

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 12.08.2016

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013

Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?

Beschluss des Landtages vom 17.09.2015 (Nr. 13 der Anlage zu Drs. 17/4192)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen teilt die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die Struktur der niedersächsischen Finanzamtslandschaft über die in der Steuerverwaltung alljährlich stattfindende Personalbedarfsberechnung und den dort regelmäßig stattfindenden kontinuierlichen Verbesserungsprozess hinaus - auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung - grundlegend überprüft werden sollte.

Er erwartet, dass die Landesregierung die Vorschläge des Landesrechnungshofs in ihre bereits 2014 eingeleiteten eigenen Untersuchungen zur Fortentwicklung der Finanzamtsstrukturen einbezieht. Insbesondere sollen in diesem Zusammenhang die konkreten Kosten einer Umstrukturierung der Finanzamtslandschaft ermittelt werden. Das so erarbeitete Maßnahmenpaket ist anschließend zeitnah umzusetzen.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 30.09.2016 im Rahmen eines Zwischenberichts zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 11.08.2016

Vorbemerkung:

Die Landesregierung hat unmittelbar nach Amtsantritt im Frühjahr 2013 in mehreren aufeinander folgenden Schritten Untersuchungen und Prüfungen eingeleitet, mit denen eine systematische Optimierung der niedersächsischen Finanzamtslandschaft auf den Weg gebracht werden soll, soweit es hierfür einen zuvor entsprechend festgestellten und konkretisierten Bedarf gibt.

Ausgangspunkt ist die Koalitionsvereinbarung, „die Steuerverwaltung so auszurichten, dass sie ihrer Rolle als tragende Einnahmeverwaltung des Landes auch zukünftig gerecht werden kann“. Konkret sah die Vereinbarung vor, „zusätzlich 100 Stellen im Bereich der Betriebsprüfung und der Steuerfahndung“ zu schaffen. Diesen ersten Schritt hat die Landesregierung gemacht und bereits zu Beginn der Legislaturperiode entschieden, von 2013 bis 2017 jährlich 20 Anwärtinnen und Bewerber mehr einzustellen, um die Personalausstattung der Außenprüfungsdienste langfristig zu verbessern. Umgehend schloss sich im Sommer 2013 das Projekt „Bp plus - Stärkung der Außendienste“ an. Angehörige der Finanzämter, der Personalvertretung, der Gleichstellungsbeauftragten, der Schwerbehindertenvertretung, der Oberfinanzdirektion Niedersachsen und des Finanzministeriums entwickelten Maßnahmen, um die Außenprüfungsdienste attraktiver zu gestalten. Sie reichen von einer die steuerlichen Außendienste hervorhebenden Nachwuchswerbung über die Ausweitung der Teilzeitarbeit und die Verstärkung der Teamprüfungen bis hin zu Stellenhebungen im Außendienst.

Im Rahmendes Projekts wurde auch die Idee entwickelt, für den Raum Hannover ein „Finanzamt für Außenprüfung Hannover“ zu gründen, in dem die Außenprüfungsdienste der hannoverschen Finanzämter und des Finanzamtes für Großbetriebsprüfung Hannover gebündelt werden sollten, um

zum einen die Personalgewinnung im Raum Hannover zu verbessern und zum anderen die Effektivität der Außenprüfungsdienste zu erhöhen. Die Gründung dieses Amtes hätte die Struktur der Finanzämter im Raum Hannover massiv beeinflusst. Zudem wäre die Frage aufgeworfen worden, ob die veränderte Aufgabenverteilung zwischen Veranlagungsfinanzämtern und dem Finanzamt für Großbetriebsprüfung Hannover über den Raum Hannover hinaus beispielgebend gewesen wäre. Die Entscheidung hierzu war deshalb weitergehenden landesweiten Strukturüberlegungen vorgreiflich. Im zweiten Schritt folgte deshalb das Projekt „Finanzamt für Außenprüfung Hannover“. Das Ergebnis dieses Projekts lag im Dezember 2015/Januar 2016 vor. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Gründung eines solchen Sonderamtes gegenwärtig insbesondere wegen der erforderlichen zusammenhängenden Unterbringung aller Bediensteten, d. h. wegen der damit verbundenen aufwändigen Baumaßnahmen, unwirtschaftlich wäre.

In dieser Phase veröffentlichte der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) im Frühjahr 2015 seinen Jahresbericht 2015.¹ Das grundsätzliche Anliegen des LRH, mit der Struktur der Finanzämter den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden, teilt die Landesregierung. Lediglich mit den vom LRH gezogenen Schlussfolgerungen - insbesondere die Forderungen ad hoc acht Veranlagungsfinanzämter, bis 2018 die sechs Finanzämter für Großbetriebsprüfung und bis 2020 weitere neun Veranlagungsfinanzämter komplett zu schließen - konnte sich die Landesregierung nicht einverstanden erklären.

Beispielhaft sei hier der Vorschlag des LRH, die sechs Finanzämter für Großbetriebsprüfung aufzulösen, unter Rückverlagerung der Aufgaben an die Betriebsprüfungsstellen aller Veranlagungsfinanzämter, näher betrachtet: Der LRH begründet diesen Schritt ausschließlich mit Raum- und Kosteneinsparungen und einer angeblich dadurch auszulösenden Steigerung der Attraktivität der Veranlagungsfinanzämter. Die wahrscheinlichen und nachteiligen Folgen einer Dezentralisierung der Aufgaben der Großbetriebsprüfung für den Steuervollzug wiegen aber schwerer. Die Groß- und Konzernbetriebsprüfung ist besonderen Aufgaben und Anforderungen ausgesetzt. Gerade die seit 1982 in Niedersachsen bestehende organisatorische Trennung der Großbetriebsprüfung von den Veranlagungsfinanzämtern hat - auch heute noch - die Arbeitsweise der Großbetriebsprüfung optimiert (z. B. Einsatz von Auslandsfachprüferinnen und -prüfern, Projekt „Zeitnahe Bp“ oder anstehende Einführung der Fachprüferinnen/Fachprüfer für Unternehmensbewertung). Prüfungskompetenzen werden gezielt eingesetzt und Branchenkenntnisse gebündelt (z. B. Prüfungen der Kreditinstitute und Versicherungsgesellschaften sowie Einsatz von Fachprüferinnen/Fachprüfern für Auslandsbeziehungen, Unternehmensbewertung und Betriebliche Altersversorgung, SAP), was sich u. a. in den Arbeitserfolgen der Großbetriebsprüfung widerspiegelt. Die fehlende Möglichkeit einer Spezialisierung würde sich zwangsläufig auf die Prüfungsqualität und die Mehregebnisse auswirken. Einzelne Veranlagungsfinanzämter könnten beispielsweise für die Auslandssachverhalte keine der Auslandsfachprüfung der Großbetriebsprüfung entsprechenden Erfahrungen bündeln und austauschen. Ebenso wären auch die Sachgebietsleitungen den Spezialisten auf Beraterseite unterlegen. In Zeiten immer weiter sich entwickelnder Spezialisierung, Internationalisierung und Globalisierung auch im steuerlichen Sektor wäre ein Rückfall in die Finanzamtsstruktur des letzten Jahrhunderts durch Rückgliederung der Finanzämter für Großbetriebsprüfung in die allgemeinen Veranlagungsfinanzämter anachronistisch und nicht sachgerecht.

Die weiteren Hinweise und Erwägungen des LRH werden aber als wichtiges Material in die Arbeit der AG „Struktur der Finanzämter“ eingehen.

Dies vorausgeschickt, erstatte ich den erbetenen Zwischenbericht. Mit der AG „Struktur der Finanzämter“ nimmt sich die Landesregierung der Herausforderungen an, die alle Veranlagungsfinanzämter treffen, insbesondere die demografische Entwicklung, die Entwicklung der Informationstechnik und die gerade auch im steuerlichen Bereich erkennbare deutliche Internationalisierung und Globalisierung. Folgende Kriterien/Aspekte, unter denen Strukturveränderungen potenziell in Betracht kommen und die für Strukturveränderungen Gewicht haben, sind Inhalt der Arbeit der AG:

¹ Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofes 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, V.7. „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“

- gegenwärtige Größe des Finanzamtes (Bestandsaufnahme)
- Mindestgröße einzelner Aufgabengebiete im Veranlagungsfinanzamt (Zielwerte)
 - a) der Grundbesitzstelle
 - b) der Erhebungsstelle
 - c) des Sachbereichs (Besteuerung der Körperschaften und Personengesellschaften)
 - d) der Sachgebietsleitungen
 - e) der Besteuerung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe

- voraussichtlicher Personalbedarf der Finanzämter im Jahr 2030 (Prognose, qualifizierte Schätzung)

Den voraussichtlichen Personalbedarf des jeweiligen Amtes in 2030 schätzt die AG auf der Grundlage der bewährten, auf bundeseinheitlichen Mustern aufbauenden Personalbedarfsberechnungen von 2005 bis 2015 durch eine Trendberechnung. Die demografischen, technischen, wirtschaftlichen und steuerpolitischen Entwicklungen, die sich auf den Arbeitsanfall in der Steuerverwaltung von 2005 bis 2015 ausgewirkt haben, werden hierdurch für fünfzehn Jahre bis 2030 fortgeschrieben.

- demografische Entwicklung im Finanzamtsbezirk (Prognose)

Die demografische Entwicklung berücksichtigt die AG auf der Grundlage der aktuellen regionalen Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN).²

- Altersstruktur des Finanzamtes
- Personalgewinnung des Finanzamtes

Die AG untersucht unter verschiedenen Aspekten, wie sich in den einzelnen Finanzamtsbezirken das Verhältnis von Bewerbern zu Ausbildungsplätzen bzw. Studienplätzen entwickelt hat bzw. zukünftig unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen voraussichtlich entwickeln wird.

Über die genannten Punkte hinaus bezieht die AG

- liegenschaftliche Gegebenheiten,
- die Struktur der Landesverwaltung vor Ort und
- die Vorschläge des LRH für das jeweilige Finanzamt

in ihre Überlegungen ein.

Die liegenschaftlichen Gegebenheiten beinhalten beispielsweise Informationen zu voraussichtlich freien Hauptnutzflächen, dem Erhaltungszustand der Gebäude (gut, mittel, schlecht) und ob es sich um landeseigene oder angemietete Grundstücke handelt. Für die Struktur der Landesverwaltung vor Ort werden die Standorte anderer Landesverwaltungen in die Betrachtung einbezogen.

Ergebnisse, die konkrete Umsetzungshandlungen nach sich ziehen werden, sind zum Ende der Legislaturperiode (Anfang 2018) zu erwarten.

² Im Zeitpunkt des Entwurfs dieser Antwort Bericht A I 8.2 / S, Basis 2009 des LSN