

25.05.2007

Antrag

der Fraktion der SPD

Initiative Finanzverwaltung: Einnahmeverwaltung stärken - Effizienz verbessern - Gerechte Steuererhebung gewährleisten

Die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung ist als Markenzeichen über die Grenzen des Landes hinaus bekannt. Die Ausbildung ist hervorragend und die Motivation der Beschäftigten vorbildlich. Trotz stetig steigender Belastungen haben die Finanzämter ihre Aufgabe als unverzichtbares Regulativ zur Generierung von Einnahmen ausgezeichnet erfüllen können. Die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung konnte immer wieder unter Beweis stellen, dass sie mit den Herausforderungen fertig wird. Dies ist umso bedeutsamer, weil sich in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen erheblich verschlechtert haben. Die fortschreitende Komplizierung des Steuerrechts und steigende Fallzahlen bei gleichzeitigem Personalabbau haben der Finanzverwaltung Höchstleistungen abgefordert. Sie reagierte darauf mit wiederholt veränderten Verfahrensabläufen und zusätzlichen Bearbeitungsregeln für die Beschäftigten. Eine gleichbleibende Arbeitserledigung war dabei aufgrund fehlender Planungssicherheit kaum möglich.

Es waren die Vorsteher der nordrhein-westfälischen Finanzämter, die Alarm schlugen und sich schützend vor ihre Beschäftigten stellten. Die Chefs der Ämter sahen sich gem. § 58 LBG in der Pflicht, den Finanzminister auf die negativen Folgen der sich seit Jahren verschlechternden Lage der Steuerverwaltung und die daraus resultierenden Vollzugsdefizite sowie die stetig schwindende Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufmerksam zu machen. Die Finanzämter haben nach der Abgabenordnung den Auftrag, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Insbesondere haben die Finanzbehörden sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt, zu Unrecht erhoben oder Steuererstattungen und Steuervergütungen nicht zu Unrecht gewährt oder versagt werden. Die Vorsteher haben festgestellt, dass die Ämter diesem Auftrag nur noch unvollkommen gerecht werden können. Dies war eine "offizielle Überlastungsanzeige" von höchster Stelle.

Datum des Originals: 25.05.2007/Ausgegeben: 30.05.2007

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Risikomanagement ist nicht der Königsweg

Zur Bewältigung des Arbeitsanfalles setzt die Finanzverwaltung verstärkt auf das Risikomanagement. Bei der Bearbeitung von Steuerfällen wird eine Abstufung vorgenommen, so dass nur noch auf das Wesentliche abgestellt und somit der für die Arbeitserledigung zur Verfügung stehende Zeitrahmen eingehalten werden kann. Steuerfälle werden in unterschiedliche Fallgruppen eingeteilt, für die hinsichtlich der Bearbeitungsintensität unterschiedliche Regeln gelten. Alle Steuerfälle, die nicht zu den risikoreichen Erklärungen gehören, sollen lediglich "überschlägig" bearbeitet werden. Inzwischen wird diese "risikoorientierte" Fallbearbeitung durch einen in das IT-Programmsystem integrierten "maschinellen" Risikofilter unterstützt.

Diese "gewichtende Arbeitsweise" war auch in der Vergangenheit vorgeschrieben und mit dem Landesrechnungshof abgestimmt, weil eine hundertprozentige Bearbeitung eines Steuerfalles unmöglich war bzw. einen nicht mehr gerechtfertigten Personalaufwand erfordern würde. Allerdings kommt der Landesrechnungshof in seinen Prüfungsfeststellungen zu dem Ergebnis, dass die "risikoorientierte" Veranlagung durch die Gewichtung eine Fehlerquote von 36,5% aufweist. Das Beanstandungsvolumen bei 1.743 Steuerfällen lag im Saldo bei 378.000 €. Der Landesrechnungshof geht überschlägig von jährlichen Steuerausfällen in einer Größenordnung von 250 Mio € aus. Denn das Risikomanagement in der Finanzverwaltung birgt die Gefahr, dass die im Risikofilter festgelegten Aussteuerungskriterien nur am vorhandenen Personal ausgerichtet wird: Das heißt beispielsweise bei Krankheit, Urlaubszeit oder Mutterschutz müssen mit weniger Personal höhere Risikogrenzen akzeptiert werden. "Risikoreich" oder "risikoarm" könnte also allein schon von der Zahl der zur Verfügung stehenden Mitarbeiter abhängen.

Viele Probleme im Umgang mit der gewichtenden Veranlagung sind grundsätzlich nur Übergangsprobleme, bis am Ende ein besseres System eine beschleunigte Bearbeitung mit einem geringen Ausfallrisiko ermöglicht. Diese Betrachtung ist aber theoretisch, da der Steuergesetzgeber immer neue Normen schafft, die ein "Zu-Ende-Denken" des gerade aktuellen Systems unmöglich macht. So ist das "Risikomanagement" auf Dauer in der Erprobung und führt allmählich zur bewussten Inkaufnahme von Steuerausfällen und wird in der Praxis eher ein Instrument zur Personalsteuerung, indem es die Arbeitsweise an dem konkret zur Verfügung stehenden Personal ausrichtet. So werden nur noch die "schlimmsten" Auswüchse in den Blick genommen. Eine Umsetzung des nach wie vor immer komplizierter werdenden Steuerrechtes mit laufenden Rechtsänderungen wird immer schwieriger.

Umso wichtiger ist, dass die Landesregierung eine ausreichende Personalausstattung der Finanzämter sicherstellt, damit die risikoorientierte Bearbeitung nicht zu unkalkulierbaren Steuerausfällen und damit zu einer bürgerfeindlichen, ungerechten Besteuerungspraxis führt.

Fusion von Finanzämtern nur dort, wo wirklich positive Effekte erzielt werden können.

An vielen Stellen im Land hat sich gezeigt, dass die Zusammenlegung von Finanzämtern nicht unbedingt der Konzentration der Arbeitskapazitäten oder dem Gewinnen von Synergieeffekten dient, sondern ausschließlich dem Abbau weiterer Stellen. So wurden beispielsweise in Aachen erst im Februar 2006 drei Finanzämter in einem Neubau zusammengefasst. Die Struktur des Hauses ist so angelegt, dass sowohl räumlich wie elektronisch die Eigenständigkeit der bisherigen Ämter erhalten bleibt. Wenn diese Ämter künftig zu zwei Ämtern zusammengefasst werden, können lediglich die Funktionen des Amtsleiters und der Geschäftsstelle eingespart werden. Diese Aufgaben müssten dann von dem vorhandenen Personal der verbleibenden Ämter übernommen werden. Diesem geringen Einsparpotential stehen aber nicht unerhebliche Mehraufwendungen gegenüber: Neue Steuernummern (kurz vor

Einführung einer bundeseinheitlichen Steuernummer), neue elektronische Wege, Umzug von Mitarbeitern zur Schaffung neuer Bearbeitungseinheiten und neuen Organisationsstrukturen sind mit Kosten verbunden, die vermieden werden könnten. Minimalen Personaleinsparungen stehen einer starken Arbeitsverdichtung bei den verbleibenden Beschäftigten gegenüber.

Vergleichbare Fehlplanungen stehen auch für die drei Essener Finanzämter an, die erst seit 2004 ein neu errichtetes Finanzamtszentrum bilden!

Die Finanzamtsfusionen bei gleichbleibender Arbeitsbelastung führen lediglich zu 5 bis 7 Stelleneinsparungen (Vorsteher, Hauptsachgebietsleiter, Geschäftsstelle, Hauptsachbearbeiter). Weitere Vorteile sind nicht erkennbar.

Nicht nachvollziehbar sind beispielsweise auch die Maßnahmen in Erkelenz und Geilenkirchen: Hier wird darüber nachgedacht, die beiden Gebäude komplett durch einen Neubau am Standort Heinsberg zu ersetzen. Beide Ämter sind gut funktionierende Einheiten, deren Zusammenlegung zusätzliche Belastungen für die Beschäftigten, aber keinen erkennbaren Vorteil für die Bürger und die Verwaltung bringt.

Daneben stellt sich die Frage, ob die Finanzämter in der geplanten Größe noch nach dem bisherigen hierarchischen Aufbauprinzip geführt werden können oder ob neue Organisationsstrukturen entwickelt werden müssen. So werden beispielsweise vergleichbare Kommunalverwaltungen im Dezernentenprinzip geführt. Folglich würden dann der Einsparung durch den Wegfall der wenigen bisherigen Leitungsstellen vergleichbarer Besoldungsstruktur (BesGr. A 15 und/oder A 16) zusätzliche Ausgaben entgegenstehen. Damit würde eine Ausweitung der Besoldungsstruktur "nach oben" stattfinden müssen, weil eine erheblich größere Zahl an Mitarbeitern zu führen wäre.

IT-Unterstützung

Zentrales Problem ist die Finanzverwaltung mit leistungsfähigen Programmen. Nach dem bundesweiten Scheitern des Projektes "Fiscus" ist es jetzt wichtig, das Rechenzentrum der Finanzverwaltung in Nordrhein-Westfalen in die Lage zu versetzen, den Finanzämtern zeitnah die notwendigen Programme zur Verfügung zu stellen.

So sind beispielsweise die Betriebsprüfungsdienste inzwischen mit Personalcomputern ausgestattet. Aber es fehlt nach wie vor an der erforderlichen Software. Die Steuerprogramme, die den Prüfern zur Verfügung stehen, fallen hinter die der steuerberatenden Berufe bzw. der Steuerabteilungen der großen Unternehmen weit zurück. Mittlerweile bietet die private Software-Industrie auf dem Markt Programme an, die in der Finanzverwaltung noch immer in der Erprobung sind. Schon heute können die Steuerberater automationsunterstützt ihren Mandanten Prüfungsschwerpunkte einer kommenden Betriebsprüfung benennen, da die von der Finanzverwaltung eingesetzte Software am freien Markt verfügbar ist. Unternehmen haben so die Möglichkeit, sich entsprechend vorzubereiten. Dies ist völlig legal und keine Steuerverkürzung. Die Steuerfahnder in NRW haben sich selbst geholfen und ein eigenes Programm zur Prüfungsvorbereitung und -begleitung geschrieben. Leider fehlt dazu jegliche Vernetzung mit den vorhandenen Netzwerken und Dateien der Landesfinanzverwaltung.

Bundesweit wurden inzwischen neue Steuervordrucke eingeführt, die alle scanner-lesbar sind. Das soll zu erheblicher Bearbeitungsvereinfachung führen. Die Praxis sieht leider z. Zt. anders aus: Noch gibt es keinen Scanner, der seine uneingeschränkte Funktionstüchtigkeit unter Beweis gestellt hat; die Vordrucke müssen entsprechend oft händisch nachgebessert werden, sind aber durch die Maschinenlesbarkeit schwer auszufüllen.

Zusätzlich ergeben sich auch aus den Inhalten der Vordrucke zusätzliche Belastungen. So muss z.B. der Eingabebogen "Einnahme-Überschuss-Rechnung" für Freiberufler und Kleingewerbetreibende, der aufgrund seiner Kompliziertheit vielfach nicht korrekt oder vollständig ausgefüllt wird, vom Bearbeiter im Finanzamt manuell vervollständigt und aufbereitet werden. Als weiteres Beispiel dient die Rückseite der Anlage "Vermietung und Verpachtung". Hier werden Details zur Einkunftsermittlung aus vermieteten Objekten eingetragen (Schuldzinsen, Erhaltungsaufwand, Abschreibung). Diese Daten sind für die eigentliche Steuerfestsetzung nicht von Bedeutung, da lediglich die Einkünfte (Miete, Pacht) zu versteuern sind. Ab dem Veranlagungszeitraum 2006 werden diese Daten vollverkezziffert. Das bedeutet, dass nunmehr alle entsprechenden Angaben vom Bearbeiter in schlüssiger Form aufzubereiten und einzugeben sind, obwohl sich keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Steuerfestsetzung ergeben.

Es ist nicht zu verkennen, dass die Automation im Veranlagungsbezirk auf lange Sicht zu einer Vereinfachung der Bearbeitung und somit einer Verringerung der Bearbeitungszeit führt. Zur Zeit jedoch befindet sich die Finanzverwaltung in einer Situation, dass die vielen Vorarbeiten für eine spätere Vollnutzung der verschiedenen Programme und Systeme zu überproportionalen Mehrbelastungen führen, weil hierfür kein Personal zur Verfügung steht.

Steuergesetzgebung stellt Finanzverwaltung vor unlösbare Probleme

Mit dem Steueränderungsgesetz 2006 erfolgten weitere Belastungen für die Bearbeitung der Steuererklärungen. So werden jetzt für verschiedene Aufwendungen, z.B. für Kinderbetreuung oder hauswirtschaftliche Dienstleistungen, neben den Rechnungen auch die entsprechenden Zahlungsnachweise verlangt. Da dies eine zwingende gesetzliche Vorgabe ist, verliert die bisher weitgehend beleglose Bearbeitung von Steuererklärungen mit elektronischer Unterstützung ("Elster") in vielen Fällen ihren Sinn.

Auch die Regelungen des Alterseinkünftegesetzes bringen zusätzliche Anforderungen für die Beschäftigten der Finanzverwaltung mit sich. Durch dieses Gesetz sind landesweit mehrere 100.000 Rentner verpflichtet, eine Steuererklärung abzugeben. Die Zahl wird letztlich erst zu ermitteln sein, wenn in 2008 die Rentenversicherungsträger die entsprechenden Mitteilungen über Alters- und Betriebsrenten an die Rentnerinnen und Rentner und an die Finanzämter versenden. Dabei wird bundesweit mit bis zu 30 Millionen Mitteilungen gerechnet, die entsprechend zugeordnet und ausgewertet werden müssen.

Die künftig ansteigende Zahl von steuerpflichtigen Rentnerinnen und Rentner wird zu einem besonderen Beratungsaufwand der Finanzverwaltung führen, für den es im Interesse einer bürgerorientierten Verwaltung zusätzlicher Vorbereitungen und einer ausreichenden Zahl von Einstellungen bedarf.

Betriebsprüfungsstellen dürfen durch PEM nicht ausgeblutet werden

Die Landesregierung hatte sich seit Jahren verpflichtet, das Stellensoll der nordrhein-westfälischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2006 mit 3.555 Stellen zu erreichen. Dank einer umsichtigen Ausbildungskapazität der letzten fünf Jahre ist dies - mit Zeitverzögerung - letztlich gelungen. Aber diese Zahl wird keinen Bestand haben, denn die Anwendung der sog. "fluktuationsbeschleunigenden Maßnahmen" im Rahmen des Personaleinsatzmanagementgesetzes (PEM) wird dazu führen, dass insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstellen wegen der dortigen Altersstruktur von den Anreizsystemen des PEM Gebrauch machen werden. Das führt zu einem schnellen Verlust nicht nur von Personal sondern auch von "Prüfer-Know-How", das nicht durch die in den Amtsbetriebsprüfungsstellen vorhandenen Betriebsprüfer wettgemacht werden kann. Insbe-

sondere wird dieser Verlust an Personal zu hohen Einnahmeausfällen führen, weil die Prüfungsdichte und -intensität nicht mehr gehalten werden kann. Dies ist nicht hinnehmbar. PEM muss so ausgestaltet werden, dass nicht ein Bereich - in diesem Fall die Betriebsprüfung - besonders belastet wird, nur um an anderer Stelle rigoros Arbeitsplätze abbauen zu können.

Die Landesregierung muss hier frühzeitig entsprechende Weichen stellen, damit eine genügende Zahl an Betriebsprüfern rechtzeitig ausgebildet ist. Die Zahl von 3.555 Betriebsprüfern muss dauerhaft gewährleistet werden.

Mittlerer Dienst

Die Aufgaben der Finanzverwaltung befinden sich in einem umfassenden Wandel. Seit einigen Jahren konzentrieren sich die Veranlagungsaufgaben immer mehr auf die besonders schwierigen oder komplizierten Fälle im Innen- und Außendienst. Damit stieg die Qualität der Bearbeitung gegenüber den bisherigen Aufgaben deutlich an. Die Finanzverwaltung hat auf diese Veränderungen zutreffend reagiert, in dem sie Neueinstellungen zukunftsorientiert nur noch im gehobenen Dienst vorgenommen hat.

An diesem Wandel haben aber auch die bisherigen Beschäftigten aus dem mittleren Dienst der Finanzverwaltung ihren besonderen Anteil. Vor dem Hintergrund ihrer Ausbildung und ihrer langjährigen Praxis übernehmen sie bereits heute Aufgaben, die grundsätzlich dem Arbeitsgebiet des gehobenen Dienstes zuzurechnen wären. Ohne diese besondere Einsatzbereitschaft wäre der Strukturwandel der Finanzverwaltung auch in Zukunft nicht zu bewältigen.

Die berufliche Weiterentwicklung der Beschäftigten aus dem mittleren Dienst der Finanzverwaltung wurde in der Vergangenheit insbesondere durch die Schaffung breiter Möglichkeiten des Aufstiegs in den gehobenen Dienst gefördert. Diese müssen erhalten bleiben. Allerdings müssen zusätzliche Anreize auch für die Leistungsträger geschaffen werden, die derartige Möglichkeiten nicht nutzen können. Nur so wird es möglich sein, alle Beschäftigten für die Bewältigung die kommenden Herausforderungen zu gewinnen.

Die fehlende Grundsatzentscheidung des Finanzministeriums hinsichtlich des mittleren Dienstes führt zu einer großen Verunsicherung in den Ämtern. Nachdem bisher der Abbau des mittleren Dienstes in den Ämtern durch vereinfachten Aufstieg in den gehobenen Dienst gefördert worden ist (dies hat zu erheblichen Unterbesetzungen in den Großstadtfinanzämtern geführt, weil hier die Aufstiegsbereitschaft größer ist als in den Landfinanzämtern) soll nunmehr wiederum im mittleren Dienst ausgebildet werden. Die bestehende Unruhe und fehlende Planungssicherheit muss jetzt durch ein klares Bekenntnis zum Mittleren Dienst aufgelöst werden.

Haushaltsmittel müssen bereitgestellt werden

Viele gute Ideen der vergangenen Jahre waren wegen der erheblich angespannten Haushaltssituation nicht umzusetzen. Über Jahre brachen die Steuereinnahmen vieler Bundesländer auf allen staatlichen Ebenen weg. Nordrhein-Westfalen hatte Jahr für Jahr Steuermindereinnahmen im Milliardenbereich zu verkraften wegen der signifikant abflachenden Konjunktorentwicklung in Deutschland. Dank der geänderten steuerlichen Rahmenbedingungen der letzten Regierungskoalition auf Bundesebene konnte dieser Steuerverfall endlich gestoppt werden. Die Länder verfügen wieder über eine kalkulierbare Einnahmegröße, die es ermöglicht, in begrenztem Rahmen Handlungsspielräume zu eröffnen. Dies gilt in besonderem Maße für die Personal- und Sachmittelausstattung der Einnahmeverwaltung.

Deshalb stehen wir hinter der Intention des Schreibens der Oberfinanzpräsidenten an den nordrhein-westfälischen Finanzminister. Darin heißt es: "Wir in den Finanzämtern fragen uns deshalb in zunehmendem Maße, was wir tun können, um angesichts dieser Schwierigkeiten den Gesetzesvollzug sicherzustellen. Wiederholt haben wir in den Regionalkreisen die Problematik erörtert und sind einstimmig zu der Überzeugung gelangt, dass nur eine mit dem Finanzministerium gemeinsam erarbeitete Zielplanung zum Abbau des Vollzugsdefizits beitragen kann. Sie würde als politisches Signal auch gleichzeitig die Motivation der Mitarbeiter fördern, die gute Arbeit leisten wollen".

In der Aufgabenstruktur der Finanzverwaltung setzen wir auf möglichst flache Hierarchien. Die Ämter müssen weitestgehend eigenverantwortlich in die Lage versetzt werden, so effektiv wie möglich dem Gesetzauftrag nachzukommen. Es muss außerdem vermieden werden, dass immer neue interne Bürokratie geschaffen wird, die dann zu zusätzlicher Arbeitsbelastung in den Behörden führt. Stattdessen müssen mehr Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und Motivation durch Leistungsanreize die Maßstäbe für die Zukunft der Finanzverwaltung sein. Das ermöglicht auch eine deutlich bessere Personalentwicklung, als dies heute der Fall ist.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- den hohen Anforderungen an die personelle Belastung dadurch Rechnung zu tragen, dass die im Kapitel 12 050 des Landeshaushalts ausgebrachten kw-Vermerke gestrichen werden und damit die Finanzverwaltung von den Übernahmevoraussetzungen des "Personaleinsatzmanagement" ausgenommen wird;
- auf eine Ausbringung neuer zusätzlicher kw-Vermerke durch die Änderung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit der Tarifbeschäftigten im Haushalt 2008 zu verzichten;
- die Fusion der Finanzämter nur dort zu realisieren, wo ein echter Gewinn nachzuweisen ist und nicht willkürlich Stellen;
- den Vorschlägen der Regionalsprecher der beiden Bezirke zu folgen und mit diesen in einer Arbeitsgruppe, in der auch die im Landtag vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied vertreten sind, praxisorientierte Optimierungsvorschläge zu erarbeiten und zügig umzusetzen; die Möglichkeit, eigenes Engagement der Amtsvorsteher zu ermöglichen, wird auf Dauer die Effizienz der Finanzverwaltung dauerhaft steigern;
- den Vorschlägen des Landesrechnungshofes hinsichtlich eines konsequenten, landesweit einheitlichen Einsatzes des maschinellen Risikomanagements zu folgen; die Arbeitsweise in den Finanzämtern sollte landesweit vereinheitlicht werden und beispielsweise flächendeckend eine Schnellerfassungsmaske genutzt werden, um Steuerausfälle im Bereich des Risikomanagements erheblich zu verringern
- genügend Ausbildungskapazitäten bereit zu stellen, um auch künftig den Anforderungen einer gerechten und objektiven Steuerbearbeitung nachkommen zu können;
- ein klares Bekenntnis zum dauerhaften Bestehen des Mittleren Dienstes abzugeben;

- dafür zu sorgen, dass mindestens die Bestandszahl an Betriebsprüfern dauerhaft gehalten wird und dies durch eine entsprechende Ausbildung von Prüfern zu gewährleisten;
- durch die Beschäftigung einer ausreichender Zahl an Betriebsprüfern sicher zu stellen, dass die aus dieser "Initiative Finanzverwaltung" resultierenden Mehrausgaben erwirtschaftet werden können.

Hannelore Kraft
Carina Goedecke
Gisela Walsken
Hans Theo Peschkes

und Fraktion