

Unterrichtung

Hannover, den 13.12.2022

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019

Optimierung finanzieller Stützungsmaßnahmen bei Krisen am Beispiel der Sofort-Hilfe für kleine Unternehmen und des steuerlichen Verlustrücktrags

Beschluss des Landtages vom 14.09.2021 - Drs. 18/9924 Nr. 4

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11764 II Nr. 5 b - nachfolgend abgedruckt:

Der Landtag bestätigt die bestehende Frist und erwartet den Bericht der Landesregierung bis zum 31.12.2022.

Antwort der Landesregierung vom 09.12.2022

Einleitung

Der Landtag hat die Landesregierung dazu aufgefordert, ein Konzept zur Optimierung breit angelegter finanzieller Stützungsmaßnahmen für künftige Krisenszenarien zu entwickeln und sich hierbei am Beispiel der Auszahlung von Soforthilfen als COVID-19-Sofortmaßnahme für kleine Unternehmen zu orientieren. Die Entwicklung eines solchen Konzeptes erfolgt seitdem im Rahmen einer unter Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW) eingerichteten Arbeitsgruppe, an der das Finanzministerium (MF), die NBank und der Landesrechnungshof (LRH) beteiligt sind.

Nachfolgend wird die konkrete Aufgabenstellung und Organisation der interministeriellen Arbeitsgruppe in Kürze dargestellt, deren bisherigen Ergebnisse zusammengefasst und ein Ausblick auf den weiteren Zeitplan zur Finalisierung des Konzeptes gegeben.

Kurzzusammenfassung

Die Überlegungen und Prüfungen, die die unter Federführung des MW Ende des Jahres 2021 eingerichtete Arbeitsgruppe mit dem Titel „Optimierung der landesinternen Abwicklung finanzieller Stützungsmaßnahmen“ im Hinblick auf ihren Arbeitsauftrag anzustellen hat, sind zum Zeitpunkt dieses Berichts schon weit vorangeschritten.

Zur Ermöglichung eines automatisierten Datenabgleichs zwischen Steuerverwaltung und NBank hat sie einen Datenkatalog entwickelt. Anhand dieses Katalogs hat die Arbeitsgruppe die noch laufenden Prüfungen, ob die bei der Steuerverwaltung vorhandenen Daten für die Bearbeitung der Bewilligungsanträge der NBank geeignet und unter rechtlichen Gesichtspunkten weitergabefähig sind, zeitnah abzuschließen und in konkrete Maßnahmenvorschläge zu übersetzen. Sie beabsichtigt, der Landesregierung ihren finalen Konzeptentwurf bis zum Ende des 2. Quartals 2023 zum Beschluss vorzulegen, sodass die darin aufgeführten Maßnahmen schnellstmöglich eingeleitet werden können. Dabei ist davon auszugehen, dass es anschließend eines noch nicht absehbaren Zeitraums zur bundesweiten Abstimmung hinsichtlich einer Reihe von Maßnahmen bedarf. Das gilt sicher bezüglich der organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen, die nur länderübergreifend im Vorhaben KONSENS (Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) geschaffen werden können, die aber ebenso ein standardisiertes Vorgehen sowohl bei der Steuerverwaltung als auch bei den Bewilligungsstellen erfordern. Zudem würden sich möglicherweise erforderliche rechtliche Anpassungen unter Umständen auf bundesgesetzliche Grundlagen erstrecken.

Bis dahin könnten zunächst die mit den Corona-Hilfen umgesetzten Möglichkeiten zwischen Steuerverwaltung und Bewilligungsstellen fortgeführt werden. Hiermit wäre auch gewährleistet, dass die Verwaltung auf eine mögliche neue Krise deutlich besser vorbereitet ist.

Aufgabenstellung

Die Aufgabenstellung der Landesregierung ergibt sich maßgeblich aus der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen unter Ziffer 4 der Drs. 18/9888. Demnach erwartet der Ausschuss für Haushalt und Finanzen, dass die Landesregierung ein Konzept entwickelt, um in künftigen Krisenszenarien breit angelegte finanzielle Stützungsmaßnahmen schnell und wirksam einsetzen zu können. Bei der Erstellung des Konzepts sollte die Landesregierung berücksichtigen, dass für bestimmte Leistungen die Steuerverwaltung sehr gute Voraussetzungen bietet, um die NBank als zuständige Förderinstitution effektiv und effizient zu unterstützen.

Das gilt insbesondere im Bereich des Austausches von Daten zwischen Steuerverwaltung und Förderinstitution. Aber auch in Bezug auf die Sicherheit und Zielgenauigkeit der Abwicklung von Verfahren und in Bezug auf den Aufwand bei der Antragstellung für die betroffenen Unternehmen einerseits und den Aufwand für die Erfassung und Prüfung der Daten andererseits sind Synergieeffekte durch ein geeignetes Kooperationskonzept zu erwarten.

Generell und vorrangig sollten laut der Beschlussempfehlung des Ausschusses vorhandene Strukturen und Zuständigkeiten genutzt werden, weil sie mit ihren stets aktuell gehaltenen Systemen und Daten die Gewähr dafür bieten, auch in Krisenzeiten handlungsfähig zu sein.

Arbeitsgruppe

I. Aufbau und Organisation

Zur Entwicklung eines Konzeptes wurde unter Federführung des MW Ende des Jahres 2021 eine Arbeitsgruppe mit dem Titel „Optimierung der landesinternen Abwicklung finanzieller Stützungsmaßnahmen“ unter Beteiligung des MF, der NBank und des LRH eingerichtet. Über die Beteiligung des MF ist eine Einbeziehung der Steuerverwaltung sichergestellt.

II. Sitzungen

Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 14.01.2022 statt. Seitdem und bis zum Zeitpunkt dieses Berichts kam die Arbeitsgruppe am 01.03., am 28.06., am 16.09. und am 14.11.2022 zu insgesamt fünf Sitzungen zusammen.

Zwischen den Arbeitsgruppensitzungen pflegten insbesondere das MF, das Landesamt für Steuern Niedersachsen und die NBank einen kontinuierlichen Fachaustausch hinsichtlich sowohl rechtlicher als auch technischer Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit der Konzeptentwicklung ergeben.

Konzeptentwicklung

I. Hintergrund

Unmittelbar nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie gewährte das Land im Frühjahr 2020 Soforthilfen aus Bundesmitteln (Richtlinie „Corona-Soforthilfe Kleinunternehmen und Soloselbstständige“ gemäß Erlass des MW vom 31.03.2020). Ziel der Billigkeitsleistungen war es, Insolvenzen und Entlassungen zu vermeiden und den Bestand von kleinen Unternehmen, Soloselbstständigen und Angehörigen der freien Berufe zu sichern. Ziel war nicht, eine zielgenaue punktuelle Wirtschaftsförderung, sondern eine breit angelegte Liquiditätssicherungsmaßnahme.

Die NBank stand als Bewilligungsstelle vor der Herausforderung, die damit einhergehenden neuen Aufgaben unter pandemiebedingtem Zeitdruck kurzfristig bearbeiten zu müssen. Die hierbei von der NBank erbrachten Leistungen erkennt die Landesregierung ausdrücklich an.

Gleichwohl stellt der LRH in seinem Jahresbericht 2021 in der Nachschau fest, dass der NBank lediglich ein eingeschränktes digitales Risikomanagementsystem zur Verfügung stand. Insbesondere war der NBank durch die fehlende Abfrage der Steuernummer im Antragsformular kein Abgleich mit der Steuerverwaltung möglich. Ein solcher Abgleich wäre notwendig gewesen, um sicher feststellen zu können, ob der jeweilige Betrieb tatsächlich existierte. Darüber hinaus konnte die NBank nicht prüfen, ob die im Antrag angegebene IBAN zu einem Bankkonto des Betriebs gehörte. Dies hat in vielen Fällen zu Auszahlungen für nicht existente Unternehmen oder auf Bankkonten von Unberechtigten geführt.

Im Ergebnis empfiehlt der LRH der Landesregierung daher, ein wirksames Instrumentarium zu konzipieren, um bei künftigen Krisen finanzielle Sofortmaßnahmen oder Steuererleichterungen kurzfristig und effektiv gewähren zu können.

II. Zielsetzung

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat diese Empfehlung des Landesrechnungshofs mit seiner Beschlussempfehlung vom 8. September 2021 (Drs. 18/9888, Ziffer 4) aufgegriffen. Dabei misst der Ausschuss dem Austausch von Daten zwischen Steuerverwaltung und der NBank als Förderinstitution eine besondere Bedeutung bei. Gleichzeitig müsse die Sicherheit und Zielgenauigkeit der Abwicklung von Verfahren gewährleistet sein und Synergieeffekte in Bezug auf den Aufwand bei der Antragstellung einerseits und den Aufwand bei der Erfassung und Prüfung von Daten andererseits genutzt werden.

Die unter Federführung des MW eingerichtete Arbeitsgruppe hat den Auftrag, anhand dieser Zielsetzung ein praxisgerechtes Konzept zu entwickeln. Das Konzept soll in diesem Sinne einen Katalog geeigneter Maßnahmen umfassen, die nach Beschlussfassung der Landesregierung schnellstmöglich umgesetzt werden sollen.

III. Ermöglichung Datenaustausch zwischen Steuerverwaltung und Förderinstitution

1. Datenabgleich

Die NBank hat einen Katalog an Daten erstellt, den sie zur Bearbeitung von Bewilligungsanträgen mindestens als hilfreich ansieht. Sie und die Steuerverwaltung prüfen aktuell, ob der Steuerverwaltung die von der NBank gewünschten Daten in der von ihr benötigten Qualität vorliegen und grundsätzlich automationstechnisch in einem Massenverfahren zwischen NBank und Steuerverwaltung ausgetauscht werden könnten. Dabei ist auch zu betrachten, ob Begriffsdefinitionen bereits so einheitlich sind, dass sie einen Datenaustausch erlauben oder ob hierfür noch ergänzende Maßnahmen erforderlich sind (siehe auch Gutachten des Normenkontrollrats: „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht - Beispiel des modularen Einkommensbegriffs“).

Allerdings könnte es sich - auch zur Vermeidung der im Folgenden dargestellten Probleme - anbieten, Daten aus anderen Quellen zu nutzen, so wie es nach dem Once-only-Prinzip der Registermodernisierung vorgesehen ist. Hierfür bedarf es aber noch der konkreten technischen, fachlichen und rechtlichen Ausgestaltung im IT-Planungsrat von Bund und Ländern.

2. Technische Umsetzung

Die niedersächsische Steuerverwaltung ist auf Bundes- und Länderebene im Vorhaben KONSENS eingebunden. Nach dem Prinzip „Einer für alle“ entwickelt jeweils ein Land Software für alle anderen Länder. Die Anforderungen an einen Datenaustausch können daher für den Bereich der Steuerverwaltung nur in KONSENS technisch umgesetzt werden. Dazu bedarf es einer länderübergreifenden Abstimmung, insbesondere um einen Datenaustausch mit Bewilligungsstellen im gesamten Bundesgebiet einheitlich zu gewährleisten. Diese Abstimmung wird eine längere Zeit in Anspruch nehmen. Erst wenn die Prüfungen zu 1. und 3. abgeschlossen sein werden, kann der föderale Prozess angestoßen werden.

Zudem sind die derzeit bei den Beteiligten vorhandenen Prozesse daraufhin zu untersuchen, ob sie eine schnelle Reaktion in Krisenzeiten ermöglichen, insbesondere um eine dann möglicherweise erforderliche Erweiterung/Fortschreibung des zu 1. erstellten Datenkatalogs zeitnah vornehmen zu können.

3. Rechtliche Bewertung

Neben der technischen Umsetzung müssen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Datenaustausch erfüllt sein. Die Daten, die die Steuerverwaltung im Rahmen des Besteuerungsverfahrens erhebt, unterliegen dem Steuergeheimnis gem. § 30 Abgabenordnung (AO). Nur unter ganz bestimmten, gesetzlich festgelegten engen Voraussetzungen darf die Steuerverwaltung ihr bekannt gewordene personenbezogene Daten an Dritte weitergeben. Beispielsweise können die Steuerbehörden vom „Steuergeheimnis“ befreit werden, wenn die betroffene Person zustimmt. Diese Lösung, die im Krisenfall wie bei der Auszahlung von Corona-Hilfsgeldern praktiziert worden ist, ist für ein

Massenverfahren eher nicht geeignet, weil die Zustimmung nur im jeweiligen Einzelfall erteilt werden kann und zudem drittbetroffene Daten ebenfalls geschützt werden müssen (erforderliche Zustimmung auch der Dritten).

Dabei sind außerdem die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zu beachten. Die oder der Betroffene muss die freie Entscheidung haben, ob sie oder er die Information selbst erbringen möchte oder einwilligt, dass sich die NBank bei der Bearbeitung des Antrages direkt an die Steuerbehörden wenden darf, um die benötigten Informationen zu erhalten.

Die rechtliche Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Eventuell muss der Gesetzgeber erst die (gesetzlichen) Voraussetzungen für einen rechtssicheren Datenaustausch zwischen NBank und Steuerverwaltung schaffen.

IV. Sicherheit und Zielgenauigkeit der Verfahrensabwicklung

Wenn Daten, die den Steuerbehörden bereits vorliegen, für einen weiteren Antrag (hier: im Bewilligungsverfahren von Hilfen) in einem Massenverfahren automatisiert genutzt werden sollen, setzt das voraus, dass sie in der erforderlichen Qualität vorhanden sind. Antragstellerinnen und Antragsteller müssen einen Sachverhalt nur einmal erklären und Nachweise erbringen. Mit weniger Aufwand für beide Seiten kann eine sachlich-inhaltliche Prüfung der Anträge stattfinden.

Zudem können Betrugsfälle besser aufgedeckt werden. Soweit Betriebe staatliche Gelder von der NBank beantragen, werden sie regelmäßig steuerlich geführt sein. Durch Datenaustausch mit den Steuerbehörden kann vermieden werden, dass die NBank Gelder an nicht existente Betriebe auszahlt, wie es in einigen Fällen bei den Corona-Hilfsgeldern geschehen ist. Die NBank kann im Ergebnis staatliche Hilfen schneller an die richtigen Empfängerinnen und Empfänger leisten.

V. Synergieeffekte in Bezug auf den Aufwand bei der Antragstellung sowie den Aufwand bei der Erfassung und Prüfung von Daten

Wenn die technischen (siehe III. 2.) und rechtlichen Voraussetzungen (siehe III. 3.) vorliegen, können Synergieeffekte eintreten. Die Antragstellerinnen und Antragsteller müssen die Informationen nicht selber erbringen. Durch einen automatischen Datenaustausch können die Daten von der Steuerverwaltung perspektivisch in die Programme der NBank eingespielt werden, sodass die zeitaufwändige personelle Erfassung der Antragsdaten in der NBank nicht mehr erforderlich ist. Zudem könnten die ausgetauschten Daten deutlich schneller für die Bearbeitung des Antrages vorliegen, als wenn die Informationen ansonsten von der antragstellenden Person erst beschafft werden müssten. Das führt aber vor allem dann zu Synergien, wenn die Daten bei der NBank nicht einer zeitaufwändigen sachlich-inhaltlichen Prüfung unterzogen werden müssen. Derzeit kann das aber nicht gewährleistet werden, da es sich bei den meisten Informationen um „nur“ erklärte, von der Steuerverwaltung gar nicht verifizierte Daten der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen oder aber um Daten von Dritten handelt.

Allerdings kann insbesondere bei einem Massenverfahren in Krisenzeiten zumindest eine gewisse Erhöhung der Glaubhaftigkeit eintreten, wenn dieselben Daten mehreren Verwaltungen vorliegen. Dadurch können benötigte Gelder gegebenenfalls zügiger ausgezahlt werden und dennoch eine insoweit ausreichende sachlich-inhaltliche Prüfung der Bewilligungsanträge stattfinden - vorausgesetzt, die Daten dafür liegen der Steuerverwaltung in der erforderlichen Qualität vor.

Zwischenergebnis

Der zwischen der Steuerverwaltung und der NBank eingeleitete Fachaustausch über den Datenabgleich ist noch nicht abgeschlossen. Anhand des von der NBank erstellten Datenkatalogs kann die Arbeitsgruppe die derzeit noch offenen Fragen zur Geeignetheit der bei der Steuerverwaltung vorhandenen Daten für die Bearbeitung der Bewilligungsanträge der NBank und zur Weitergabefähigkeit der Daten unter rechtlichen Gesichtspunkten final klären. Im Rahmen der weiteren Rechtsprüfung muss insbesondere gewährleistet sein, dass jeder Austausch von Daten, die durch das Steuerheimnis im Sinne von § 30 AO und der DSGVO geschützt sind, jeweils zulässig ist. Sollte dies nach der bestehenden Rechtslage nicht der Fall sein, käme nur in Betracht, dass der Gesetzgeber zunächst die hierfür erforderlichen Rechtsgrundlagen schafft. Ob eine solche Gesetzesänderung erforderlich und jeweils auch angeraten ist und in welcher Form die Landesregierung gegebenenfalls tätig

werden muss, um einen Datenaustausch zwischen Steuerverwaltung und NBank zu ermöglichen, ist Gegenstand der abschließenden rechtlichen Bewertung.

Die Arbeitsgruppe wird die weiteren erforderlichen Maßnahmen (z. B. für die technische Umsetzung und die beschriebenen Maßnahmen zur Optimierung von Synergieeffekten) im Anschluss beschreiben. Bei der Umsetzung wird absehbar eine Initiative im Rahmen des Vorhabens KONSENS erforderlich werden, damit die von Niedersachsen konzipierten Mechanismen zu einem gemeinsamen Standard führen, den jedenfalls die Steuerverwaltung einheitlich entwickeln und länderübergreifend einsetzen wird.

Weitere Vorgehensweise und Zeitplan

Die unter Federführung des MW eingerichtete Arbeitsgruppe beabsichtigt, bis zum Ende des 1. Quartals 2023 die aktuell noch offenen rechtlichen Prüfungen abzuschließen. Der finale Konzeptentwurf soll der Landesregierung daraufhin bis zum Ende des 2. Quartals 2023 zum Beschluss vorgelegt werden. Im Anschluss sind die für die Umsetzung der Maßnahmen erforderlichen bundesweiten Abstimmungen einzuleiten, die sich über einen noch nicht absehbaren Zeitraum erstrecken werden.