

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Finanzausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 18. März 2002  
– Drucksache 13/853**

### **Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen,

1. Voraussetzungen für eine nachvollziehbare Qualitätsverbesserung im Veranlagungsbereich zu schaffen;
2. die Arbeitsabläufe und die DV-Unterstützung auf der Basis der Feststellungen und Hinweise des Rechnungshofs zu verbessern;
3. von einem Personalabbau bei den Veranlagungsstellen so weit wie möglich abzusehen und bereits beschlossene Personalreduzierungen in anderen Bereichen zu vollziehen;
4. dem Landtag bis 31. Dezember 2003 über das Veranlasste zu berichten.

04. 07. 2002

Der Berichterstatter:

Dr. Scheffold

Der Vorsitzende:

Moser

#### Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Drucksache 13/853 in seiner 15. Sitzung am 4. Juli 2002.

Ein Sprecher des Rechnungshofs trug einleitend vor, der Rechnungshof habe in den letzten Jahren immer wieder die Arbeitsweise einzelner Bereiche der Steuerverwaltung untersucht und regelmäßig in den Denkschriften Empfehlungen gegeben, von denen viele umgesetzt worden seien.

Zuletzt habe der Rechnungshof zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern untersucht und in einer sehr aufwendigen Prüfung – unter anderem hätten 22 000 Steuerbescheide nachgeprüft werden müssen – vor allem die Qualität der Arbeitsergebnisse, aber auch die Arbeitsabläufe und die Arbeitsweise des Kernbereichs der Steuerverwaltung betrachtet. Das Ergebnis dieser Untersuchung liege in Gestalt der beratenden Äußerung des Rechnungshofs vor. Die wichtigsten Punkte seien im Management Summary zusammengefasst. Für die Spezialisten der Verwaltung, aber auch für Abgeordnete, die den einen oder anderen Punkt vertieft betrachten wollten, sei die ausführliche Fassung gedacht. In der beratenden Äußerung gehe es um folgende zentrale Punkte:

Die Qualität der Arbeitsergebnisse der Veranlagungsstellen sei insgesamt unbefriedigend. Bei durchgehend richtiger Bearbeitung der eingereichten Steuererklärungen könnten landesweit rechnerisch bis zu 362 Millionen € mehr an Steuern erhoben werden. Fehler, die bei der Belegprüfung gemacht worden seien, seien insoweit nicht berücksichtigt; es handle sich um ein Mindestergebnis nach Aktenlage.

Aus fiskalischen Gründen, aber auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit halte der Rechnungshof eine Verbesserung der Arbeitsqualität für geboten.

Hauptursache der unbefriedigenden Lage sei das unübersichtliche, unsystematische und praxisferne Steuerrecht, womit die Steuerverwaltung aber wohl bis auf weiteres leben müsse.

Die Organisationsstruktur, die in den Finanzämtern sehr unterschiedlich sei, habe keinen erkennbar nachhaltigen Einfluss auf die Arbeitsqualität. Die Einrichtung der so genannten ZIA- oder Servicestellen, die es seit einigen Jahren gebe, habe eher Verbesserungen gebracht. Die Bildung von Großbezirken sollte unter dem Qualitätsaspekt allerdings eher vorsichtig angegangen werden. Die Finanzämter sollten Freiheiten für eine ihrem jeweiligen Personal angepasste Organisation behalten. Relativ gute Werte hätten in den Untersuchungen des Rechnungshofs die Finanzämter mit so genannten Gewinn- und Überschussbezirken erzielt.

Die Messung der Arbeitsmenge und des jeweiligen quantitativen Arbeitsstandes der Steuerverwaltung sei sehr gut. Die Überwachung der Arbeitsqualität und die Wertigkeit der Arbeitsqualität im täglichen Geschäft, aber auch in der Personalführung müssten einen höheren Stellenwert erhalten. In welcher Form gegebenenfalls ein Qualitätscontrolling installiert werden könne, könne und wolle der Rechnungshof nicht konkret vorschlagen. Hierzu existierten derzeit auch noch keine beispielhaften Modelle.

Ein Personalabbau in diesem Bereich der Einnahmeverwaltung erscheine dem Rechnungshof aus fiskalischen und aus rechtsstaatlichen Gründen nicht vertretbar, solange die Arbeitsqualität nicht nachvollziehbar besser werde. Zwar sei das Verhältnis von Arbeitsmenge zu Personal keineswegs, wie die Gewerkschaften gelegentlich meinten, ausschließliche Ursache für Qualitätsmängel; die Arbeitsmenge bezogen auf das Personal sei aber bei der durchgängig unbefriedigenden Qualität und nach den Feststellungen, die der Rechnungshof habe treffen können, jedenfalls eine wesentliche Ursache. Dabei müsse auch gesehen werden, dass sich die Mitarbeiter in den Veranlagungsstellen insgesamt für die öffentliche Hand rechneten.

Wegen der Einzelvorschläge des Rechnungshofs für Verbesserungen verweise er auf die Seiten 15 bis 17 des Summarys und auf die Seiten 175 bis 188 der ausführlichen Fassung.

Ergänzend bemerkte er, der Rechnungshof halte die verbesserungsbedürftige Qualität der Arbeitsergebnisse nicht für ein spezielles baden-württembergisches Phänomen. Zwar verfüge der Rechnungshof nicht über Zahlen anderer Bundesländer, weil dort noch keine solchen Untersuchungen durchgeführt worden seien, er wisse aber von Kollegen in anderen Rechnungshöfen, dass dort ähnliche Probleme bestünden. Beispielsweise gebe es eine Untersuchung des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, die in die gleiche Richtung weise.

Eine Analyse mit Aussagen darüber, in welchem Umfang sich die Arbeitsqualität verbessere, wenn die Relation von Arbeitsmenge zu Personalstärke günstiger werde, könne der Rechnungshof nicht liefern. Nach Betrachtung der Arbeitsweise der Veranlagungsstellen habe er aber den sicheren Eindruck, dass die Geschwindigkeit, mit der die Fälle abgearbeitet werden müssten, jedenfalls eine wichtige Ursache für die vorgefundene Qualität sei.

Der Rechnungshof empfehle dem Finanzausschuss, einen Beschluss zu fassen, der darauf ziele, Voraussetzungen für eine nachvollziehbare Qualitätsverbesserung im Veranlagungsbereich zu schaffen, die Arbeitsabläufe und vor allem die DV-Unterstützung auf der Basis der Vorschläge des Rechnungshofs zu verbessern sowie von einem Personalabbau im Veranlagungsbereich bis auf weiteres abzusehen.

Ein Abgeordneter der CDU schlug folgende Beschlussempfehlung an das Plenum vor:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen:

1. Voraussetzungen für eine nachvollziehbare Qualitätsverbesserung im Veranlagungsbereich zu schaffen;
2. die Arbeitsabläufe und die DV-Unterstützung auf der Basis der Feststellungen und Hinweise des Rechnungshofs zu verbessern;
3. von einem Personalabbau bei den Veranlagungsstellen so weit wie möglich abzusehen und bereits beschlossene Personalreduzierungen in anderen Bereichen zu vollziehen;
4. dem Landtag bis 31. Dezember 2003 über das Veranlasste zu berichten.

Ein Abgeordneter der SPD berichtete, die Bediensteten der Veranlagungsstellen hätten gewisse Probleme mit der strikten Trennung der Arbeitszeiten für die eigentliche Festsetzungstätigkeit einerseits und die übrigen Tätigkeiten andererseits, zumal etwa die Bearbeitung von Rechtsbehelfen immer mit einer früheren Festsetzung zusammenhänge. Deshalb bitte er um eine Begründung für die vom Rechnungshof vorgenommene strenge Trennung dieser Tätigkeiten der Veranlagungsstellen bei den Finanzämtern.

Der Sprecher des Rechnungshofs erläuterte, der Rechnungshof habe die Aufteilung des Fragebogens nach den Tätigkeiten in Abstimmung mit den Praktikern der Steuerverwaltung vorgenommen. Dahinter sei die Absicht gestanden, zu ermitteln, wie viel Zeit den Sachbearbeitern für ihre eigentliche Kerntätigkeit verbleibe. Natürlich sei dem Rechnungshof bewusst, dass auch

die sonstigen Tätigkeiten in einem gewissen Umfang erforderlich seien. Bei den Untersuchungen habe sich herausgestellt, dass trotzdem innerhalb der sonstigen Tätigkeiten noch Reserven bestünden. Als Beispiel hierfür nenne er nur die Ablagetätigkeiten; wenn mehr Angaben statt in Papierform in elektronischer Form eingingen, werde Zeit für andere Tätigkeiten gewonnen.

Ein Abgeordneter der CDU warf die Frage auf, ob durch organisatorische Veränderungen ein Teil der nicht spezifischen Veranlagungstätigkeiten der Bediensteten in den Veranlagungsstellen auf die Veranlagungsverwaltungsstellen übertragen werden könne. Durch eine bessere Zuarbeit dieser Verwaltungsstellen könnte nach seiner Einschätzung bei den Veranlagungsstellen zusätzliche Zeit für deren Kerntätigkeit gewonnen werden.

Er bezog sich auf die Aussage des Vertreters des Rechnungshofs, die Bildung von Großbezirken sollte unter dem Qualitätsaspekt eher vorsichtig angegangen werden, und stellte fest, hierzu gebe es in der Steuerverwaltung unterschiedliche Auffassungen. Diese Organisationsform werde erst seit kurzem erprobt, sodass noch keine verlässlichen Aussagen darüber möglich seien, ob sie geeignet wäre. Er rege deshalb an, der Rechnungshof solle nach einer gewissen Zeit nochmals eine begleitende Untersuchung vornehmen, um zu prüfen, ob Großbezirke als Organisationsform geeignet seien.

Er forderte das Finanzministerium auf, die der Steuerverwaltung auferlegten Personaleinsparungen an anderer Stelle und nicht bei den Veranlagungsstellen zu realisieren. Er erinnere daran, dass der Rechnungshof bei der Behandlung eines Beitrags aus der Denkschrift des Rechnungshofs 2000 zu den Finanzkassen festgestellt habe, bei Realisierung seiner Vorschläge könnten nahezu 500 Stellen abgebaut werden. Seinerzeit habe das Finanzministerium erklärt, es sei zwar in der Zielsetzung mit dem Rechnungshof einig, wolle jedoch einen anderen Weg beschreiten. Er plädiere dafür, künftig in erster Linie dort einen Personalabbau vorzunehmen, wo Veranlagung, Steuerfahndung und Betriebsprüfung allenfalls am Rand betroffen würden.

Ein Vertreter des Finanzministeriums stellte klar, zu den sonstigen Tätigkeiten der Bediensteten in den Veranlagungsstellen gehörten beispielsweise die Bearbeitung von Rechtsbehelfen, die Auswertung von Betriebsprüfungsberichten sowie von Ergebnissen der Steuerfahndung. Allein dies zeige, dass auch den veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten große Bedeutung zukomme. Außerdem werde in den Finanzämtern der wichtige Servicegedanke gepflegt, indem Fragen von Bürgern ausführlich beantwortet würden. In dieser Zeit könne ein Sachbearbeiter seiner Kernaufgabe in der Veranlagung nicht nachkommen. Die Aufgaben der Sachbearbeiter könnten auch nicht den Veranlagungsverwaltungsstellen übertragen werden, da diese tätigkeitsspezifisch und nicht fallspezifisch arbeiteten.

Eine leichte Divergenz zwischen den Auffassungen des Finanzministeriums und des Rechnungshofs bestehe bei der Beurteilung der Großbezirke. Derzeit werde die Einrichtung von Großbezirken in einer Pilotphase erprobt, und das Ergebnis dieser Erprobung stehe noch nicht fest. Das Finanzministerium erhoffe sich unter anderem durch die Reintegration der Veranlagungsverwaltungsstellen insofern Synergieeffekte, als möglichst viele Personen möglichst viel über den jeweiligen Fall wissen sollten.

Das Finanzministerium greife die Aufforderung des Rechnungshofs gerne auf, ein besseres Qualitätscontrolling zu entwickeln und einzuführen. Dabei gehe es jedoch nicht um das Vier-Augen-Prinzip, und auch hinsichtlich der Verlängerung von Bearbeitungszeiten gebe es kaum Spielräume. Deshalb könne nur ein maschinell gestütztes Qualitätscontrolling eingeführt werden,

das jedoch inhaltlich anspruchsvoll und mit hohem finanziellen Aufwand verbunden sein werde.

Darüber hinaus strebe das Finanzministerium entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs an, die der Finanzverwaltung auferlegten Stelleneinsparungen vorwiegend bei den Finanzkassen unter Schonung der Veranlagungsstellen zu erbringen.

Ein Abgeordneter der Grünen hob darauf ab, ihm gebe die Tatsache zu denken, dass nach den Untersuchungen des Rechnungshofs nur etwa ein Drittel der Arbeitszeit der Bediensteten bei den Veranlagungsstellen für deren Kernaufgaben verbleibe.

Ein Vertreter des Finanzministeriums räumte ein, den Bediensteten stehe für die eigentliche Prüfung der Steuerfälle immer weniger Zeit zur Verfügung. Hinzu komme, dass Personaleinsparungen in diesem Bereich zu immer weiteren Verschärfungen führen müssten. Deshalb versuche das Finanzministerium, auferlegte Personaleinsparungen möglichst außerhalb der Veranlagungsstellen zu realisieren. Allerdings seien auch den Personaleinsparungen bei den Finanzkassen Grenzen gesetzt, um deren Funktion nicht zu gefährden. Immerhin sei aber dort innerhalb von zehn Jahren ein Drittel des Personals abgebaut worden. Die qualifiziertesten Bediensteten der Steuerverwaltung befänden sich in den Veranlagungsstellen, und wenn dort Personal eingespart werden müsste, würden die Veranlagungsstellen sehr stark geschwächt.

Ein Abgeordneter der CDU äußerte Kritik an der vom Rechnungshof vorgenommenen Aufgliederung in reine Veranlagungstätigkeiten und übrige Tätigkeiten bei den Bediensteten der Veranlagungsstellen, da dadurch ein völlig falscher Eindruck erweckt werde. Er gehe dagegen davon aus, dass Fortbildung, Literaturstudium, Studium von Rundschreiben, Bearbeitung von Rechtsbehelfen usw. zwangsläufig zu der eigentlichen Tätigkeit eines Sachbearbeiters in den Veranlagungsstellen gehörten. Allerdings könnten einige Tätigkeiten auch auf die Veranlagungsverwaltungsstellen übertragen werden.

Der Sprecher des Rechnungshofs stimmte insoweit zu, dass die genannten sonstigen Tätigkeiten zum Teil auch unter die Haupttätigkeit der Bediensteten in den Veranlagungsstellen subsumiert werden könnten. Der Rechnungshof habe bei seiner beratenden Äußerung jedoch den Zeitaufwand für die Veranlagung als solche herausgearbeitet, um aufzuzeigen, wie viel Zeit für die eigentliche Bearbeitung eines Steuerfalls verbleibe.

Er verwies auf Seite 26 der Langfassung der beratenden Äußerung des Rechnungshofs, wo die Anteile der Festsetzungstätigkeiten und der übrigen Tätigkeiten sowohl unter Einbeziehung als auch ohne Einbeziehung der Veranlagungsverwaltungsstellen dargestellt würden. Er gebe jedoch zu bedenken, dass der Rechnungshof aus dem Anteil der übrigen Tätigkeiten der Bediensteten keine besonders einschneidenden Folgerungen abgeleitet habe. Vielmehr verweise der Rechnungshof lediglich darauf, wie möglicherweise einige dieser sonstigen Tätigkeiten reduziert werden könnten.

Unabhängig davon seien die sonstigen Tätigkeiten erforderlich und ganz überwiegend auch durch das Steuerrecht bedingt. Er gehe auch nicht davon aus, dass ein großer Teil dieser sonstigen Tätigkeiten auf die Veranlagungsverwaltungsstellen delegiert werden könnten, weil vielfach diese sonstigen Tätigkeiten gute Steuerrechtskenntnisse erforderten. Darüber hinaus sei auch ein Dialog zwischen Sachbearbeitern und anderen Mitarbeitern notwendig.

Ein großer Teil der vom Rechnungshof aufgezeigten Personaleinsparmöglichkeiten bei den Finanzkassen sei inzwischen realisiert. Die Hauptdivergenz zwischen den Auffassungen des Finanzministeriums und des Rechnungshofs bestehe darin, dass das Finanzministerium keine so genannten Regionalkassen bilden wolle, während der Rechnungshof hierin noch ein gewisses Potenzial sehe, auch wenn die Bildung von Regionalkassen in Einzelfällen zu Schwierigkeiten führen könne. Darüber hinaus erkenne der Rechnungshof noch Einsparmöglichkeiten innerhalb der Steuerverwaltung, etwa bei der Einheitsbewertung.

Eine Abgeordnete der FDP/DVP griff die Aussage auf, die sonstigen Tätigkeiten in den Veranlagungsstellen seien zum großen Teil durch das Steuerrecht bedingt, und fragte, welche Ressourcen in der Steuerverwaltung – sowohl in der Weiterbildung als auch in der täglichen Arbeit – bei einer massiven Steuerrechtsvereinfachung freigesetzt werden könnten.

Der Finanzminister bestätigte, bei einer massiven Steuerrechtsvereinfachung würden große Ressourcen in der Steuerverwaltung freigesetzt. Er verweise zum Beispiel darauf, dass allein die Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer bundesweit zu einer Einsparung von 5 000 Stellen führen würde.

Ein Abgeordneter der SPD fragte, ob der Rechnungshof aufgrund seiner Untersuchungen zu weiter gehenden Vorschlägen zur Vereinfachung der Arbeit in der Steuerverwaltung Stellung nehmen könne. Er denke etwa an die Veranlagung in einem zweijährigen Turnus und an die Einführung elektronischer Veranlagungssysteme. Außerdem wollte er wissen, ob das Finanzministerium in ähnlicher Richtung Überlegungen anstelle.

Der Sprecher des Rechnungshofs führte aus, der Rechnungshof habe bei seinen Untersuchungen alle Möglichkeiten ausgeblendet, die Rechtsänderungen auf Bundesebene voraussetzen würden. Hierzu zähle auch der zweijährige Veranlagungsturnus.

Zu Vorschlägen in Richtung einer vollelektronischen Steuerfestsetzung sei der Rechnungshof zurückhaltend und allgemein geblieben, weil dazu derzeit keine funktionierenden Modelle existierten. Der Rechnungshof könnte sich jedoch vorstellen, dass bei relativ einfach gelagerten Steuerfällen vollelektronische Steuerfestsetzungen eingeführt würden. Grundvoraussetzung hierfür wäre jedoch, dass die Daten elektronisch beim Finanzamt eingingen. Dies wiederum würde eine bessere Akzeptanz des „ELSTER“-Verfahrens voraussetzen. Hierfür könnten Anreizsysteme erwogen werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, eine bessere Risikoanalyse der Fälle vorzunehmen. Hierfür müssten allerdings die von den Steuerberatern bei der DATEV gespeicherten Daten den Finanzämtern auf elektronischem Weg übermittelt werden. All diese Voraussetzungen fehlten derzeit.

Ein Vertreter des Finanzministeriums betonte, das Finanzministerium stelle intensive Überlegungen in Richtung Vereinfachung der Arbeit in der Steuerverwaltung an, weil darin wohl die einzige Möglichkeit liege, die Produktivität der Steuerverwaltung stark zu erhöhen. Er halte es für wichtig, zu erreichen, dass ein signifikanter Teil der Steuererklärungen vollelektronisch erledigt werde, ohne dass ein Sachbearbeiter noch einmal eingreifen müsse. Die Oberfinanzdirektion Stuttgart arbeite derzeit intensiv an einem solchen Modell und wolle entsprechende Pilotverfahren testen. Allerdings sei Voraussetzung hierfür, dass die wichtigsten Daten den Finanzämtern auf elektronischem Wege zügingen. Auch sei hierfür die breite Akzeptanz des „ELSTER“-Verfahrens wichtig. Allerdings kämen die einfachen Fälle, die vollelektronisch erledigt werden könnten, nicht unbedingt von Teilnehmern am „ELSTER“-Verfahren. Er könnte sich vorstellen, die Lohnsteuerhilfver-

eine zu bitten, das „ELSTER“-Verfahren anzuwenden. Im politischen Raum werde auch diskutiert, ob für die elektronische Übermittlung von Daten finanzielle Anreize gegeben werden könnten.

Weiter müssten die Voraussetzungen für die elektronische Lohnsteuerkarte und für die elektronische Signatur geschaffen werden. Darüber hinaus würden bei einer vollelektronischen Bearbeitung die Steuererklärungen verkompliziert, da die Daten in den verschiedenen Anlagen tiefer gegliedert werden müssten. Insofern werde die Einführung der vollelektronischen Veranlagung sicher noch einige Zeit auf sich warten lassen. Das Finanzministerium arbeite jedoch intensiv an der Lösung der Probleme.

Ein anderer Vertreter des Finanzministeriums ergänzte, das Finanzministerium habe den zweijährigen Veranlagungssturnus in einem Planspiel mit echten Steuererklärungen erprobt und dabei auch die Rationalisierungsmöglichkeiten untersucht. Es habe sich gezeigt, dass die Rationalisierungsmöglichkeiten nicht besonders groß seien, während zum Nachteil des Fiskus die Steuern relativ spät entrichtet würden. Daran habe das Finanzministerium aber kein gesteigertes Interesse. Inzwischen werde diese Möglichkeit auch bundesweit von keiner Seite intensiv weiter verfolgt.

Ein Abgeordneter der SPD beantragte, über den Vorschlag des Berichterstatters für eine Beschlussempfehlung an das Plenum ziffernweise abzustimmen.

In nach Ziffern getrennten Abstimmungen übernahm der Finanzausschuss zunächst jeweils einstimmig die Ziffern 1 und 2 des Vorschlags des Berichterstatters für eine Beschlussempfehlung an das Plenum.

Ein Abgeordneter der SPD beantragte, Ziffer 3 des Vorschlags des Berichterstatters folgendermaßen zu verändern:

3. von einem Personalabbau bei den Veranlagungsstellen abzusehen;

Er begründete diesen Antrag damit, die Steuerverwaltung sei insgesamt sehr stark belastet, und ein trotzdem unter Umständen möglicher Personalabbau solle zur Stärkung der Veranlagungsstellen genutzt werden.

Mit 11 : 8 Stimmen verfiel dieser Änderungsantrag der Ablehnung.

Ebenfalls mit 11 : 8 Stimmen übernahm der Finanzausschuss den Vorschlag des Berichterstatters für Ziffer 3 der Beschlussempfehlung an das Plenum unverändert.

Einstimmig übernahm der Finanzausschuss Ziffer 4 des Vorschlags des Berichterstatters für eine Beschlussempfehlung an das Plenum.

15. 07. 2002

Dr. Scheffold