

Finanzministerium

22. Strukturreform der Finanzämter

Die 2003 eingeleitete Reform der Finanzämter hat vieles verändert, aber wenig verbessert. Die Frage der erforderlichen Mindestzahl der Finanzämter und ihrer Standorte muss von der Landesregierung erneut überprüft werden. Dies sollte nicht in der Erwartung auf mögliche Steuervereinfachungen zurückgestellt werden.

22.1 Prüfungsgegenstand

Die Landesregierung hat am 11.11.2003 beschlossen, die Struktur der Finanzämter zu reformieren. Entscheidungsgrundlage für diesen Kabinettsbeschluss war ein Konzept, das von Mitarbeitern des Finanzministeriums, der Finanzämter und Vertretern des Hauptpersonalrats erarbeitet wurde (Projekt ZF). Ziel sollte die Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltung unter Berücksichtigung regionaler Aspekte sein.

Im Ergebnis der Strukturreform verteilen sich die zum Zeitpunkt der Prüfung bestehenden 18 Finanzämter unverändert auf 22 Standorte. Aufgaben der Grunderwerbsteuerstellen, der Kraftfahrzeugsteuerstellen und der Prämienstellen wurden gebündelt.

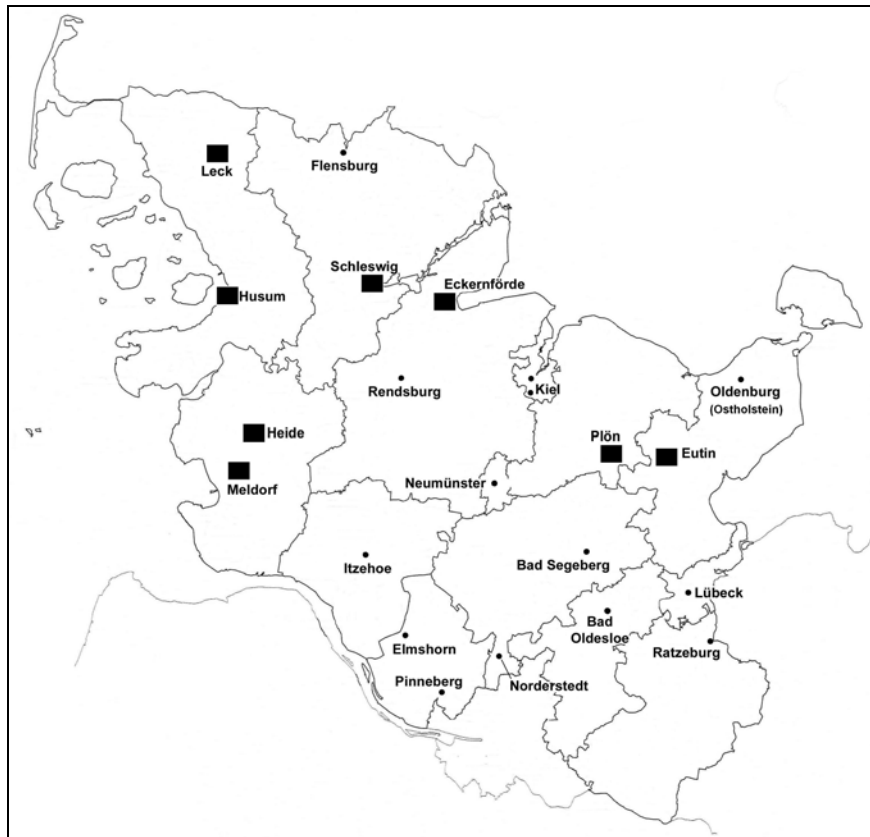
Der LRH hat 2006 diese Strukturreform geprüft und dabei angesichts der prekären Haushaltslage dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und unter organisatorischen Aspekten, insbesondere der Bildung von Doppelstandorten der Finanzämter sowie der Schwerpunktkonzentration von Aufgaben, besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

22.2 Entscheidungskriterien, Konzeption und Umsetzung

22.2.1 Ausgangslage, Entscheidungskriterien

In Schleswig-Holstein existierten seit Bestehen des Landes im Jahre 1946 insgesamt 20 Finanzämter. Diese Anzahl erhöhte sich im September 2001 durch die Teilung des zu groß gewordenen Finanzamts Elmshorn und die gleichzeitige Einrichtung eines neuen Finanzamts in Pinneberg auf 21. Die Finanzamtsstandorte sind historisch gewachsen. Ihre örtlichen Zuständigkeiten deckten sich im Wesentlichen mit den Grenzen der kreisfreien Städte bzw. der damaligen Kreise. Seinerzeit sollte dies mögliche Erschwernisse in der Zusammenarbeit zwischen Steuerverwaltung und kommunaler Ebene verhindern.

Standorte der Finanzämter vor und nach der Strukturreform:



Die Finanzämter mit 2 Standorten aufgrund der Strukturreform sind durch ■ hervorgehoben: Finanzamt Dithmarschen mit den Standorten Meldorf und Heide, Finanzamt Eckernförde-Schleswig mit den Standorten Eckernförde und Schleswig, Finanzamt Nordfriesland mit den Standorten Leck und Husum, Finanzamt Plön mit den Standorten Plön und Eutin.

Die Kreisgebietsreform von 1970 hatte sich auf die Struktur der Finanzämter nicht ausgewirkt. Erst in einem von der Strukturkommission der Landesregierung erarbeiteten „Maßnahmenkatalog für mehr Bürgernähe und wirtschaftlichere Verwaltungsstrukturen“, den das Kabinett am 25.03.2003 beschlossen hatte, wurde eine Reduzierung der Anzahl der Finanzämter angestrebt. Eine im Finanzministerium mit der Konzeption beauftragte Projektgruppe sah in der Verringerung der Anzahl der Finanzämter die Möglichkeit, zukunftsweisende, die effektive Einnahmeerzielung sichernde Verwaltungsstrukturen in der Steuerverwaltung des Landes Schleswig-Holstein zu schaffen. Die Projektgruppe schlug zunächst eine deutliche Reduzierung des Bestandes an Finanzämtern von derzeit 21 auf künftig 15 bis 17 vor. Darüber hinaus sollten mögliche Zentralisierungen einzelner „Spezialdienststellen“ bzw. Aufgabenbereiche geprüft werden.

Zielvorgabe war, ausschließlich über eine Zusammenlegung an einem Standort nachzudenken (keine Schilderlösung) und hierbei annähernd gleiche Finanzamtsgrößen herzustellen. Die Einhaltung von Kreisgrenzen

war hierbei nicht zwingend. Erzielbare Stelleneinsparungen sollten vorrangig zum Zwecke der Einnahmeverbesserung in den Bereich der Betriebsprüfung umgeschichtet werden.

Während der Arbeit der Projektgruppe zeigte sich, dass alle für eine Auflösung infrage kommenden Finanzamtsstandorte mehr oder weniger als strukturschwach einzustufen waren¹. So war nach Auffassung der Projektgruppe eine Zusammenlegung von Finanzämtern unter regionalpolitischen Gesichtspunkten problematisch, weil dadurch die jeweilige Region in einem bestimmten Punkt weiter geschwächt würde, während sie an anderer Stelle eine entsprechende Stärkung erführe.

Neben dieser regionalpolitischen Betrachtung standen auch Überlegungen hinsichtlich der optimalen Größe eines Finanzamts im Vordergrund.

22.2.2 Konzeption

Die Projektgruppe hat sich in der Konzeptionsphase intensiv mit der optimalen Finanzamtsgröße beschäftigt, da insbesondere bei zu kleinen Finanzämtern mit weniger als 150 Mitarbeitern verstärkt auftretende organisatorische Probleme vermutet wurden, die ein effizientes Arbeiten erschweren. Unter Berücksichtigung zum Teil länger zurückliegender Erkenntnisse unterschiedlicher Institutionen² und von Untersuchungsergebnissen, nach denen andere Bundesländer ebenfalls größere Einheiten anstrebten, einigte sich die Projektgruppe auf eine ideale Personalstärke von 200 bis 250 Mitarbeitern je Finanzamt.

Mit der Erarbeitung des Konzepts wurden für jedes Zusammenlegungsvorhaben die erzielbaren Synergieeffekte beim Personal konkret berechnet. Danach wurde bei Zusammenlegung zweier Finanzämter eine Einsparung von 4,4 Stellen errechnet. Bei einer Zusammenlegung unter Beibehaltung einer Nebenstelle sollte die Einsparung ca. 3,1 Stellen ergeben. Insgesamt sollten rd. 15 Stellen erwirtschaftet und der Steuerverwaltung wieder zur Verfügung gestellt werden.

Ferner wurden die vorzunehmenden Maßnahmen im Einzelnen, wie die Ämterzusammenlegungen, Erweiterungen und Konzentration bestimmter

¹ „Regionalpolitische Auswirkungen von Organisationsentscheidungen“; Aufstellung landesplanerischer Strukturkriterien, die von den Ressorts zu berücksichtigen sind.

² U. a. vgl. Bemerkungen 1973 des LRH, Nr. 5, Steuerverwaltung. (Der LRH hielt es aus organisatorischen Gründen für geboten, Finanzamtsbezirke neu zu schneiden, um Finanzamtsgrößen mit etwa je 200 Mitarbeitern zu schaffen), AK Organisation „Aufbau einer Steuerverwaltung in der DDR“ 1990 (250 Bedienstete sind die organisatorisch günstigste Größe je Finanzamt.); s. auch Bericht der Landesregierung über die Reform der Struktur der Finanzämter, Drs. 15/3172, S. 2.

Dienststellen sowie die Zeitplanung für die Umsetzung unter Beachtung der Sozialverträglichkeit erarbeitet.

Die wirtschaftlichen Vorteile der Zusammenlegung von Finanzämtern sollten sich nach Beendigung der Umstellungsphase wie folgt darstellen¹:

Zusammenlegung Heide/Meldorf	825.625 € p. a.
Zusammenlegung Oldenburg/Eutin	399.552 € p. a.
Zusammenlegung Husum/Leck	482.274 € p. a.
Zusammenlegung Schleswig/Eckernförde	434.546 € p. a.

Dabei wurden die finanziellen Folgen der Erweiterung der Zuständigkeiten der Finanzämter Plön, Neumünster und Rendsburg sowie die Schwerpunktkonzentrationen nicht berücksichtigt. Ebenso unberücksichtigt blieben bei dieser Berechnung die Leerstandskosten bei den Finanzämtern Heide und Eutin.

22.2.3 **Beschluss der Landesregierung vom 11.11.2003**

Der Beschluss der Landesregierung vom 11.11.2003 zum Konzept der Strukturreform lässt sich zusammengefasst wie folgt darstellen:

Die Untergrenze der Größe eines Finanzamts wurde auf lediglich 140 Sollstellen festgesetzt. Diese Mindestgröße sollte mittels Zusammenlegung zweier Finanzämter oder Verlagerung von Zuständigkeiten erreicht werden. Bei dieser Entscheidung wurden soziale Gesichtspunkte berücksichtigt. Bei vermeintlich zu großer Entfernung zwischen 2 Standorten wurde eine Doppelstandortlösung gewählt, obwohl dadurch organisatorische Schwierigkeiten und deutlich geringere Effizienzgewinne zu erwarten waren. Die erheblichen Schwierigkeiten für die Leitungsebene bei der Führung eines Finanzamts mit 2 räumlich weiter auseinander liegenden Standorten wurden mit dieser Entscheidung ebenso in Kauf genommen wie die Nachteile weiterhin kleiner Arbeitsbereiche in den jeweiligen Standorten. Daneben wurden die Grunderwerbsteuer-, die Prämien- und die Kraftfahrzeugsteuerstellen auf einige wenige Finanzämter konzentriert.

Im Einzelnen:

- a) Die **Anzahl der Finanzämter** wird von 21 auf **17** verringert.
Folgende Finanzämter sollen aufgelöst werden:

¹ U. a. wurden Kosten der neuen Unterbringung, Leerstandskosten bei bestehender Drittanmietung, einmalige Umstellungskosten und Effizienzgewinne im Personalbereich (Personalkosteneinsparungen und Mehreinnahmen aus zusätzlichen Betriebsprüfungen) berücksichtigt.

Heide und Meldorf	Neuerrichtung des Finanzamts Dithmarschen am Standort Meldorf
Eutin und Oldenburg	Neuerrichtung des Finanzamts Ostholstein am Standort Oldenburg sowie Erhaltung einer Nebenstelle in Eutin bis 21.12.2009
Husum und Leck	Neuerrichtung des Finanzamts Nordfriesland mit Hauptsitz in Leck und Nebenstelle in Husum
Eckernförde und Schleswig	Neuerrichtung des Finanzamts Eckernförde-Schleswig mit Hauptsitz in Eckernförde und Nebenstelle in Schleswig

- b) Die Finanzämter Plön, Neumünster und Rendsburg sollen durch **Ausweitung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten** eine Mindestgröße von 140 Sollstellen erreichen.
- c) Folgende **Aufgabenbereiche** werden finanzamtsübergreifend **konzentriert**:
- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| Grunderwerbsteuerstellen | (Verringerung von 20 auf 3) |
| Prämienstellen | (Verringerung von 21 auf 1) |
| Kraftfahrzeugsteuerstellen | (Verringerung von 19 auf 8). |

22.2.4 Umsetzung

Zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 11.11.2003 wurde erneut eine Projektgruppe, bestehend aus Mitarbeitern des Finanzministeriums, einem Mitarbeiter der GMSH, einem Finanzamtsvorsteher und dem Vorsitzenden des Hauptpersonalrats einberufen. Diese Projektgruppe sollte ein umfassendes Konzept zur künftigen Anzahl der Finanzämter, zu den Finanzamtsstandorten sowie zur finanzamtsübergreifenden Zentralisierung von Aufgabenbereichen als weitere Entscheidungsgrundlage erarbeiten. Hierbei waren auch Fragen der Wirtschaftlichkeit, der Unterbringung sowie von Prioritäten und ggf. Alternativen zu berücksichtigen.

Daneben wurde im Finanzministerium unter dem Vorsitz des Staatssekretärs eine Lenkungsgruppe eingerichtet, an deren Sitzungen neben den Leitern der betroffenen Abteilungen weitere mit der Strukturreform befasste Mitarbeiter teilnahmen. Die Lenkungsgruppe hat sowohl während der Konzeptions- als auch während der Umsetzungsphase der Strukturreform wesentliche Vorgaben über

- die optimale Finanzamtsgröße,
- die Zusammenlegung der infrage kommenden Finanzämter,
- die Bildung von Nebenstandorten,

- die Schwerpunktkonzentrationen (wie beispielsweise der Grunderwerbsteuerstellen¹, der Kraftfahrzeugsteuerstellen und der Prämiensteuerstellen) und
- die Zentralisierung aller Finanzkassen, gemacht.

Während der Umsetzungsphase lag der Schwerpunkt der Arbeit der Projektgruppe auf einer zeitgerechten Umsetzung der Kabinettsbeschlüsse², soweit nicht zwingende sachliche Gründe einer zeitnahen Realisierung entgegenstanden.

Um vor Ort eine termingerechte Umsetzung der Kabinettsbeschlüsse zu gewährleisten, wurden in den von der Strukturreform betroffenen Finanzämtern Projektteams eingerichtet. Aufgabe dieser Projektteams war die grundsätzlich eigenverantwortliche Erarbeitung eines Konzepts zur Umsetzung im Rahmen der Vorgaben des Finanzministeriums. Sie sollten die zeitgerechte Zusammenlegung zum 01.01.2005 sicherstellen. Die Projektteams wurden zu gleichen Teilen aus Mitarbeitern der beiden zusammengelegten Ämter unter Koordinierung eines Vertreters des Finanzministeriums gebildet.

Aus Sicht des LRH wiesen die Vorschläge der Projektgruppe in die richtige Richtung. Die erwarteten Effizienzgewinne und Synergieeffekte sind jedoch vor allem durch die Festlegung auf Doppelstandorte und die deutlich verringerte Größe eines Finanzamts erheblich eingeschränkt.

22.2.5 **Änderung der Konzeption**

Am 31.05.2005 hat die Landesregierung einige Änderungen zur Reform der Struktur der Finanzämter beschlossen. Dabei wurde jedoch der Grundgedanke der Zusammenlegungen, nämlich die Verbesserung der Effizienz und die organisatorischen Vorteile, die sich aus einer Vergrößerung von Arbeitseinheiten ergeben, nicht infrage gestellt.

Im Einzelnen wurde entschieden,

- die räumliche Zusammenlegung des Finanzamts Dithmarschen am Standort Meldorf nicht mehr weiterzuverfolgen, sondern vielmehr einen Doppelstandort einzurichten; ausschlaggebend hierfür waren vor allem die negativen Ergebnisse der Verwertungs Bemühungen für die Liegenschaft Heide,

¹ In Abänderung des Beschlusses der Landesregierung vom 11.11.2003 wurde die Anzahl der Grunderwerbsteuerstellen von 3 auf 2 reduziert.

² Zieltermin war der 01.01.2005.

- auf die im Zusammenhang mit der Verlagerung der Aufgaben des Finanzamts Eutin auf die Finanzämter Plön und Oldenburg geplante bauliche Erweiterung in Plön zu verzichten und stattdessen am derzeitigen Standort des Finanzamts Eutin im Gebäude Robert-Schade-Straße 22 in Eutin eine Außenstelle des Finanzamts Plön anzusiedeln, die weiteren Gebäude in Eutin abzumieten und durch die GMSH verwerten zu lassen.

Alle übrigen am 11.11.2003 beschlossenen Maßnahmen sollten, soweit noch nicht geschehen, unverändert umgesetzt werden.

Das Finanzministerium beabsichtigte, die vorgesehenen Änderungen gegenüber der bisherigen Beschlusslage nahezu kostenneutral zu gestalten. So könne die geplante Erweiterung des Finanzamts Plön ohne zusätzliche Kosten umgesetzt werden, wenn die im Finanzamt Plön vorhandenen Raumreserven und das Hauptgebäude in Eutin genutzt würden. Die in Oldenburg vorgesehene Baumaßnahme sei wegen der unbefriedigenden Unterbringung des Finanzamts Oldenburg ohnehin notwendig.

Darüber hinaus würden die räumlichen Veränderungen für das Finanzamt Dithmarschen mit dem Doppelstandort Heide/Meldorf, auf den gesamten Landeshaushalt gesehen, zu einer Entlastung führen. Durch Anmietung von Räumlichkeiten des ehemaligen Straßenbauamts Heide (Ernst-Mohr-Straße 33) käme es nicht zu größeren Leerständen in dieser Landesliegenschaft. Zudem würden die Kosten für einen Erweiterungsbau in Meldorf und das Verwertungsrisiko der LVSH hinsichtlich der Liegenschaft des ehemaligen Finanzamts Heide, Ernst-Mohr-Straße 34, vermieden.

22.2.6 **Darstellung der Landesregierung zum Stand der Reform**

Die Landesregierung hat in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion zur Lage und Entwicklung der Schleswig-Holsteinischen Steuerverwaltung¹ ausgeführt, dass die Kabinettsbeschlüsse zur Finanzamtsstrukturreform weitestgehend termingerecht umgesetzt wurden. Insgesamt beurteilte die Landesregierung den erreichten Stand positiv. Die angestrebten Ziele einer verbesserten Effizienz sowie die organisatorischen Vorteile größerer Standorte seien im Wesentlichen erreicht worden. Bedingt durch zeitaufwendige Bauvorbereitungen sei lediglich im Bereich der neu zu errichtenden Finanzämter Plön und Ostholstein eine zeitliche Verzögerung eingetreten. Infolgedessen werde das Finanzamt Eutin erst Mitte 2007 aufgelöst werden können.

¹ Drucksache 16/824 vom 16.06.2006.

Die Finanzämter Plön und Dithmarschen sollen dauerhaft als Doppelstandorte erhalten bleiben und organisatorisch optimiert werden. Dieses solle in einzelnen Arbeitsbereichen mit der Bildung zentraler Zuständigkeiten zur Vermeidung zu kleinteiliger Organisationseinheiten erreicht werden. Aufgrund der geringen Entfernung bei den genannten Finanzämtern¹ sei dies, im Unterschied zu den anderen Finanzämtern, auch ohne schwerwiegende Folgen für die Beschäftigten möglich. Nach Ansicht der Landesregierung sei das Zusammenwachsen der Finanzämter mit Doppelstandorten noch nicht ganz abgeschlossen. Es sollen mittelfristig weitere Optimierungen der Prozessabläufe vorgenommen werden. Gerade die Nachteile eines Doppelstandortes seien der Landesregierung durchaus bekannt. Die Beibehaltung zweier Standorte - insbesondere bei größerer räumlicher Distanz - sei aber aus sozialen Gründen gewählt worden, um den Mitarbeitern weiterhin eine wohnortnahe Beschäftigung zu ermöglichen.

Mit der Schwerpunktkonzentration verschiedener Aufgabenbereiche sollten keine wesentlichen Einschränkungen für die Bürger eintreten.

Die ursprünglich erwartete Einsparung von 15 Stellen sei wegen der größeren Entfernungen bei den Finanzämtern Nordfriesland und Eckernförde-Schleswig, insbesondere im Bereich der Finanzkassen, nicht zu erreichen. Ohnehin würden Effizienzgewinne im Personalbereich erst nach einer gewissen Vorlaufzeit eintreten. Die derzeitigen Synergien - 4 Stellen im gehobenen Dienst und 2 Stellen im mittleren Dienst - sollen zur Verstärkung der Einnahmesituation des Landes eingesetzt werden. Die 4 Stellen im gehobenen Dienst seien bereits dem Personalsoll der Betriebsprüfung zugeordnet worden.

Nach Abschluss der Strukturreform der Finanzämter werde das Finanzministerium eine Evaluierung des gesamten Prozesses vornehmen. Hierbei würden sich möglicherweise noch Veränderungen in der Organisation der betroffenen Finanzämter ergeben.

¹ Finanzamt Dithmarschen (Entfernung zwischen den Standorten Meldorf und Heide 15 km), Finanzamt Plön (Entfernung zwischen den Standorten Plön und Eutin 16 km).

22.3 Anmerkungen und Kritik des LRH

22.3.1 Zukunftsfähige Personalstärke eines Finanzamts

Die Neustrukturierung der Finanzämter basiert auch auf der langjährigen Erfahrung, dass ein wirtschaftlicher Personaleinsatz in kleineren Finanzämtern unterhalb einer Mindestgröße erschwert ist. Die durch Kabinettsbeschluss auf 140 Sollstellen festgelegte Untergrenze für ein Finanzamt bleibt deutlich unter der von der Projektgruppe ermittelten Mindestgröße von 200 bis 250 Beschäftigten. Diese wäre eine Größenordnung gewesen, die z. B. auch von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern als Ziel (210 bis 230 Beschäftigte) für die Verringerung der Anzahl der dortigen Finanzämter angegeben wurde¹.

Die vorgegebene Mindestgröße von 140 Sollstellen resultiert aus der Begrenzung des Projekts auf wenige Zusammenlegungsmöglichkeiten und aus der Festlegung auf eine zu große Anzahl von verbleibenden Finanzämtern sowie dem Erhalt ihrer Standorte - und sei es als Außenstelle. Dies hat dazu geführt, dass die gerundete Personalsollzuweisung des zusammengelegten Finanzamts Dithmarschen weiterhin nur wenig über der Mindestgröße liegt (154 Sollstellen). So überschreiten auch trotz der Ausweitung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit die Finanzämter Neumünster (143 Sollstellen) und Rendsburg (159 Sollstellen) sowie die künftigen Finanzämter Plön mit Außenstelle in Eutin und das neu zu errichtende Finanzamt Ostholstein die vorgegebene Mindestgröße nur unerheblich.²

Unter Berücksichtigung der sich aus der Personalbedarfsberechnung für Finanzämter ergebenden Zeitwerte ist ein Vorsteher bei ca. 15 Sachgebieten in seiner Leitungsfunktion ausgelastet, sodass ihm keine weiteren Funktionen wie z. B. zusätzlich die Leitung eines Sachgebiets übertragen werden. Von den zz. noch 18 Finanzämtern verfügen 7 Finanzämter über nicht mehr als 10 Sachgebiete, lediglich 7 Finanzämter haben mehr als 12 Sachgebiete. Auch unter diesem Gesichtspunkt einer effizienten Auslastung der Leitungsebene wurde die Mindestgröße für die Finanzämter aus Sicht des LRH zu niedrig angesetzt.

Das **Finanzministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aus Verwaltungssicht wesentliche Vorgaben im Projekt ZF wie zur künftigen Anzahl der Finanzämter und deren Standorte auf politischen Rich-

¹ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 11.10.2004, Drs. 4/1342.

² Die Auflösung des Finanzamts Eutin und die Neuerrichtung der Finanzämter Plön und Ostholstein sollen mit Fertigstellung des Erweiterungsbaus in Oldenburg voraussichtlich Mitte 2007 erfolgen. Derzeit beträgt die Personalsollzuweisung für die Finanzämter Plön, Eutin und Oldenburg zusammengenommen 324 Stellen.

tungsentscheidungen beruhen. Die Verwaltung sei an die Ergebnisse dieses politischen Willensbildungsprozesses gebunden gewesen. Im Übrigen würde eine ausschließliche Ausrichtung der Standorte der Finanzämter nach einer Mindestgröße von 200 bis 250 Beschäftigten zu einer unausgewogenen Verteilung der Finanzamtsstandorte führen, wobei gerade im Norden und an der Westküste des Landes Finanzämter mit überproportional großen regionalen Zuständigkeitsbezirken herausgebildet würden. Unvermeidbare Folge wären zusätzliche Kosten für Beschäftigte im Außendienst.

22.3.2 Ineffiziente Doppelstandorte

Entgegen der ursprünglichen Beschlusslage der Lenkungsgruppe waren für die dann gewählte Doppelstandort-Lösung der neu errichteten Finanzämter Nordfriesland und Eckernförde-Schleswig offensichtlich nicht Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte ausschlaggebend, sondern vorrangig regionalpolitische und soziale Aspekte. Eine derartige Rücksichtnahme wäre indes nach den für die Landesregierung selbst bindenden regionalplanerischen Strukturkriterien nicht erforderlich gewesen. Danach sind vor der Berücksichtigung der regionalpolitischen Auswirkungen primär die Effizienz und die Effektivität der Behörden zu erhöhen. Zur Bedeutung der Konzentration von Behörden an gleichen Standorten nach landesplanerischen Gesichtspunkten hat sich der LRH in seinem Bemerkungsbeitrag zur Neuorganisation der Katasterverwaltung bereits eingehend geäußert¹.

Die Doppelstandortlösung führt zu größeren Schwierigkeiten sowohl in der Aufbau- als auch in der Ablauforganisation. Die Prüfung hat gezeigt, dass Reibungsverluste, Mehraufwand und Kommunikationshemmnisse die Folge sind. Synergieeffekte sind insbesondere bei der beabsichtigten Personaleinsparung nicht erwähnenswert. Zudem bewirken Doppelstandorte einen erheblichen Präsenzverlust des Vorstehers am jeweils anderen Standort. Dies geht insbesondere für die Leitungsebene² einher mit deutlich erhöhtem Kommunikations- und Informationsbedarf sowie zeitaufwendigen Abstimmungsprozessen. Die vielfältigen Zielkonflikte bei 2 Standorten sind in der Projektarbeit selbst hinreichend aufgezeigt worden.

Dennoch versuchen die betroffenen Finanzämter nach Darlegung ihrer Vorsteher das Beste aus einer für sie schwierigen Situation zu machen und die Verwaltungsabläufe unter teilweiser Abweichung von den Vorgaben des Projekts möglichst effizient zu gestalten. Hierzu gehört die Zusammenführung von insbesondere kleinen Arbeitsbereichen an einem

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 14, Neuorganisation der Katasterverwaltung.

² Insbesondere Vorsteher- und Sachgebietsleiterebene. Betroffen ist auch die Ebene der 1. Bearbeiter.

Standort, um z. B. Synergieeffekte bei Vertretungsregelungen zu erzielen. Allerdings stoßen die Finanzämter dabei auch an raumbedarfsbedingte Grenzen. Hier wird eine intensive Unterstützung des Finanzministeriums erforderlich sein, denn infolge des externen Gebäudemanagements (GMSH) sind die Finanzämter diesbezüglich in ihren Möglichkeiten stark eingeschränkt. Aus Sicht des LRH sollte die Eigenverantwortlichkeit der Vorsteher im Rahmen der räumlichen Möglichkeiten gestärkt werden, indem sie selbst bestimmen, ob es bei der bisherigen organisatorischen Schneidung der Aufgabenbereiche und Unterbringung verbleibt oder Konzentrationen aus Gründen eines effizienteren Personaleinsatzes vorgenommen werden.

Jedenfalls müssen die vom Finanzministerium vorgetragene Effizienzgewinne insbesondere für die sog. Doppelstandortlösungen bezweifelt werden. Die durch die Verwaltungsstrukturreform in den zusammengelegten Finanzämtern angestrebten organisatorischen Verbesserungen sind derzeit allenfalls in Ansätzen und hier insbesondere beim Finanzamt Dithmarschen eingetreten. Dabei wirkt sich für das Finanzamt Dithmarschen die durch zusätzliche Anmietung von Räumlichkeiten des ehemaligen Straßenbauamts¹ deutlich vergrößerte räumliche Unterbringung in Heide vorteilhaft aus. Hierdurch konnten am Standort Heide weitgehende, für das mit 154 Sollstellen immer noch sehr kleine Finanzamt, organisatorisch notwendige Aufgabenkonzentrationen zulasten des Standortes Meldorf vorgenommen werden. In den Doppelstandort-Finanzämtern Nordfriesland und Eckernförde-Schleswig gibt es eine Konzentration von Aufgabenbereichen bisher nicht. Effizienzgewinne sind nicht erkennbar.

Vergleichbare Erfahrungen mit der Zusammenlegung von Behörden hat die Landesregierung in den letzten Jahren bei der Reduzierung der Anzahl der Katasterämter machen können. Die Zusammenlegungen, die in mehreren Schritten von 1999 bis 2005 erfolgten, führten zunächst auch zu Lösungen mit der Bildung von Außenstellen; im letzten Schritt jedoch waren Außenstellen nicht mehr vorgesehen. Im Rahmen seiner damaligen Prüfung² hatte der LRH dargelegt, dass Außenstellen zusätzliche Kosten verursachen. Das Innenministerium wollte anschließend prüfen, ob nach einer angemessenen Übergangsfrist auf die bestehenden Außenstellen verzichtet werden kann. Der LRH empfiehlt, auch in diesem Falle so zu verfahren.

Das **Finanzministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass nach den Ergebnissen der im Finanzministerium in der Vergangenheit durchgeführten Planspiele die Zusammenlegung zweier Finanzämter an

¹ Die zusätzlich angemieteten Räumlichkeiten befinden sich auf der gegenüberliegenden Straßenseite des Finanzamts Dithmarschen, Außenstelle Heide.

² Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 14, Neuorganisation der Katasterverwaltung.

einem Standort nicht zwangsläufig Kosteneinsparungen zur Folge hätte. Eine differenzierte Analyse der Verhältnisse im Einzelfall unter Berücksichtigung eventueller Leerstandskosten sei deshalb unabdingbar.

22.3.3 Leerstandskosten - Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Eine Strukturreform ist immer verbunden mit Standortfragen; entsprechende Veränderungen sind aus liegenschaftlicher Sicht zu ermöglichen und in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu analysieren.

Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts (GMSH)¹ ist mit der Verwaltung der Landesliegenschaften für die Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH)² als fremde Aufgabe nach Maßgabe gesonderter Vereinbarung beauftragt. Die LVSH wird nach wirtschaftlichen Grundsätzen mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns geführt (§ 5 LVSHG).

Im Bericht an den Finanzausschuss über die Strukturreform der Finanzämter³ ging das Finanzministerium davon aus, dass GMSH und LVSH entsprechend ihrem Auftrag für frei werdende Liegenschaften in absehbarer Zeit eine adäquate Verwendung finden und der Landeshaushalt durch eventuelle Leerstände nicht belastet würde. Im Übrigen sei bis zu einer bestimmten Höhe ein eventueller Leerstand auch über die Mietausfallwagniszahlungen des Landes bei der LVSH abgedeckt. Insoweit könne eine „Prognose über eine Verwertung“ nicht Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sein.

Diese Auffassung wird ebenso im Bericht der Landesregierung über die Strukturreform an den Landtag⁴ vertreten.

Die LVSH hat allerdings schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass die auf der Grundlage des Rahmenmietvertrages (RMV) abgeschlossenen Einzelmietverträge (EMV) bei Aufgabe von Standorten nur im Rahmen eines Sonderkündigungsrechtes gem. § 3 (3) RMV gekündigt werden könnten. Voraussetzungen dazu seien:

- die Entscheidung der Landesregierung oder des Finanzministeriums gemeinsam mit dem betroffenen Fachressort,

¹ Gesetz zur Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts (GMSHG) - GVOBl. Schl.-H. 1999, S. 134, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.05.2003, GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 206.

² Gesetz zur Errichtung der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (LVSHG) vom 07.05.2003 - GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 206.

³ Umdruck 15/4016 vom 01.12.2003.

⁴ Drucksache 15/3172 vom 22.01.2004.

- schriftlich begründeter Antrag der Dienststelle auf Entlassung aus dem EMV,
- Nachnutzung durch andere Dienststelle(n) oder
- eigenständige Verwertbarkeit der Fläche und
- Vermietung oder Veräußerung an Dritte durch die LVSH zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen.

Die Prüfung hat gezeigt, dass es Ende 2003/Anfang 2004 bei den Verwertungsbemühungen der Liegenschaften der Finanzämter Heide und Eutin zwischen der GMSH/LVSH und dem Finanzministerium zu Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Auslegung der Vermietungs-/Veräußerungsproblematik gekommen ist. Das Finanzministerium vertrat die Auffassung, die GMSH/LVSH müsse selbst alle Möglichkeiten einer Verwertung finden und dabei hinnehmen, wenn eine Verwertung nicht die in den Büchern geführten Werte einbringe. Die GMSH/LVSH dagegen war der Meinung, der Nachweis der wirtschaftlichen Folgeverwertung sei vom Land zu erbringen.

Interne Berechnungen des Finanzministeriums haben ergeben, dass die LVSH im Falle einer entsprechenden Entscheidung durch den Gewährträger (Land S-H) von einer Übernahme der Buchwertverluste bis max. zur Höhe der vom 01.01.2006 - 31.12.2010 zu leistenden Mieten (insgesamt rd. 588,4 T€ für Heide und 773,4 T€ für Eutin) auszugehen hätte.

Bei der abgeschlossenen Strukturreform der Katasterverwaltung¹ war bereits im Landtag ein fraktionsübergreifender Konsens dahingehend deutlich geworden, künftig die Fragestellung „was geschieht mit den Altgebäuden“ mit in die Wirtschaftlichkeitsberechnungen einzubeziehen. Bei Unsicherheit über die Wiederverwertbarkeit durch die LVSH werde im Zweifel von einer Nichtverwertbarkeit auszugehen sein.

Insoweit ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, warum das Finanzministerium in Kenntnis dieser Entscheidungsgrundlage die im Zusammenhang mit der Strukturreform der Finanzämter entstehenden Verwertbarkeitsrisiken der Liegenschaften bei ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung außer Acht gelassen hat; diese hätten vielmehr mit einbezogen werden müssen.

Der LRH hält es für notwendig, die im Zusammenhang mit der Frage der „wirtschaftlich vertretbaren Konditionen“ hier aufgetretene Problematik mit der LVSH/GMSH abschließend zu klären. Schließlich ist das Liegenschaftsmodell Schleswig-Holstein auch zu dem Zweck gegründet worden, Strukturmaßnahmen des Landes durch ein professionelles Liegen-

¹ Neuordnung der Katasterämter durch Zusammenlegungen von 1999, 2002 und 2005; vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 14, Neuordnung der Katasterverwaltung.

schaftsmanagement zu unterstützen. Dies kann nicht zwangsläufig nur im Wege von „Kompensationsgeschäften“ erfolgen, indem, z. B. im September 2004, für die Entlassung aus dem Mietvertrag des Finanzamts Eutin für insgesamt 17 Behördenstandorte Mietvertragsverlängerungen bis zum 31.12.2020 vereinbart wurden. Hierdurch werden jegliche Strukturveränderungen über Jahre erschwert.

22.3.4 **Schwerpunktkonzentration von Aufgaben**

Die Projektgruppe ZF hatte zunächst erwogen, die Aufgaben der Grunderwerbsteuerstellen auf 3 Finanzämter, die der Kraftfahrzeugsteuerstellen auf 2 Finanzämter und die der Prämienstellen auf ein Finanzamt zu konzentrieren.

Im späteren Verlauf der Projektarbeit wurde die Konzeption insoweit verändert, als

- die Grunderwerbsteuerstellen auf 2 Finanzämter (Pinneberg¹ und Rendsburg²) und
- die Kraftfahrzeugsteuerstellen auf 8 statt auf 2 Finanzämter konzentriert werden sollten.

Die Entscheidung, Aufgaben bei bestimmten Finanzämtern zu konzentrieren, hält der LRH für sachgerecht. Auch die Gründe, die zu der geänderten Konzeption geführt haben, sind, jedenfalls soweit es die **Grunderwerbsteuerstellen** betrifft, für ihn nachvollziehbar.³ Ungeachtet dessen behält sich der LRH vor, Organisation und Arbeitsweise der Grunderwerbsteuerstellen zu gegebener Zeit einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

Die Erweiterung der Zahl der Finanzämter mit **Kraftfahrzeugsteuerstellen** von 2 auf 8 wurde mit einem erheblichen Publikumsverkehr⁴ und der hohen Zahl an Vollstreckungsfällen⁵, die bei einer zu weitgehenden Konzentration erheblichen Verwaltungsmehraufwand verursachen würden, begründet. Aus Sicht des LRH sprechen diese Gründe nicht zwingend gegen eine weiter gehende Konzentration. Einerseits erscheint ein Publi-

¹ Für den südlichen Teil des Landes.

² Für den nördlichen Teil des Landes.

³ Nach einer aktuellen Personalbedarfsberechnung reichte das erforderliche Personalsoll nicht mehr aus, um in jedem der zunächst vorgesehenen 3 Finanzämter die für eine effiziente Organisation angestrebten 2 Sachgebiete einzurichten.

⁴ Das Fachreferat hatte diesen auf ca. 25.000 Steuerpflichtige pro Jahr geschätzt (Steuerbefreiungen/-ermäßigungen für Schwerbehinderte, kraftfahrzeugsteuerlich relevante Umbauten an Fahrzeugen, Verständnisfragen).

⁵ 113.000 Rückstandsanzeigen pro Jahr.

kumsverkehr von durchschnittlich 7 Personen pro Tag¹ nicht als sehr erheblich. Darüber hinaus hat das Finanzministerium eine pragmatische Lösung für die Entgegennahme der Steuerbefreiungs- und Steuerermäßigungsanträge der Schwerbehinderten gefunden.² Zudem könnte die Zahl der Kraftfahrzeugsteuervollstreckungsfälle maßgeblich gesenkt werden, wenn das Finanzministerium die in § 13 Abs. 1, Abs. 1a Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) eingeräumten Möglichkeiten wie „Einführung eines Zwangslastschritteinzugsverfahrens“ und „keine Zulassung bei bestehenden Kraftfahrzeugsteuerrückständen“ zielbewusst in die Überlegungen zur Strukturreform der Finanzämter einbezogen hätte. Dies ist jedoch nicht geschehen. Der LRH hält es daher für geboten, die Zahl der Kraftfahrzeugsteuerstellen erneut kritisch zu prüfen und dabei die Möglichkeiten des § 13 Abs. 1, Abs. 1a KraftStG konsequent zu nutzen.

In diesem Zusammenhang sollten Konzentrationen von Arbeitsbereichen wie die land- und forstwirtschaftliche Veranlagung³ und die Finanzkassen⁴ erneut geprüft werden.

Zur Konzentration der Aufgaben in Finanzämtern bei Doppelstandorten verweist der LRH auf seine Ausführungen zu Tz. 22.3.2.

22.4 **Empfehlungen des LRH**

Die Doppelstandortlösungen erweisen sich als deutlich unwirtschaftlicher als die Zusammenlegung von Finanzämtern an einem Standort. Bei einer erneuten Prüfung der Frage der erforderlichen Mindestzahl an Finanzämtern sollte bei diesen mit Doppelstandorten ein künftiger alleiniger Standort festgelegt werden, wobei Übergangslösungen mit zeitlicher Befristung, z. B. bei schwierigen Verwertungsbemühungen, denkbar sind. Zumindest sollten schon jetzt Konzepte entwickelt werden, um vor allem in den Finanzämtern mit Doppelstandorten geeignete Arbeitsbereiche an einem Standort zu konzentrieren.

Für das Finanzamt Dithmarschen ist diese Entscheidung aufgrund der räumlichen Erweiterung am Standort Heide zulasten des (Haupt-) Standortes Meldorf faktisch vorweggenommen worden. Hier drängt es sich nicht nur aus organisatorischer Sicht auf, Heide zur Hauptstelle zu erklären,

¹ 25.000 Steuerpflichtige (Schätzung der Projektgruppe), geteilt durch 200 Arbeitstage und 19 Finanzämter.

² Medieninformation des Finanzministeriums vom 23.06.2006 „Kurze Wege: Finanzämter helfen Schwerbehinderten bei der Kfz-Steuer“.

³ Das für die Land- und Forstwirtschaft zuständige Fachreferat im Finanzministerium hielt eine Konzentration dieser Aufgabe für sinnvoll. Diese Überlegung wurde jedoch im weiteren Verlauf der Projektarbeit nicht weiterverfolgt.

⁴ Diese aus Sicht des LRH mögliche Konzentration wird bisher vom Fachreferat abgelehnt.

sondern auch die in Meldorf verbliebenen 2 Sachgebiete nach Heide zu verlegen.

Die möglichen Erschwernisse durch größere räumliche Entfernungen auch unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe sind nicht zuletzt wegen des zunehmenden elektronischen Datenaustausches heute anders zu bewerten als noch vor Jahren. Der persönliche Kontakt wird weiter an Bedeutung verlieren, sodass ein Besuch des Finanzamts immer weniger erforderlich ist. Mit Blick auf Strukturveränderungen von Teilen der Landesverwaltung, wie z. B. der Katasterverwaltung, sollte auch die Zumutbarkeit für die von einer Verlagerung eines Finanzamtsstandortes betroffenen Beschäftigten vom Finanzministerium künftig anders beurteilt werden.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Finanzämter aus Wirtschaftlichkeitsgründen über 200 Beschäftigte haben sollten. Eine weitere Reduzierung der Anzahl der Finanzämter einschl. ihrer Standorte ist unerlässlich. Hierbei sind die Fragen erforderlicher An- und Abmietungen von (Landes-) Liegenschaften in der Zusammenarbeit mit der LVSH/GMSH noch zu optimieren.

Die vom Finanzministerium als direkte Folge der Finanzamtsstrukturreform besonders herausgestellte Erhöhung des Personalsolls in der Betriebsprüfung um 4 Stellen hat sich noch nicht in einer tatsächlichen Personalverstärkung bemerkbar gemacht. Zwar ist das Personalsoll in der gewerblichen Betriebsprüfung um 4 Stellen von 413,9 zum 01.01.2005 auf 417,9 zum 01.01.2006 angehoben worden. Die im gleichen Zeitraum vorgenommene Erhöhung im Ist von 377,12 auf 386,02 Stellen wäre jedoch auch bei unverändertem Soll möglich gewesen und kann deshalb nicht auf die Sollerhöhung um 4 Stellen zurückgeführt werden. Im Übrigen hätte es nicht der Neustrukturierung der Finanzämter bedurft, um die gewerbliche Betriebsprüfung zur Verbesserung der Gesamtsteuereinnahmen personell zu verstärken. Die ursprünglich angestrebte gesamte Personaleinsparung von 15 Stellen, die der Steuerverwaltung wieder zur Verfügung gestellt werden sollten, ist nicht erreicht worden.

Eine wirksame Strukturreform sollte eine Reduzierung der Anzahl der Ämter mit größtmöglicher Nutzung der Synergieeffekte anstreben. Dazu bedarf es einer Zielaufbauorganisation mit einer Größenordnung für Finanzämter, die deutlich über der derzeitigen Untergrenze von 140 Sollstellen liegen sollte. Ein Anhalt könnte die von der Projektgruppe ursprünglich ermittelte Mindestgröße von bis zu 250 Beschäftigten sein, wobei nicht bereits zu Prüfungsbeginn Zusammenlegungsmöglichkeiten beschränkt und die Standortfrage für einzelne Finanzämter ausgenommen werden sollten. Das Ziel, auch im Bereich der Finanzämter effiziente und damit

kostengünstige Verwaltungsstrukturen zu erreichen, sollte nicht in der Erwartung auf mögliche Steuervereinfachungen und damit grundlegend geänderten Anforderungen an die Finanzverwaltung zurückgestellt werden.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, im Rahmen der Evaluierung des gesamten Prozesses die vom LRH dargestellten Kritikpunkte und Anregungen aufzunehmen und in den weiteren Entscheidungsprozess einzubeziehen.