

Unterrichtung

Hannover, den 01.12.2017

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

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)
Antwort der Landesregierung vom 11.08.2016 - Drs. 17/6291
Beschluss des Landtages vom 12.10.2016 (II Nr. 5 e der Anlage zu Drs. 17/6665 - nachfolgend abgedruckt)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt den Zwischenbericht der Landesregierung zur Kenntnis.

Er erwartet einen weiteren Bericht bis zum 31.12.2017.

Antwort der Landesregierung vom 29.11.2017

Die Antwort der Landesregierung vom 11.08.2016 in der Drucksache 17/6291 wird wie folgt ergänzt:

Vorbemerkung

Die Steuerverwaltung steht mit Blick auf die Zukunft vor gewaltigen Herausforderungen. Das Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) hat bereits im Januar 2011 mit seinem Bericht über die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum 01.01.2031 - Basis 2009 - die sehr unterschiedliche Entwicklung der Bevölkerung in Niedersachsen dargelegt. Während die Bevölkerung danach im westlichen Niedersachsen wachsen wird, wird sie im südöstlichen, östlichen und nordwestlichen Niedersachsen abnehmen. Damit geht einher, dass die Zahl der jungen Bürgerinnen und Bürger deutlich sinken und die Zahl älterer und alter Bürgerinnen und Bürger deutlich steigen wird.

In mehreren Landkreisen des südöstlichen und östlichen Niedersachsens wird die Bevölkerung bis 2031¹ um bis zu 26 % zurückgehen (Goslar, Helmstedt, niedersachsenweit ca. 6 %).

Für die Steuerverwaltung entscheidend ist aber nicht allein der Rückgang der Bevölkerungszahl, sondern auch die veränderte Alterszusammensetzung der Bevölkerung.

Rahmenbedingungen: Überproportionale Verringerung der jungen Bevölkerung

Niedersachsenweit wird sich die Zahl der unter 20-Jährigen um ca. 24 % vermindern, in den Landkreisen Cuxhaven, Goslar, Helmstedt, Holzminden, Lüchow-Dannenberg und Northeim sogar um rund 35 %, 46 %, 46 %, 39 %, 49 % und 48 %. Diese Altersgruppe ist - beschränkt auf die 15-20-Jährigen - die für die Nachwuchsgewinnung in der Steuerverwaltung maßgebliche Altersgruppe.

Die Zahl der für die Nachwuchsgewinnung 2030 ff. in Betracht kommenden Personen wird sich nach gegenwärtiger Perspektive auch nicht durch die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen deutlich verändern. Nach den Daten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF)² waren 2016 nur 78 192 Personen der Geflüchteten jünger als vier Jahre (= 10,8 %). Da die Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt werden, dürfte die Zahl für Niedersachsen

¹ Bericht A I 8.2 / S

² Publikation „Das Bundesamt in Zahlen 2016“, BAMF 2017

ca. 7 800 Personen betragen. Auch bei der Annahme, dass alle Flüchtlinge in Deutschland bleiben, ist keine deutliche Steigerung der Zahl der jungen Menschen zu erwarten, weil

- zwar knapp über 50 % der Flüchtlinge zwischen 18 und 40 Jahre alt sind und damit in einem Alter, das typisch für eine Familiengründung ist, diese Altersgruppe aber zu 64 % bis 75 % durch Männer gebildet wird, und
- die Flüchtlingszahlen aktuell bereits wieder deutlich zurückgegangen sind (um 77 % - Stand Februar 2017³).

Gegenwärtig ist weiterhin davon auszugehen, dass sich die Voraussetzungen für die Nachwuchsgewinnung der Steuerverwaltung in den oben genannten Landkreisen unter ausschließlicher Betrachtung der demographischen Entwicklung deutlich stärker verschlechtern werden als in anderen Regionen.

Rahmenbedingung: Bevölkerungsprognose in der Prüfung

Die weitere Entwicklung der Flüchtlingszahlen ist schwer prognostizierbar und in der Staffelung nicht zuletzt auch von der weiteren Rechtsentwicklung in Deutschland abhängig (Familiennachzug etc.) und wird zugleich durch die weltpolitische Entwicklung und außen- wie innereuropäische Regelungen stark beeinflusst werden. Das LSN hat Modellrechnungen zur künftigen Entwicklung der Einwohnerzahlen in Niedersachsen unter Berücksichtigung verstärkter Zuzüge aus dem Ausland durchgeführt⁴. Dabei geht es von Wanderungsgewinnen für Niedersachsen zwischen 727 000 bis 927 000 Personen bis 2023, 2024 und 2025 aus. Niedersachsen könnte danach 2035 mehr Einwohner haben als im Juli 2005, dem bisherigen Höchststand. Unabhängig davon konstatiert das LSN, dass Niedersachsen überaltern wird, weil die „künftige Struktur der Bevölkerung weitgehend durch die derzeitige Bevölkerung determiniert ist. Da der Anteil der Schutzsuchenden an der Gesamtbevölkerung sehr niedrig ist, beeinflusst der Zuzug deutlich jüngerer Schutzsuchender die Altersstruktur nur wenig.“⁵

Abgesehen davon, dass die Annahmen des LSN auf der Grundlage der Entwicklung des Zuzugs Schutzsuchender in 2017 (vgl. Fn. 3) hinterfragt werden können, ist die aktualisierte Regionalisierung der Bevölkerungsprognose des LSN abzuwarten. Sie wird in die Überlegungen zur Struktur der Finanzämter einfließen.

Rahmenbedingung: Überproportionale Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Gegenwärtig ist zu erwarten, dass sich die im erwerbsfähigen Alter befindliche Bevölkerung in einigen Landkreisen überproportional verringern wird. Während die Zahl der zwischen 20- und 65-Jährigen landesweit um ca. 13 % gegenüber 2009 zurückgehen wird, wird sie in den Landkreisen Cuxhaven, Goslar, Helmstedt, Holzminden, Lüchow-Dannenberg und Northeim um 26 %, 35 %, 37 %, 27 %, 31 % und 35 % sinken. Dies wird voraussichtlich mit einer abnehmenden wirtschaftlichen Tätigkeit einhergehen. Die aus der wirtschaftlichen Tätigkeit der Bürgerinnen und Bürger resultierenden Aufgaben der Steuerverwaltung werden dadurch deutlich abnehmen. Dieses sinkende Aufgabenvolumen wird auch nicht durch den Zuwachs steuerpflichtiger Rentenempfängerinnen und -empfänger ausgeglichen werden. Zum einen wächst die Altersgruppe der über 65-Jährigen wegen des den Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen mit begründenden Wegzugs nicht in gleichem Ausmaß. Zum anderen ist zu erwarten, dass die Fälle der Rentenbesteuerung eine deutlich geringere Komplexität aufweisen werden als die Steuerfälle wirtschaftlich aktiver Bürgerinnen und Bürger. Dies wird sich voraussichtlich auch in einer personell weniger aufwändigen Bearbeitung zeigen.

Rahmenbedingung: Allgemeiner Aufgabenzuwachs und regional unterschiedliche Personalbedarfsentwicklung

Die Steuerverwaltung hat in der Vergangenheit einen permanenten Aufgabenzuwachs zu verzeichnen gehabt. Dies ist in Zeiten, in denen sich die geburtenstarken Jahrgänge in ihrer Erwerbsphase

³ Asylgeschäftsstatistik für den Monat Februar 2017 des BAMF, S. 3

⁴ Statistische Monatshefte Niedersachsen 5/2016, S. 229 ff

⁵ Fn. 4, S. 233

befinden, sich die Wirtschaft globalisiert, das Steuerrecht komplexer wird und die Konjunktur robust ist, nicht verwunderlich. Trotzdem hat sich dieser Aufgabenzuwachs regional sehr unterschiedlich auf die Steuerverwaltung ausgewirkt. Während sich der Personalbedarf in den westlichen Landesteilen deutlich erhöhte, sank er im Südosten, Osten und teilweise auch im Nordwesten.

Struktur der Finanzämter in Niedersachsen - Herausforderungen

Die Finanzamtsstruktur ist geprägt von ganz unterschiedlich großen Finanzämtern. Während das größte Finanzamt, Hannover Nord, eine Personalstärke von über 300 Vollzeiteinheiten (VZE) hat, verfügt das kleinste Finanzamt, Lüchow, über 57 VZE. Große Finanzämter haben nicht per se nur Vorteile, genauso wenig wie kleine Finanzämter. Insbesondere bei den kleinen Finanzämtern ist jedoch festzustellen, dass einzelne Arbeitsbereiche nicht mehr die erforderliche Größe haben, die eine fachliche Spezialisierung und eine gesicherte Vertretung in Zeiten der Vakanz zulassen. Besonders davon betroffen sind die Arbeitsbereiche der Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften, der Veranlagung der Land- und Forstwirtschaft, die Einheitlichen Erhebungstellen und die Einheitlichen Grundbesitzstellen und auch die Sachgebietsleitungsebene. Je mehr Arbeitsbereiche betroffen sind und je stärker sich die oben beschriebenen Entwicklungen auswirken, desto größer ist der Handlungsbedarf, damit die Bürgerinnen und Bürger auch zukünftig eine leistungsstarke Steuerverwaltung haben, die die Gleichmäßigkeit der Besteuerung auch in Zeiten immer komplexer und immer globaler werdender Sachverhalte sicherstellt und die zur Finanzierung der Staatsaufgaben erforderlichen Steuern erhebt.

Regionalstrukturelle Erwägungen und Handlungsoptionen

Die Landesregierung steht vor der Herausforderung, diese Handlungsbedarfe aufzugreifen und angemessene zukunftsorientierte Lösungen herbeizuführen, ohne die demografisch und wirtschaftlich schrumpfenden Regionen in Niedersachsen „abzuhängen“ und deren Entwicklung zu vernachlässigen. Die staatliche Verwaltung ist gefordert, Entwicklungskerne in diesen Regionen zu erhalten, um langfristig einen „Turnaround“ zu erreichen. Ziel kann deshalb nicht der „Rückzug aus der Fläche“ sein, sondern nur die Stärkung der Fläche aus ihr selbst heraus.

Eine hierfür zu betrachtende Option ist die dauerhafte Verlagerung von Aufgaben aus den Wachstumsregionen oder den Großstädten Niedersachsens in strukturschwache Regionen.

Sonderaufgaben in strukturschwachen Regionen

Um in den oben bezeichneten Arbeitsgebieten eine Personalstärke zu erreichen, die eine Spezialisierung und gesicherte Vertretung ermöglicht, könnte die Besteuerung von Körperschaften, Personengesellschaften und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben aus den wirtschaftsstarken Regionen in die strukturschwachen Regionen verlagert werden. In der Konsequenz hieße dies, dass das örtliche Finanzamt entweder überhaupt nicht mehr für „seine“ Betriebe zuständig wäre oder sich - bei einer nur teilweisen Verlagerung - die örtliche Zuständigkeit mit einem zweiten Finanzamt teilte. In der Folge würden in einem Amtsbezirk zwei Finanzämter Betriebsprüfungen durchführen, teilweise würden längere Dienstreisen anfallen oder das ursprünglich örtlich zuständige Finanzamt würde im Auftrag des neu örtlich zuständigen Finanzamtes prüfen. Diese Verwaltungsorganisation wäre weder wirtschaftlich noch läge sie im Interesse der Betriebe, der steuerberatenden Berufe und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hinzu käme, dass sie zu einer Konzentration von Dienststellen im strukturschwachen Raum führte, die idealerweise von den in die Außenprüfungsdienste strebenden Bediensteten durchlaufen werden sollen. Im strukturschwachen Raum lägen damit die Voraussetzungen vor, Bedienstete für die Außenprüfungsdienste zu qualifizieren, in den wirtschaftsstarken Regionen würden sie fehlen. Diese Überlegung sollte daher nicht weiter verfolgt werden.

Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerveranlagung in strukturschwachen Regionen

Erwogen werden könnte zudem die dauerhafte Verlagerung der Zuständigkeit für die Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zu über 50 % werden diese Erklärungen bereits elektronisch über ELSTER abgegeben, die Bürgerinnen und Bürger suchen „ihr“ Finanzamt immer seltener persönlich auf und ihre und die Rückfragen der Steuerverwaltung können in einer Vielzahl der Fälle auch telefonisch in zufriedenstellender Weise erledigt werden. Die Zahl der Arbeitsplätze in der Region würde steigen und damit ein Beitrag zur Stärkung derselben geliefert.

Aus zwei Gründen ist die dauerhafte Verlagerung trotzdem keine empfehlenswerte Option.

Der erste Grund ist die demografische Entwicklung. Um einen zumindest leicht spürbaren Beitrag zur Stärkung einer strukturschwachen Region zu leisten, müssten Aufgaben in einem Umfang dorthin verlagert werden, der dort zu einem Personalaufwuchs im hohen zweistelligen Bereich führte. Der damit verbundene Personalbedarf könnte langfristig nicht in der strukturschwachen Region selbst gedeckt werden. Exemplarisch lässt sich dies an der Situation des Finanzamtes Goslar darstellen. Das Finanzamt Goslar hat eine Personalzuweisung von knapp über 100 VZE. Von 2005 bis 2015 hat sich der Personalbedarf des Amtes um rund 14 % verringert. Bei Annahme eines linearen Trends wird sich sein Personalbedarf um weitere 27 % verringern. Die gegenwärtige Prognose der Bevölkerungsentwicklung für den Zeitraum 2009 bis 2030 geht von einer sich fortsetzenden Verringerung der Bevölkerungsgruppe der unter 20-Jährigen von 46 % (in absoluten Zahlen von 7 573 Personen auf 3 589 Personen), der 20 bis 65-Jährigen von 35 % und von einem Anstieg der Bevölkerungsgruppe der über 65-Jährigen von 9 % aus (die Zahlen des landesweiten Durchschnitts zum Vergleich: -24 %, -35 % und +32 %). Auf seine Stellenausschreibungen im Zeitraum 2011 bis 2016 erhielt das Finanzamt Goslar, bezogen auf die Größe der Bevölkerungsgruppe der 15-20-Jährigen, verhältnismäßig mehr Bewerbungen als die niedersächsischen Finanzämter im Landesdurchschnitt. Die absolute Zahl der Bewerbungen pro zu besetzender Stelle entsprach über beide Laufbahngruppen (Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt und Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt) in etwa dem landesweiten Durchschnitt.

Dies zeigt, dass der Personalbedarf, der mit einer dauerhaften massiven Aufgabenmehrung beim Finanzamt Goslar verbunden wäre, nicht qualifiziert zu decken wäre. Auch unter der Annahme, dass es dem Finanzamt Goslar auch zukünftig gelingt, die Bevölkerungsgruppe gut zu erschließen, wird es ihm 2030 deutlich schwerer fallen, seinen Personalbedarf zu decken, als den Finanzämtern im Landesschnitt, weil sich die Bevölkerungsgruppe, die als Nachwuchs in Frage kommt, doppelt so stark verringert hat wie im Landesschnitt. Ein gesteigerter Personalbedarf wäre dauerhaft nicht zu befriedigen.

Der zweite Grund ist die erforderliche Gewinnung von Personal für die Finanzämter für Großbetriebsprüfung, die Finanzämter für Fahndung und Strafsachen, die Steuerakademie Niedersachsen, das Landesamt für Steuern Niedersachsen (LStN) und das Niedersächsische Finanzministerium (MF).

Alle diese Behörden befinden sich in Großstädten oder großstadtnahen Räumen. Insbesondere die Personalversorgung der „Sonderfinanzämter“ erfordert einen ausreichend großen Personalpool in den umliegenden Veranlagungsfinanzämtern, um aus ihm fortlaufend gut qualifizierte Beschäftigte für die Amtsbetriebsprüfungsstellen zu gewinnen. Besonders qualifizierte Beschäftigte der Amtsbetriebsprüfungsstellen bilden dann den Nachwuchs der „Sonderfinanzämter“.

Trotz der am Beispiel des Finanzamtes Goslar dargestellten demografischen Entwicklung strukturschwacher Regionen ist die Steuerverwaltung - wie die Landesverwaltung insgesamt - darauf angewiesen, auch in diesen Regionen möglichst bedarfsdeckend Nachwuchs zu gewinnen und „heimatnah“ einzusetzen.

Maßnahmen

Das LStN hat das Projekt „Arbeit auf Reisen“ (PAaR) pilotiert und zwischenzeitlich erfolgreich abgeschlossen. Es ermöglicht, auf der rechtlichen Basis des für diese Zwecke neu geschaffenen § 29 a Abgabenordnung, zeitlich vorübergehend Arbeitspakete einem an sich örtlich nicht zuständigen Finanzamt zuzuweisen. Dadurch ist die Steuerverwaltung in der Lage, auf unterschiedliche Voraussetzungen der Personalgewinnung in den Regionen durch die Verlagerung von Arbeitspaketen aus dem „Massenarbeitsbereich“ Arbeitnehmerveranlagung flexibel zu reagieren. Aus personell schlecht ausgestatteten Finanzämtern kann Arbeit für eine bestimmte Zeit an personell besser ausgestattete Finanzämter verlagert werden.

Als dauerhafte Strukturmaßnahme drängt sich die Zusammenfassung zweier benachbarter Finanzämter und die Zentralisation ihrer kleinen Arbeitsbereiche an einem von zwei Standorten auf. Am Nebenstandort würden große Arbeitsbereiche vertreten bleiben. Die Qualität der Arbeit der Steuerverwaltung wäre langfristig gesichert und Arbeitsplätze blieben an beiden Standorten erhalten. Da-

mit bliebe die niedersächsische Steuerverwaltung zukünftig an allen Standorten jederzeit handlungsfähig.

Diese Strukturmaßnahme würde teilweise ergänzt durch einen veränderten Zuschnitt von Finanzamtsbezirken, um auch dort Finanzämter zu stärken, wo Zusammenfassungen nicht zweckmäßig erscheinen.

Tritt die oben prognostizierte Entwicklung ein, wird sich die Steuerverwaltung langfristig auf einen Standort zurückziehen (müssen). Nur so lässt sich dann ein starker Entwicklungskern in den strukturschwachen Regionen erhalten, der auch den dort Beschäftigten attraktive Entwicklungsmöglichkeiten in fast allen Aufgabenbereichen der Steuerverwaltung bietet. Bei einem „Turnaround“, das heißt, einem starken demografischen und wirtschaftlichen Wachstum der Region, ließe sich der Nebenstandort nach Bedarf sukzessive wieder ausbauen.

Vor diesem Hintergrund hat das MF das LStN beauftragt, unter Berücksichtigung der Überlegungen der Arbeitsgruppe „Struktur der Finanzämter“, in der die zuständigen Referate des MF, des LStN, Amtsleitungen der Finanzämter, die Personalvertretung und weitere Gremien vertreten sind,

- die Zusammenlegung von Finanzämtern mit dem Ziel, die kleinen Arbeitsbereiche am Hauptstandort der zusammengelegten Finanzämter zu konzentrieren,
- die veränderte Zuordnung kommunaler Gebietskörperschaften zum örtlichen Zuständigkeitsbereich einzelner Finanzämter und
- die Kombination beider vorgenannter Maßnahmen

modellhaft zu untersuchen.

Ziel des Auftrages ist, ohne Festlegung auf konkrete Zusammenlegungen den Prozess und die wesentlichen Arbeitsinhalte solcher Maßnahmen zu benennen, um mögliche „Showstopper“ zu identifizieren sowie Zeitabläufe und Kosten abzuschätzen. Auf dieser Grundlage wird das MF der Landesregierung voraussichtlich im ersten Quartal 2018 einen Vorschlag - gegebenenfalls auch Alternativen - für eine zukunftsorientierte und zugleich behutsame Fortentwicklung der Finanzamtsstruktur vorlegen. Es gilt, unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der politischen Zielsetzung, die Fläche zu stärken und im Interesse der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern den richtigen Weg zu beschreiben für die Aufrechterhaltung und Stärkung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der Steuerverwaltung.