entsprechender Reformbereitschaft fehlte.⁴⁶ Ungeachtet der begründeten Hoffnung⁴⁷ auf entsprechende legistische Anpassungen, ist es durchaus möglich, dass das *vorrangige Ziel* der *proaktiven Veranlagung* nicht erreicht werden kann. Deren Kodifizierung könnte bereits an fehlenden politischen Mehrheiten scheitern und in der Folge mangels eines initiierten Gesetzgebungsverfahrens nicht den Weg in das Einkommensteuergesetz finden.

VIII. Fazit und Ausblick

Der vorstehende Überblick hat deutlich aufgezeigt, dass die Einführung und Umsetzung einer proaktiven Einkommensteuerveranlagung mit mannigfaltigen Potenzialen und Herausforderungen einhergehen. Dies gilt bei den Überschusseinkunftsarten und vor allem bei den Gewinneinkunftsarten. Unter Rückgriff auf die antragslose Arbeitnehmerveranlagung Österreichs besteht für den deutschen Gesetzgeber ein potenzielles Vorbild, anhand dessen sich unter Einbezug einer flankierenden Einführung einer Rentenabzugsteuer ein nationales Pendant für die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (§ 19 EStG) und die Renteneinkünfte entwickeln ließe.

Sollte die hiesige Finanzverwaltung die skizzierten Verbesserungspotenziale aufgreifen und umsetzen, profitierten die Steuerpflichtigen von einem deutlich vereinfachten Besteuerungsverfahren. Im Gegensatz zu den Gewinneinkunftsarten resultiert die begründete Hoffnung auf eine Fortent-

45 Ebenso befürworten *Hüttemann*, a. a. O. (Fn. 44), S. 288 f.; *Bizer/Rürup*, Vereinfachungen der Steuertechnik: Aktuelle Entwicklungen, in: *Bizer/Falk/Lange* (Hrsg.), *Am Staat vorbei*, 2011, S. 119, 130; *Zeitler*, Vereinfachung des Steuerrechts – Eine Utopie?, in: *Bühler/Kirchhof/Klein* (Hrsg.), *Steuervereinfachung*, 1994, S. 87, 88; *Dann*, *Steuervereinfachung und Steuerberater*, in: *Bühler/Kirchhof/Klein* (Hrsg.), *Steuervereinfachung*, 1994, S. 133, 142–143 f. den Weg der Vereinfachung in kleinen Schritten zu beschreiten.

46 *Hey*, in: *Herrmann/Heuer/Raupach*, Einführung zum EStG Rn. 733 und 735; ähnlich *Drien*, Prinzipien und konzeptionelle Leitlinien einer Einkommensteuerreform, in: *Jachmann* (Hrsg.), *Erneuerung des Steuerrechts*, 2014, S. 9, 62. *Piltz*, Voraussetzungen für das Gelingen einer Steuerreform – Ursachen des Scheiterns bisheriger Reformüberlegungen, in: *Jachmann* (Hrsg.), *Erneuerung des Steuerrechts*, 2014, S. 405, 407 und 409 ff., moniert im Kontext der gescheiterten Steuerreformen die Vernachlässigung der politischen Voraussetzungen von Steuergesetzgebung. So auch *Waldhoff*, *Demokratie und Freiheit im bundesrepublikanischen Steuerstaat: Finanz- und steuerverfassungsrechtliche Diskurse 1949 bis 2018*, in: *Huhnholz* (Hrsg.), *Fiskus – Verfassung – Freiheit*, 2018, S. 325, 352, der insoweit den interdisziplinären Rat aus den Politikwissenschaften empfiehlt.

47 Beispielsweise geht das *Bundesministerium der Finanzen*, Monatsbericht des BMF, https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2001-2016/Inhalte/Monatsbericht-Archiv-Downloads/2014/monatsbericht_2014_01_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf: 11.04.2023) davon aus, dass ein einfacheres Steuerrecht mittels einer Vielzahl von Einzelschritten realisiert werden kann.

wicklung hin zu einer modernen und serviceorientierten Verwaltung aus den jüngeren politischen Entwicklungen auf nationaler Ebene. So vereinbarte die Bundesregierung im aktuellen Koalitionsvertrag, dass durch digitale Verfahren die Erfüllung steuerlicher Pflichten erleichtert werden soll. Bemerkenswert und positiv hervorzuheben ist die explizite Erwähnung der vorausgefüllten Steuererklärung (Easy Tax).⁴⁸ Darüber hinausgehend wird dieses Anliegen an anderer Stelle von einer Koalitionspartei in begrüßenswerter Weise in Übereinstimmung mit den hier erarbeiteten Erkenntnissen präzisiert und als Ziel die Umsetzung einer *vollständig* vorausgefüllten, digitalen Steuererklärung genannt,⁴⁹ die speziell für den Personenkreis der Arbeitnehmer und Rentner lediglich noch eine Bestätigung erfordert.⁵⁰ Idealerweise wird so das hier als *vorrangig* angesehene Ziel einer proaktiven Veranlagung, zumindest jedoch eine Vereinfachung des Steuererklärungsprozesses erreicht. Ob und inwieweit dies tatsächlich eintritt, bleibt abzuwarten und die weitere Entwicklung ist mit Spannung zu verfolgen.

48 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, a. a. O. (Fn. 2), S. 166.

49 FDP, Easy Tax, <https://www.fdpbt.de/easy-tax> (letzter Abruf: 11.04.2023).

50 FDP, Entwickeln wir die Steuererklärung zur Easy Tax, <https://www.fdp.de/entwickeln-wir-die-steuererklaerung-zur-easy-tax> (letzter Abruf: 11.04.2023).

Geht doch! Menschen mit wesentlicher Behinderung finden Arbeit bei der Stadtverwaltung Stuttgart

Gunda Rosenauer¹

Die Landeshauptstadt Stuttgart hat sich auf den Weg gemacht – zu mehr inklusiver Teilhabe am und im Arbeitsleben. Dieser Artikel beleuchtet die grundsätzliche Bedeutung der Korrelation von Arbeit und Leben und definiert die grundlegenden Begrifflichkeiten von Behinderung, um zur empirischen Erforschung einer inklusiven Arbeitgeberin überzuleiten. Es zeigt sich: Inklusive Arbeitsstellen im öffentlichen Dienst – das geht!

I. Arbeit – ein Grundbaustein der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Arbeit als soziales Konstrukt ist weit mehr als reine Erwerbstätigkeit, um den Lebensunterhalt zu sichern. Sie inspiriert, stiftet und vermittelt Sinn und gibt Selbstbestätigung. Die realistische Chance, an der Arbeitswelt teilzuhaben, ist elementarer Bestandteil eines gelingenden Lebens² – umso bedauerlicher mutet es an, dass der erste Arbeitsmarkt in Deutschland nach wie vor großes Verbesserungspotenzial für inklusive Arbeit aufweist. Der von der UN-Behindertenrechtskonvention geforderte Abbau von Sonderstrukturen wie den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen³ wird in den kommenden Jahren verdeutlichen, wie hoch der Nachholbedarf auf dem regulären Arbeitsmarkt noch ist. Artikel 27 der UN-Behindertenrechtskonvention legt fest, dass auch Menschen mit Behinderungen die freie Wahl für einen Arbeitsplatz gegeben sein muss.⁴ Hierfür braucht es vorbildliche Arbeitgeber*innen, die den Weg bereiten.

1 Prof. Dr. phil. Gunda Rosenauer ist Professorin für Psychologie – soziale und methodische Kompetenzen an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

2 Behrendt, Das Ideal einer inklusiven Arbeitswelt. Teilhabegerechtigkeit im Zeitalter der Digitalisierung, 2018, S. 294.

3 Vgl. York/Jochmaring, Dilemmata einer inklusiven Arbeitswelt. Menschen mit Behinderung zwischen Sondersystemen und Gestaltungschancen einer Arbeitswelt 4.0?, in: Schimek et al. (Hrsg.), Grenzen. Gänge. Zwischen. Welten. Kontroversen – Entwicklungen – Perspektiven der Inklusionsforschung, 2022, S. 89 (abrufbar unter: <https://doi.org/10.25656/01:23818>).

4 Art. 27 UN-BRK. Zitiert nach Deutsches Institut für Menschenrechte, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-und-behinderung/detail/artikel-27-un-brk> (letzter Abruf: 22.05.2023).

II. Menschen mit Behinderungen: Wer ist gemeint?

Im allgemeinen Sprachgebrauch wie auch in statistischen Erhebungen wird oftmals nicht eindeutig differenziert, ob Menschen mit körperlichen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen gemeint sind, wenn von Menschen mit Behinderungen die Rede ist. So publiziert die Bundesagentur für Arbeit etwa eine Broschüre, die dem Titel zufolge auf Menschen mit Behinderungen abstellt, de facto aber ohne weitere Differenzierung schlicht schwerbehinderte Menschen fokussiert.⁵ Der vorliegende Artikel jedoch stellt Menschen mit wesentlicher Behinderung ins Zentrum.

Wesentliche Behinderung ist eine gesetzliche Definition gemäß § 99 SGB IX, die den Personenkreis für Eingliederungshilfe beschreibt. Rechtlich wird somit zwischen Menschen mit wesentlicher Behinderung und mit Schwerbehinderung differenziert beziehungsweise Menschen mit wesentlicher Behinderung eine besondere Stellung eingeräumt. Wenngleich für schwerbehinderte Menschen ebenfalls das SGB IX relevant ist, wird mit dem Begriff der Schwerbehinderung vorrangig ein Grad der Behinderung von mehr als 50 % festgestellt, der sich beispielsweise in einer rein oder vorwiegend körperlichen Beeinträchtigung äußern kann. Wer etwa aufgrund eines Unfalls Schäden an der Wirbelsäule erleidet und danach zur Fortbewegung auf einen Rollstuhl angewiesen ist, gilt als schwerbehindert, nicht aber als wesentlich behindert. Ein Mensch mit wesentlicher Behinderung hingegen kann nach Rechtslage als schwerbehindert gelten und zugleich nach Eingliederungshilfeverordnung als wesentlich behindert.

1. Die derzeitige Situation von Menschen mit Behinderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Menschen mit Behinderungen sind auf dem ersten Arbeitsmarkt in Deutschland stark unterrepräsentiert. Anzumerken ist in diesem Kontext, dass sämtliche öffentlich zugänglichen Statistiken lediglich auf Menschen mit Schwerbehinderung abstellen; Menschen mit wesentlicher Behinderung werden hingegen nicht gesondert erfasst, sondern sind unmarkiert im Anteil schwerbehinderter Menschen enthalten. Seit 1974 gibt es bereits eine Beschäftigungspflicht für Menschen mit Behinderungen. Diese ist in § 71 Abs. 1 Satz 1 SGB IX wie folgt definiert: „Private und öffentliche Arbeitgeber [...] mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 Arbeitsplätzen [...] haben auf wenigstens 5 % der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen.“ Das Land Baden-Württemberg als Arbeitgeber erreicht die Pflichtbe-

⁵ Vgl. etwa *Bundesagentur für Arbeit*, Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse Arbeitsmarkt, Menschen mit Behinderung, Deutschland 2021, 2022.

schäftigungsquote seit Jahren nicht und muss Ausgleichszahlungen in Millionenhöhe leisten.

Menschen mit wesentlicher Behinderung arbeiten üblicherweise in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen unter den bekannt problematischen Bedingungen; so beträgt der Lohn im Durchschnitt nur 1,46 € pro Stunde, um nur einen kritikwürdigen Aspekt zu thematisieren. Eine gerechte und gerechtfertigte Entlohnung gilt als normativer Aspekt von Erwerbstätigkeit⁶ – dass eine Bezahlung derart weit entfernt vom aktuellen Mindestlohn von 12 € (Stand: 2023) somit in keiner Weise ethischen und wirtschaftlichen Ansprüchen genügen kann, steht außer Frage. Da zudem nur den wenigsten Beschäftigten in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen der Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt gelingt,⁷ ist diskutabel, inwiefern es sich bei diesen Einrichtungen realiter um Modelle der gesellschaftlichen Teilhabe handelt.

Da Lohnarbeit als zentrale Sphäre des Sozialen gilt, ist die gesellschaftliche Ausgrenzung, die Menschen mit wesentlicher Behinderung bis heute auf dem regulären Arbeitsmarkt erfahren, umso tragischer.⁸ Insbesondere dem Gemeinwesen, den Kommunen und dem öffentlichen Dienst muss im Sinne ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabenstellungen daher ein Interesse an wirklich inklusiver Arbeit inhärent sein.

2. Modell Stuttgart: Inklusive Stellen in der Kommune

Die Landeshauptstadt Stuttgart ist Vorreiterin beim Thema inklusive Arbeitsstellen und hat bereits 14 Menschen mit wesentlicher Behinderung eingestellt. Jennifer Langer, eine sehr engagierte Alumna der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, ist seit Dezember 2021 die Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderung der baden-württembergischen Landeshauptstadt. Gemeinsam mit ihrem Team leistet sie großartige und wegweisende Arbeit und konnte bereits einigen Menschen mit wesentlicher Behinderung erfolgreich Arbeit bei der Stadt Stuttgart verschaffen. Mit Blick auf Art. 27 Abs. 1g der UN-Behindertenrechtskonvention kommt die Landeshauptstadt somit der Forderung nach, Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen.

6 Behrendt, Das Ideal einer inklusiven Arbeitswelt. Teilhabegerechtigkeit im Zeitalter der Digitalisierung, 2018, S. 274.

7 Bundeszentrale für politische Bildung, Werkstatt für behinderte Menschen, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/324365/werkstatt-fuer-behinderte-menschen> (letzter Abruf: 22.05.2023).

8 Behrendt (Fn. 6), S. 21.

III. Qualitative Forschung zur inklusiven Arbeit in Stuttgart

Mit einem qualitativen Forschungsdesign sollten Situation und Erfolg der inklusiven Arbeit bei der Stadt Stuttgart erfasst und ausgewertet werden. In einem Drittmittelprojekt führte die Hochschule Ludwigsburg daher im Mai 2022 Interviews mit den 18 Führungskräften der Landeshauptstadt, in deren Teams diese Menschen beschäftigt waren. Ziel war es, die inklusiven Arbeitsplätze zu evaluieren sowie den Gewinn, die Herausforderungen und die bestehenden Hürden herauszuarbeiten. Welche Mechanismen in öffentlichen Organisationen schwächen und welche stärken Teilhabe und insbesondere den Zugang zu Erwerbsarbeit für Menschen mit Behinderungen? Wie kann die Implementierung von inklusiven Arbeitsplätzen gefördert werden? Diesen und anderen Fragen wurde in der Analyse nachgegangen.

Die Ergebnisse der Studie sollen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt beitragen und Lösungsansätze aufzeigen. Des Weiteren können die Resultate den öffentlichen Diskurs über Inklusion bereichern und zudem mit konkreten Ideen und Beispielen für andere Arbeitgeber*innen eine Hilfestellung und Inspiration sein. Insbesondere Kommunen und Behörden haben das bisweilen noch schlummern- de Potenzial, sich als inklusive Arbeitgeberinnen zu positionieren und so eine Vorreiterrolle einzunehmen.

1. Welche Aufgaben übernehmen die Mitarbeitenden auf den inklusiven Arbeitsplätzen konkret bei der Stadt Stuttgart?

Wie die folgenden Beispiele vor Augen führen, gibt es diverse Aufgabengebiete, in denen sich Menschen mit Behinderungen auf kommunaler Ebene sinnvoll und sinnstiftend einbringen können. Dass eine Stadt per se eine sehr vielseitige Arbeitgeberin ist, eröffnet natürlich besondere Chancen und Möglichkeiten, die beispielsweise einem spezialisierten Fachbetrieb in dieser Bandbreite nicht zur Verfügung stehen. Dies wiederum unterstreicht die Relevanz, die dem öffentlichen Sektor in Hinblick auf Inklusion auf dem Arbeitsmarkt zukommt.

In Stuttgart übernehmen Menschen mit Behinderungen unter anderem die Verantwortung für die Bücherei in der Kindertagesstätte. In städtischen Kindergärten bereiten sie Mahlzeiten vor und nach, betreuen Kinder, die Schwierigkeiten mit dem Regelablauf haben, und erbringen Angebote für Kleingruppen. Dabei kann es sich etwa um musikalische oder sprachbezogene Spiele oder Bastelmöglichkeiten handeln.

Da die Stadt Stuttgart eigene Weinberge bewirtschaftet, finden sich auch hier inklusive Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor. Bei der Stadt-