

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/773 –**

Elektronische Erledigung von Steueranmeldungen und Steuererklärungen mit ELSTER

Vorbemerkung der Fragesteller

ELSTER (kurz für elektronische Steuererklärung) ist der Name des 1999 eingeführten Verfahrens zur elektronischen Erledigung von Steueranmeldungen und -erklärungen, dessen Funktionsumfang seitdem kontinuierlich erweitert wurde. Die Übermittlung durch Datenfernübertragung ist verpflichtend für eine Voranmeldung bzw. Erklärung der Umsatzsteuer (nach § 18 des Umsatzsteuergesetzes), der Gewerbesteuer (nach § 14a des Gewerbesteuergesetzes), der Körperschaftsteuer (nach § 31 des Körperschaftsteuergesetzes) und für die Einkommenssteuererklärung, soweit Gewinneinkünfte (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit) erzielt werden (nach § 25 des Einkommensteuergesetzes).

Für die Abwicklung der Datenfernübertragung im Rahmen von ELSTER existieren verschiedene Möglichkeiten. Verwaltungsseitig werden das Programm „ElsterFormular“ (lauffähig unter Windows) und die Webanwendung „Elster Online“ (lauffähig unter bestimmten Kombinationen von Betriebssystemen und Browsern mit Java oder Javascript) angeboten. Als Schnittstellen für Drittprogramme existieren ERiC (ELSTER Rich Client) und COALA, wobei Letztere keine volle Funktionalität beinhaltet, sodass darüber insbesondere keine Einkommensteuererklärungen eingereicht werden können.

Keine der genannten Anwendungen steht als Open Source oder Freie Software zur Verfügung. Allerdings beinhaltet COALA eine dokumentierte XML-Schnittstelle, auf deren Basis mit „Geierlein“ (vormals „Taxbird“) zumindest ein freier ELSTER-Client existiert, der allerdings aus oben genanntem Grund nicht für Einkommensteuererklärungen verwendet werden kann. Als Begründung für diese Einschränkung wird angegeben, dass in diesem Fall keine serverseitige Plausibilitätsprüfung zur Verfügung stehe (vgl. <http://stesia.github.io/geierlein/quovadis.html>).

1. Wie viele Steuerpflichtige in Deutschland haben, bezogen auf die Jahre 2013 bis 2016, Anmeldungen bzw. Erklärungen durch Datenfernübertragung abgegeben (bitte nach gesetzlicher Grundlage aufschlüsseln)?
- a) Wie viele davon waren jeweils nach den in der Vorbemerkung in Bezug genommenen Regelungen dazu rechtlich verpflichtet?

Der Bundesregierung liegen zu den Fragen 1 und 1a folgende Informationen vor:

	2013	2014	2015	2016	Gesetzliche Grundlage
Einkommensteuer	15,17 Mio.	16,02 Mio.	20,01 Mio.	20,80 Mio.	§ 25 Abs. 4 EStG
Körperschaftsteuer ¹⁾	0,77 Mio.	0,95 Mio.	0,98 Mio.	1,03 Mio.	§ 31 Abs. 1a KStG
Gewerbsteuer	3,02 Mio.	3,41 Mio.	3,91 Mio.	3,95 Mio.	§ 14a GewStG
Umsatzsteuer (Jahreserklärung)	5,16 Mio.	5,69 Mio.	6,48 Mio.	6,55 Mio.	§ 18 Abs. 3 UStG
Lohnsteuer-Anmeldung	17,35 Mio.	17,11 Mio.	17,82 Mio.	18,04 Mio.	§ 41a Abs. 1 EStG
Umsatzsteuer-Voranmeldung	37,87 Mio.	36,23 Mio.	38,52 Mio.	43,77 Mio.	§ 18 Abs. 1 UStG

¹⁾ teilweise geschätzt, da Daten aus zwei Bundesländern nicht vollständig vorliegen und insoweit eine Hochrechnung durchgeführt wurde

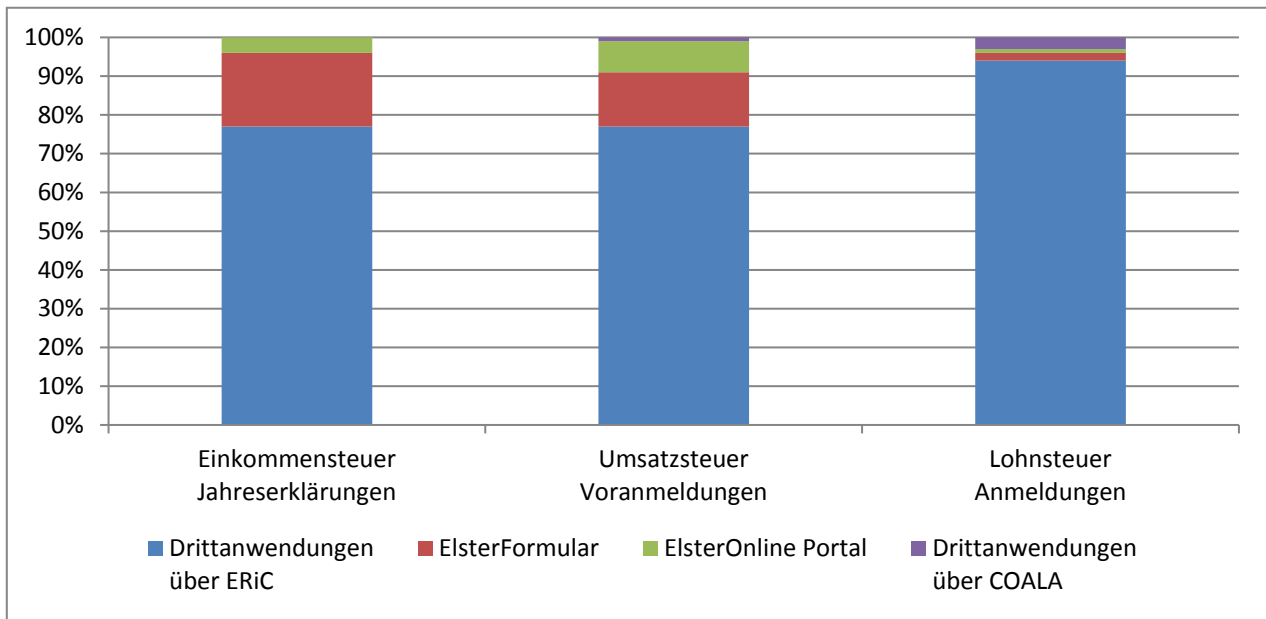
Die Tabelle enthält die Gesamtanzahl der einzelnen Datenübermittlungen. Informationen über die darin enthaltene Anzahl der tatsächlich rechtlich Verpflichteten liegen der Bundesregierung nicht vor.

Bezogen auf einen Steuerfall können insbesondere bei den Steueranmeldungen mehrfache Übermittlungen vorliegen. Die konkrete Zahl der Steuerpflichtigen, die Steuererklärungen elektronisch übermitteln, lässt sich daraus nicht ableiten.

- b) Wie verteilen sich diese jeweils auf die verschiedenen Anwendungen („ElsterFormular“, „Elster Online“, Drittanwendungen über ERiC, Drittanwendungen über COALA)?

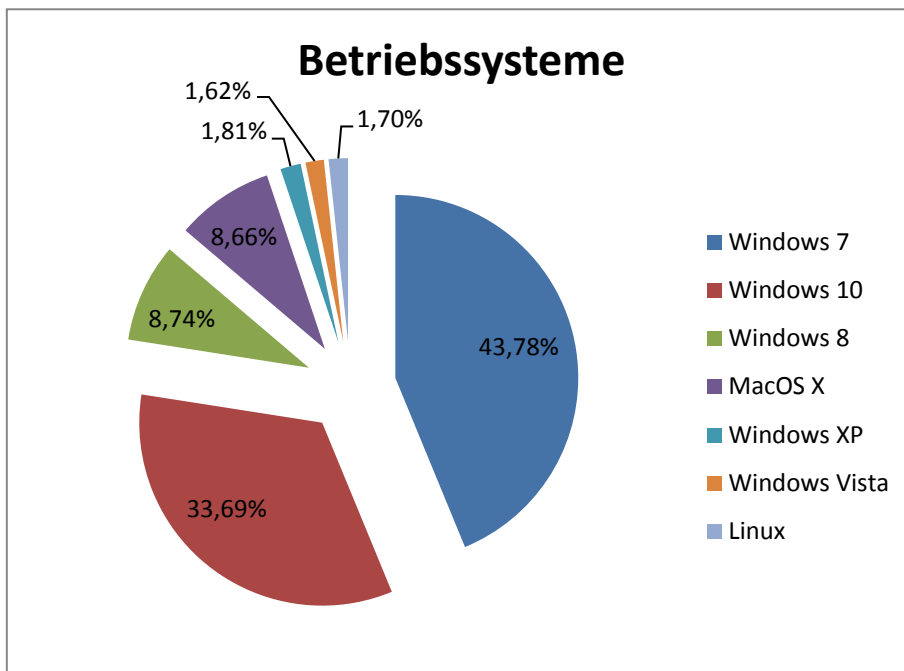
Die ERiC-Bibliothek wird überwiegend zur Übermittlung von Steuerdaten verwendet. Ebenso sind die Produkte der Finanzverwaltung verbreitet im Einsatz. Der Bundesregierung liegen Zahlen für die von COALA unterstützten Steuerarten mit dem Stand vom Januar 2017 vor.

	ERiC	ElsterFormular	Elster Online	COALA
ESt	77%	19%	4%	0%
UStVA	77%	14%	8%	1%
LStA	94%	2%	1%	3%



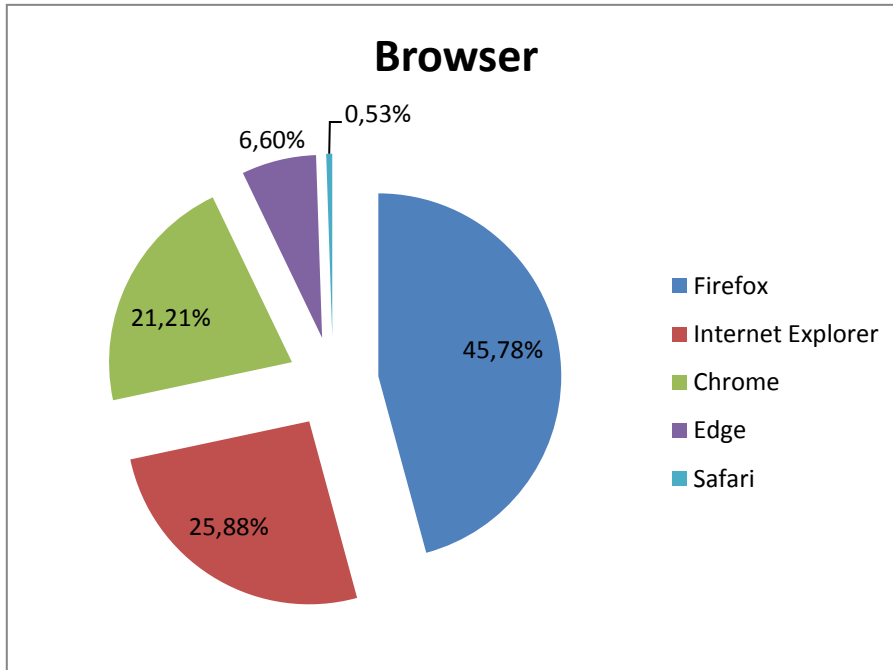
c) Wie verteilen sich diese Abgaben auf verschiedene genutzte Betriebssysteme und (im Fall von „Elster Online“) Browser, soweit dies nachvollziehbar ist?

Die Anwender des ElsterOnline-Portals verwenden zu knapp 90 Prozent ein Microsoft-Windows-Betriebssystem. Für ElsterFormular und Drittanwendungen mit ERiC liegen keine Zahlen vor.



Anmerkung: Die farbige Darstellung der Abbildung ist auf Bundestagsdrucksache 19/1058 auf der Internetseite des Deutschen Bundestages abrufbar.

Zu den Browsern liegen folgende Informationen vor:



2. In wie vielen Fällen, in denen eine Datenfernübertragung grundsätzlich vorgeschrieben ist, wurde nach Kenntnis der Bundesregierung bei Finanzbehörden ein Verzicht auf eine elektronische Übermittlung beantragt, und in wie vielen Fällen ist ein solcher Verzicht erfolgt?

Hierzu liegen keine statistischen Erhebungen vor.

3. Welche konkreten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen liegen nach Kenntnis der Bundesregierung den einzelnen Regelungen zur verpflichtenden Datenfernübertragung zu Grunde?

Die elektronische Übermittlung von Steuererklärungen bietet einen erheblich höheren Komfort als die Verwendung des Papierformulars, insbesondere in Kombination mit der elektronischen vorausgefüllten Steuererklärung. Die nutzerorientierte Gestaltung der elektronischen Formulare und die programmgesteuerte Plausibilisierung der Daten bewirken eine deutliche Qualitätssteigerung. Zudem entfällt der Aufwand für die personelle Erfassung der Erklärungen. Durch die durchgängige medienbruchfreie Verarbeitung entsteht eine Qualitätsverbesserung. Die Prozessabläufe werden beschleunigt. Dies liegt im Interesse aller Verfahrensbeteiligten.

4. Existieren Pläne oder Überlegungen, die Verpflichtung zur Datenfernübertragung auf weitere Fälle auszuweiten, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel der Digitalisierung aller Bereiche der öffentlichen Verwaltung. Ein wesentliches Element ist der Ausbau von E-Government-Dienstleistungen. Ob und inwieweit in diesem Kontext auch die Verpflichtung zur Datenfernübertragung im Besteuerungsverfahren ausgeweitet werden soll, ist zu gegebener Zeit näher zu prüfen.

5. Welcher finanzielle Vorteil ergibt sich für die Verwaltung durch den Einsatz von ELSTER?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

6. Welche Pläne oder Überlegungen in welchem zeitlichen Rahmen bestehen zur Weiterentwicklung bzw. Ausweitung von ELSTER?

Im Rahmen der Digitalisierung ist ELSTER ein Teil der elektronischen medienbruchfreien Kommunikation zwischen dem Bürger und der Verwaltung. Ob und inwieweit in diesem Kontext auch über die vorgesehene elektronische Kommunikation (elektronischer Bescheid) von der Verwaltung zum Bürger hinaus ELSTER ausgeweitet werden soll, ist zu gegebener Zeit näher zu prüfen. Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

7. Mit welchen kryptographischen Verfahren wird bei den jeweils eingesetzten Verfahren im Rahmen von ELSTER die Vertraulichkeit der übertragenen Daten gesichert?

Die Daten werden bei der Verwendung von ERiC über eine sichere Verbindung (https; aktuell: TLS 1.2) übermittelt. Auch für die sog. offene Schnittstelle wird inzwischen https mit TLS 1.2 angeboten. Darüber hinaus werden die Nutzdaten vor der Übermittlung mit einem hybriden Verfahren verschlüsselt. Dabei kommen aktuell folgende Standards/Algorithmen zum Einsatz:

- hybrides Verfahren: CMS nach RFC 5652 (EnvelopedData)
- symmetrische Verschlüsselung der Nutzdaten: ANSI X9.52 (Encrypted Content) mit DES-EDE3-CBC
- asymmetrische Verschlüsselung der Empfängerdaten (recipient info): RSAES-OAEP nach PKCS#1 ab Version 2.0 mit 2048 Bit.

8. Warum werden die Quellcodes der im Rahmen von ELSTER eingesetzten Programme nicht veröffentlicht bzw. als Freie Software zur Nutzung freigegeben?

Bei den von der Finanzverwaltung eingesetzten Programmen hat der Erhalt valider Daten oberste Priorität. Das hierfür zur Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit clientseitig eingesetzte Programm ERiC ist eine Bibliothek, die prüft, ob der Datensatz fachlich und technisch korrekt aufgebaut ist (Plausibilitätsprüfung). Im Anschluss verschlüsselt, authentifiziert und versendet ERiC die plausibilisierten Daten an die Finanzverwaltung.

Bei einer Veröffentlichung des Quellcodes würde – ungeachtet urheberrechtlicher Probleme – die Gefahr bestehen, dass dieser unerkannt geändert wird, was zu einer Unbrauchbarkeit der übertragenen Daten führen könnte. Dies würde dann eine aufwändige zusätzliche serverseitige Überprüfung der Daten erforderlich machen, die durch die clientseitige Installation von ERiC vermieden werden sollte.

- a) Ist eine entsprechende Veröffentlichung geprüft worden, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Ausgestaltung als Open Source Projekt wurde geprüft. Relevante Teile der im Rahmen von ELSTER eingesetzten Programme zur Sicherung der Datenqualität (s. vorhergehende Ausführungen) können nicht als Open Source ausgestaltet werden.

- b) Wer verfügt über die entsprechenden Rechte?

Abhängig von der Art der im Rahmen von Elster eingesetzten Programme verfügen einzelne Bundesländer und/oder Bund und Bundesländer im Rahmen des Verwaltungsabkommens KONSENS bzw. des KONSENS-Gesetzes über die dem jeweiligen Einsatzzweck entsprechenden Rechte.

9. Inwieweit trifft es zu, dass keine serverseitigen Plausibilitätsprüfungen für Steuererklärungen zur Verfügung stehen?

Für Steuererklärungen gibt es keine serverseitigen ELSTER-Plausibilitätsprüfungen. Die Plausibilitätsprüfung ist insoweit in ERiC implementiert.

- a) Soweit dies zutrifft, aus welchem Grund wurde auf eine entsprechende Implementation verzichtet?

Die Entscheidung, eine clientseitige Plausibilitätsprüfung über die ERiC-Bibliothek zur Verfügung zu stellen, beruhte darauf, dass die Serverkapazität nicht für eine performante Plausibilitätsprüfung ausgereicht hat. Darüber hinaus bietet die „Tür-auf-Tür-zu“-Strategie, d. h. Daten können erst übermittelt werden, wenn sie plausibel sind, große Vorteile hinsichtlich der Datensparsamkeit. Die ERiC-Bibliothek wurde von den Softwareherstellern als komfortable „Out-of-the-box“-Lösung akzeptiert und hat sich bewährt. Anforderungen oder Anfragen von Softwareherstellern nach einer serverseitigen Plausibilitätsprüfung gibt es derzeit keine.

- b) Soweit dies zutrifft, ist dies so zu verstehen, dass nicht jede elektronisch eingehende Steuererklärung im Rahmen ihrer Bearbeitung auf ihre Plausibilität geprüft wird?

Jede eingehende Steuererklärung wird programmgesteuert auf Plausibilität und ggf. steuerliche Risiken geprüft.

- c) Wie wird sichergestellt, dass clientseitig eine Plausibilitätsprüfung erfolgt ist?

Die Prüfungen sind in ERiC fest eingebaut (Tür-Auf-Tür-Zu-Prinzip). Übermittlungen ohne ERiC sind nicht zulässig (www.elster.de/eportal/infoseite/rechtliches): Für die elektronische Übermittlung von amtlich vorgeschriebenen Datensätzen (zum Beispiel für Steuererklärungen) ist nach § 87a Absatz 6 der Abgabenordnung ein sicheres Verfahren zu verwenden, das den Datenübermittler authentifiziert und die Vertraulichkeit und Integrität des Datensatzes gewährleistet. Dies wird durch das Verfahren ELSTER sichergestellt. Nur über diesen Weg hat die Finanzverwaltung nach § 87a Absatz 1 der Abgabenordnung einen Zugang für die Übermittlung von amtlich vorgeschriebenen Datensätzen eröffnet. Hierzu ist die Nutzung der ERiC-Bibliothek der Finanzverwaltung zwingend erforderlich, damit die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen zur sicheren Kommunikation mit den Finanzbehörden gewährleistet wird.

10. Inwieweit wird die Schnittstelle COALA weiter unterstützt, und sind Erweiterungen ihrer Funktionalität geplant?

Die Schnittstelle COALA wird noch bis zum 15. Januar 2019 unterstützt, Erweiterungen sind nicht vorgesehen.

11. Inwieweit sind Berichte aus dem Jahr 2013 zutreffend, dass Versionen von „ElsterFormular“ für die Betriebssysteme Linux und Mac OS X entwickelt, aber nicht weiterverfolgt wurden (vgl. www.golem.de/news/elektronische-steuererklarung-elster-fuer-linux-und-macos-x-existiert-1303-98024.html)?

12. Wurde die Möglichkeit der Bereitstellung entsprechender Versionen von „ElsterFormular“ geprüft, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Fragen 11 und 12 werden zusammen beantwortet.

Die Bereitstellung von ElsterFormular für andere Betriebssysteme wurde mehrfach geprüft und verworfen, da mit dem ElsterOnline-Portal (heute Mein ELSTER) eine zukunftsfähigere und plattformunabhängige Variante (auch für mobile Betriebssysteme) zur Verfügung steht.

13. Aus welchem Grund wird laut den unter www.elster.de/eportal/systemanforderungen veröffentlichten Systemanforderungen die Verwendung von „Elster Online“ nur für eine begrenzte Anzahl von Kombinationen bestimmter Betriebssysteme und Browser unterstützt?

Auf der genannten Seite werden die Kombinationen von Browser und Betriebssystem dargestellt, die aufgrund statistischer Auswertungen der Mein ELSTER-Logins der vergangenen Monate die größte Verbreitung haben und ausführlich getestet wurden. Zudem werden weitere Kombinationen getestet, um bestimmte Benutzergruppen wie Linux oder MacOS ebenfalls zu erreichen. Eine größere Anzahl der unterstützten Kombinationen anzubieten, würde eine wesentliche Kostensteigerung bei den Testaufwänden mit sich bringen, aber nur einen geringen zusätzlichen Prozentsatz der Nutzer abdecken. Andere Kombinationen von Browser und Betriebssystem funktionieren in der Regel ebenfalls, da es sich um eine Browseranwendung handelt.

14. Ist geplant, auch weitere Systemkonfigurationen für „Elster Online“ zu unterstützen, und wenn ja, welche und wann?

Es werden immer die Kombinationen von Browser und Betriebssystem getestet, die aufgrund statistischer Auswertungen der Mein ELSTER-Logins der vergangenen Monate die größte Verbreitung haben. Auf diese Weise kommen neue Kombinationen hinzu bzw. können auch Kombinationen wegfallen. Zugleich werden neue Browserversionen oder Betriebssystemversionen, bei denen eine große Verbreitung zu erwarten ist, schon im Vorfeld ihrer Verbreitung getestet und können so sehr schnell unterstützt werden.

15. Aus welchem Grund wurde bisher darauf verzichtet, eine offene Schnittstelle für die Übertragung von Steuerdaten zu schaffen, die mittels beliebiger Client-Software genutzt werden kann (wie es z. B. bereits 2011 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ angeregt wurde, vgl. Bundestagsdrucksache 17/12495, S. 51)?

Die Kernaussagen bei diesem Vorschlag waren:

- „Die Übermittlung sollte zu 100 Prozent durch ein offenes Protokoll erfolgen, so dass die Bürger auch eigene Client-Software entwickeln und verwenden können.“
- „Zudem sollte der offizielle ELSTER-Client freie Software sein. So wird verhindert, dass Bürger diskriminiert werden, die weniger verbreitete Systeme verwenden, denn wenn der ELSTER-Client freie Software ist, können sich die interessierten Bürger selbst behelfen.“
- „Die Registrierungspflicht für Dienstleister, die eine Client-Software entwickeln möchten, sollte abgeschafft werden. Sie verursacht unnötigen Verwaltungsaufwand und stellt eine unangebrachte Hürde für alle Bürger dar, die das Protokoll einfach nur in ihre eigene Software integrieren möchten.“

Alle genannten Argumente gehen von der Annahme aus, dass eine Nachfrage besteht, diese Steuererklärungsprogramme als Open Source Software zu entwickeln. Die bisher bekannten Open Source Entwicklungen wurden eingestellt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

- a) Ist die Einrichtung einer solchen Schnittstelle geprüft worden, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
- b) Inwieweit ist es nach Auffassung der Bundesregierung zumutbar, die Durchführung eines gesetzlich verpflichtenden Datentransfers an das Ausführen nicht ohne weiteres nachvollziehbarer Programmcodes auf eigenen Systemen zu binden?

Die Fragen 15a und 15b werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

16. Inwiefern hat der Bund sich nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 1. Juni 2017 im Bereich der Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung im Bereich der IT-Kooperation mit den hier aufgeführten Thematiken bzw. der Weiterentwicklung von ELSTER beschäftigt?

Die Abstimmungsgespräche zwischen den Ländern und dem Bund zur Umsetzung des KONSENS-Gesetzes und der Ausgestaltung der zukünftigen Kooperation dauern noch an. In diesen Gesprächen wird auch die strategische Ausrichtung im Hinblick auf Vorgaben zur Architektur der IT-Verfahren (z. B. Verfahren ELSTER) zur Festsetzung und Erhebung der von den Ländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern sowie der zu nutzenden IT-Standards für eine Integrationsarchitektur (z. B. Webdienste, Schnittstellentechnologien) thematisiert.

17. Plant die Bundesregierung, ihre gestärkten Einflussrechte (insbesondere durch Änderungen des Artikels 108 Absatz 4 Satz 3 des Grundgesetzes, des Finanzverwaltungsgesetzes und des KONSENS-Gesetzes) in diesem Bereich zu nutzen, und wenn ja, in welchem Sinn?

Auf die Antwort zu Frage 16 wird verwiesen.

