

Mitteilung des Senats vom 6. Juni 2006

Einnahmesituation Bremens verbessern

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 16/1002 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Der Senat hat am 6. Dezember 2005 ein vom Senator für Finanzen vorgelegtes mittelfristiges Konsolidierungskonzept beschlossen, wonach der in den kommenden Jahren im Steuerbereich eintretende erhöhte Personalrückgang, neben einem geringen Einstellungskorridor für (refinanzierte) Betriebsprüfer, durch folgende Entwicklungen aufgefangen wird:

- Einführung der bundesweit eingesetzten Standardsoftware EOSS für das Besteuerungsverfahren im Jahr 2007,
- Datenübermittlung von Steuererklärungen mit dem Verfahren ELSTER,
- Scannen der Steuererklärungen,
- automatisierte Risikoanalyse der Steuererklärungen,
- nachhaltige Verbreitung elektronischer Signaturkarten.

Die im Konsolidierungskonzept zur Angleichung des Personal-Ist an die PEP-Quote bis zum Ende des Jahres 2009 vorgesehene Übernahme von Prüfungsabsolventen des internationalen Studiengangs für Steuer- und Wirtschaftsrecht (ISWR) bzw. von Finanzanwählern im Rahmen einer Bestenauslese, die Einstellung von Juristen und die moderate Übernahme von ausgebildeten Kräften aus anderen Bundesländern stellt voraussichtlich sicher, dass einerseits der gute Arbeitsstand in der bremischen Steuerverwaltung auch in den nächsten Jahren annähernd gehalten werden kann, andererseits der besonderen Haushaltslage Bremens auf der Ausgabenseite Rechnung getragen wird.

Die Steuerverwaltung unterliegt ständig den Herausforderungen der sich in hoher Taktfrequenz ändernden Steuergesetzgebung und -rechtsprechung. Hinzu kommt ein zunehmender Steuerwiderstand in der Bevölkerung, der sich aus der fehlenden Nachvollziehbarkeit des Steuerrechts und der dadurch fehlenden Akzeptanz ergibt. Deshalb haben die bremischen Finanzämter u. a. zusätzliche Anstrengungen in den Bereichen Umsatzsteuer-Missbrauchsbekämpfung, Verfolgung der Schwarzarbeit und der Existenzgründerbetreuung unternommen.

Insoweit ist die Steuerverwaltung einem ständigen Anpassungsprozess unterzogen. Die Verfahrensänderungen erfordern neben ständigen Anpassungsfortbildungen an das wandelnde Recht auch Schulungen in der komplexen EDV-Anwendungssoftware und einen flexiblen Personaleinsatz. Darüber hinaus gilt für die Finanzämter bundesweit, dass das vorhandene Arbeitsvolumen ein Mal im Jahr „umgeschlagen“ werden muss.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich nur schwierig Ansätze für eine Planungssicherheit in der Personalwirtschaft der Steuerverwaltung.

1. Wie entwickelten sich die Beschäftigtenzahlen in der Steuerverwaltung zu den Zielzahlen des Personalentwicklungsprogramms (PEP) in den letzten fünf Jahren?

In den letzten fünf Jahren wurden 103 Beschäftigte durch Fluktuation abgebaut, während sich die PEP-Zahl im gleichen Zeitraum um 146,5 Arbeitskräfte verminderte.

2. Wie hat sich die bremische Personalausstattung in der von den Ländern zu finanzierenden Steuerverwaltung im Vergleich zu den anderen Bundesländern in den letzten Jahren entwickelt?

Die bremische Steuerverwaltung hat in den Jahren 2000 bis 2004 das Personal um 5,4 % vermindert, während das Personal der Steuerverwaltungen in den alten Bundesländern sich durchschnittlich um 6,8 % verminderte. Aktuellere Zahlen liegen aus den anderen Bundesländern leider derzeit nicht vor.

Nähere Einzelheiten ergeben sich aus der Anlage 1.

3. Liegen dem Senat Kenntnisse vor, wie sich die zukünftige Personalausstattung in den anderen Bundesländern im Verhältnis zu Bremen entwickelt?

Dem Senat liegen keine konkreten Erkenntnisse darüber vor, wie sich der Personalbestand in den Steuerverwaltungen der Bundesländer entwickeln wird. Die durchschnittlichen Einstellungszahlen in der Steuerverwaltung haben sich bundesweit in den Jahren 1993 bis 1995 nahezu halbiert. Seit 1996 bewegen sie sich auf annähernd konstantem Niveau.

4. Wie beurteilt der Senat die Position des Landes im Ländervergleich?

Die Arbeitsergebnisse der bremischen Steuerverwaltung liegen nach dem letzten vorliegenden Bundesvergleich Ende des Jahres 2004 durchweg im oberen Drittel.

Durch die eingeschränkte Zahl von Nachwuchskräften – insbesondere im gehobenen Dienst – ist zu befürchten, dass der in den Jahren 2006 und 2007 anstehende Altersabgang von 37 Außenprüfern, das entspricht knapp 18 % aller derzeitig eingesetzten Außenprüfer, nicht adäquat ersetzt werden kann. Eine Umsteuerung von Bediensteten des gehobenen Dienstes aus dem Innendienst kann nur eingeschränkt erfolgen, da einmal jährlich alle Veranlagungsfälle bearbeitet werden müssen und in den vergangenen drei Jahren im Veranlagungsbereich bereits 20 % des Personals abgebaut wurde. Der überproportionale Altersabgang an Betriebsprüfern wird Einfluss auf den Prüfungsturnus und das steuerliche Mehrergebnis haben. Bis einschließlich 2005 hat Bremen die Vorgaben der Finanzministerkonferenz nahezu eingehalten.

Den anstehenden Altersabgängen im Außendienst wurde, nachdem in den Jahren 1997 bis 2003 nicht ausgebildet wurde, mit der Neueinstellung von Ausbildungskräften im gehobenen Dienst zum 1. Oktober 2004 und auch zum 1. Oktober 2005 sowie einer Übernahme von Laufbahnabsolventen des gehobenen Dienstes aus anderen Bundesländern im Rahmen der PEP-Quote begegnet.

Gleichzeitig werden über Personalsteuerungsmaßnahmen auch Eigenanstrengungen der Finanzämter unternommen, um die Personalabgänge im Außendienstbereich durch Personalführung aus anderen Arbeitsbereichen auszugleichen.

Zur Sicherung eines bundeseinheitlichen Automationsverfahrens wurde für das Jahr 2007 bereits die Umstellung der bremischen Steuerverwaltung auf das in weiteren zehn Bundesländern angewandte EOSS-Verfahren eingeleitet. Diese Maßnahme wird die Arbeitserledigung in den Finanzämtern mittelfristig verbessern. Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese umfassende Umstellung aller Arbeitsbereiche in den bremischen Finanzämtern die Arbeitserledigung im Jahre 2007 zeitweise erheblich verschlechtern wird. Hinzu kommt, dass die vorgesehenen weiteren Personaleinsparungen laut PEP organisatorische Maßnahmen im Innendienst der Finanzämter erfordern, die den Arbeitsfluss nach der Umstellung auf das EOSS-Verfahren ebenfalls behindern werden.

5. Worauf führt der Senat das Ergebnis, insbesondere Abweichungen, zurück?
Siehe Antwort zu den Fragen 4 und 6.
6. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht zur Lage der Steuerverwaltung vom 23. Mai 2005 festgestellt, dass die Personalausstattung der Finanzämter und die Höhe der möglichen Steuereinnahmen in Zusammenhang stehen.
Wie beurteilt der Senat die bremische Personalausstattung in der Steuerverwaltung im Hinblick auf die Gewährleistung einer rechtzeitigen und vollständigen Erhebung der Steuereinnahmen?
Bisher hält die bremische Steuerverwaltung die in dem Schreiben des Bundesfinanzministers an den Vorsitzenden der FMK vom 24. Mai 1996 vorgeschlagenen Eckwerte zur Intensivierung der Steuererhebung ein.
Die auch vom bremischen Rechnungshof festgestellten Vollzugsdefizite im Innendienst der Finanzämter bewegen sich im Rahmen der bundesweiten Arbeitsergebnisse der Finanzämter. Angesichts der reduzierten Personalvorgaben muss die Prüfungsintensität der Details bei der Bearbeitung der Steuererklärungen eingeschränkt werden. Dies geschieht jedoch nicht willkürlich, sondern wird – zur Wahrung der Steuergerechtigkeit – möglichst bundeseinheitlich entsprechend ihrer fiskalischen Bedeutung gewichtet.
Das bedeutet, dass sich gerade im Bereich des Massenverfahrens im Arbeitnehmerbereich die Prüfungsintensität automationsgestützt auf steuerlich bedeutsame Felder richten muss. Die Arbeit in der Steuerverwaltung wird noch mehr als bisher unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gewichtet werden müssen. Mit der bereits eingeleiteten Übernahme des EOSS-Verfahrens wird ab 2007 ein automationsgestütztes Risikomanagementverfahren zur Verfügung stehen.
7. Wie vereinbart sich der Anspruch, eine rechtzeitige und vollständige Steuererhebung sicherzustellen mit dem Ziel, die vorgegebenen PEP-Zielzahlen zu erreichen, die eine weitere Personalreduzierung vorsehen?
Wie bereits zur Frage 4 ausgeführt werden zukunftsorientierte, auf bundeseinheitliche Standards ausgerichtete Organisationsmaßnahmen und Altersabgänge in den bremischen Finanzämtern in den kommenden Jahren zunächst dazu führen, dass eine Verschlechterung des Arbeitsstandes im Innen- und Außendienst der Finanzämter im Rahmen des bereits eingeleiteten Anpassungsprozesses der Finanzämter unvermeidbar ist.
Wegen etlicher ab dem Jahr 2011 eintretender Pensionsfälle bei gewährter Altersteilzeit ergeben sich verstärkte Einstellungsmöglichkeiten im Rahmen der PEP-Vorgaben. Deshalb wird die Anzahl der Auszubildenden im gehobenen Dienst bereits ab dem Jahre 2006 entsprechend auf 25 Plätze aufgestockt und in den Folgejahren fortgesetzt. Ab 2007 wird auch wieder ein Ausbildungslehrgang im mittleren Dienst durchgeführt. Damit kann dem absehbaren vorübergehenden Erledigungseinbruch in den Finanzämtern ab 2010 wirksam begegnet werden.
8. Wie will der Senat gewährleisten, dass bei einer weiteren Personalreduzierung, um die vorgegebenen PEP-Zielzahlen zu erreichen, die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuereinnahmen sichergestellt ist?
Siehe Antworten zu den Fragen 4 und 7.
9. Wie waren die Ergebnisse (Einnahmeverbesserungen) für Bremen im Bereich der Betriebsprüfung und Steuerfahndung in den letzten fünf Jahren?

Durch die Betriebsprüfung und Steuerfahndung im Land Bremen wurden nachstehende Mehrergebnisse erzielt:

	Mehrergebnis Betriebsprüfung	Mehrergebnis Steuerfahndung
Jahr 2005	94,92 Mio. €	11,94 Mio. €
Jahr 2004	96,48 Mio. €	7,46 Mio. €
Jahr 2003	93,68 Mio. €	10,63 Mio. €

	Mehrergebnis Betriebsprüfung	Mehrergebnis Steuerfahndung
Jahr 2002	101,43 Mio. €	10,87 Mio. €
Jahr 2001	269,32 Mio. DM	20,45 Mio. DM
Jahr 2000	273,95 Mio. DM	21,32 Mio. DM

Das Schwankungen unterliegende Mehrergebnis durch Betriebsprüfungen umfasst in dieser Darstellung (abweichend von der Anlage 2) auch die Mehrergebnisse aus Prüfungen gemäß § 193 Abs. 2 Nr. 2 der Abgabenordnung. Die Mehrergebnisse aus diesen Prüfungen variierten in den betreffenden Jahren zwischen 0,7 und 2,6 Mio. €.

In der letzten Spalte sind die steuerlichen Mehrergebnisse der Steuerfahndung dargestellt. Die im Rahmen des Steuerstrafverfahrens festgesetzten Strafen und Geldbußen sind hierin nicht enthalten. Die Steuerfahndung ist ein Instrument der Kriminalitätsbekämpfung. Es ist nicht ihre primäre Aufgabe, steuerliche Mehreinnahmen zu erzielen.

10. Wie viele Prüfer/-innen wurden in der Zeit für das Ergebnis eingesetzt?

Auf Landesebene hat sich die Zahl der Betriebsprüfer – umgerechnet auf Vollzeitäquivalente (VÄK) – in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

2000	2001	2002	2003	2004	2005
178,52	181,02	173,48	162,67	159,65	155,61

Es handelt sich hierbei um die Betriebsprüfer, die laut Statistiken „gewerbliche und freiberufliche Betriebe“ prüfen (ohne Land- und Forstwirtschaft). Nicht erfasst sind die Sachgebietsleiter sowie die Innendienstkräfte.

Hier ebenfalls nicht erfasst sind die Lohnsteuer-Außenprüfer sowie die Umsatzsteuer-Sonderprüfer. Im Hinblick auf die Bekämpfung des USt-Betrugs wurde deren Zahl in den letzten Jahren um 50 % erhöht.

Die Zahl der Steuerfahnder hat sich auf Landesebene in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

2000	2001	2002	2003	2004	2005
26,00	26,91	30,20	29,10	28,30	30,24

In diesen Zahlen nicht enthalten sind die Innendienstkräfte in der Steuerfahndung. Hierzu gehören vor allem die drei so genannten Fahndungshelfer, die prüfungsvorbereitende Maßnahmen durchführen.

11. Wie hoch ist das Ergebnis pro Prüfer/-in nach Steuerverteilung Land und Bund, nach Berücksichtigung der Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs und nach Abzug der Personalkosten?

Nach der beigefügten Anlage 2 beträgt das von den Betriebsprüfern bremischer Finanzämter erzielte Mehrergebnis für das Bundesland Bremen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 nach Abzug der Kosten pro eingesetzten Prüfer 48.392 €.

12. Wie hoch ist der Anteil an den Steuereinnahmen in den letzten fünf Jahren, der durch Betriebsprüfung und Steuerfahndung generiert worden ist?

Eine periodengerechte Zuordnung der Mehrergebnisse zu den Steuern eines Jahres ist nicht möglich, da die Mehrergebnisse der Betriebsprüfung und Steuerverfahren bereits in dem Jahr statistisch erfasst werden, in dem der Bericht fertiggestellt wird. Die Rechtskraft (und damit in der Regel auch die Fälligkeit) tritt vielfach erst im nächsten Jahr, in Einzelfällen (nach längerem Rechtsbehelfsverfahren) teilweise erst Jahre später ein.

Die von den Finanzämtern im Land Bremen vereinnahmten Steuern lagen in den letzten Jahren (ohne Gemeindesteuern) bei etwa 3 Mrd. €.

Die (in der Antwort zu Frage 9) dargestellten Ergebnisse der Betriebsprüfung und Steuerfahndung trugen somit (vor Zerlegung und Länderfinanzausgleich) zu etwa 3 bis 4 % zu den gesamten vereinnahmten Steuern des Landes Bremen bei.

13. Wie beurteilt der Senat das Ergebnis im Hinblick auf die vorgegebenen PEP-Zielzahlen und der damit verbunden weiteren Personalreduzierung?

Die im Konsolidierungskonzept bis zum Ende des Jahres 2009 vorgesehene Übernahme von Prüfungsabsolventen des internationalen Studiengangs für Steuer- und Wirtschaftsrecht (ISWR) bzw. von Finanzanwärtlern im Rahmen einer Bestenauslese, die Einstellung von Juristen und die moderate Übernahme von ausgebildeten Kräften aus anderen Bundesländern versucht sicher zu stellen, dass einerseits der bisherige gute Arbeitsstand in der bremischen Steuerverwaltung auch in den nächsten Jahren annähernd gehalten werden kann, andererseits der besonderen Haushaltslage Bremens Rechnung getragen wird.

14. In welchen Bereichen der bremischen Steuerverwaltung sieht der Senat bei einer personellen Schwerpunktsetzung besonders positive Effekte im Hinblick auf die Erzielung von Mehreinnahmen?

Prinzipiell verbietet der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung eine willkürliche Schwerpunktsetzung nach besonders positiven Effekten im Hinblick auf die Erzielung von Mehreinnahmen.

15. Mit welchen Maßnahmen und wann könnten diese Effekte erreicht werden?

Siehe Antwort zu Frage 13.

Anlage 1

Personal-Ist in den Finanzämtern (alte Bundesländer) laut den Meldungen an das BMF

Bundesland	Meldung zum 31.12.2004	Meldung zum 31.12.2003	Meldung zum 31.12.2002	Meldung zum 31.12.2001	Meldung zum 31.12.2000	Entwicklung 2000 bis 2004	Entwicklung in Prozent
Baden-Württemberg	13.190,3	13.675,3	13.763,1	13.923,9	14.081,8	-892	-6,3%
Bayern	15.581,4	15.819,4	15.895,8	16.142,8	16.494,6	-913	-5,5%
Berlin	6.396,1	6.538,4	6.753,4	6.938,3	7.198,9	-803	-11,2%
Bremen	1.097,3	1.109,4	1.131,2	1.129,7	1.159,7	-62	-5,4%
Hamburg	3.235,8	3.340,0	3.417,0	3.480,0	3.539,0	-303	-8,6%
Hessen	8.729,0	8.909,0	9.026,0	9.079,5	9.322,0	-593	-6,4%
Niedersachsen	11.052,9	11.239,0	11.245,0	11.264,0	11.301,0	-248	-2,2%
Nordrhein-Westfalen	23.650,4	24.933,0	25.307,0	25.759,0	26.495,0	-2.845	-10,7%
Rheinland-Pfalz	5.338,2	5.349,5	5.445,7	5.505,6	5.582,2	-244	-4,4%
Saarland	1.374,6	1.448,0	1.499,0	1.442,0	1.459,0	-84	-5,8%
Schleswig-Holstein	3.671,2	3.701,0	3.637,4	3.538,3	3.538,1	133	3,8%
Summe alte Länder (incl. Gesamt-Berlin)	93.317	96.062	97.121	98.203	100.171	-6.854	-6,8%

Die Zusammenstellung der Meldungen zum Stichtag 31.12.2005 liegen noch nicht vor.

Die bundeseinheitliche Zählweise ist eine andere als beim PEP, daher geringe Abweichung zum PEP

Anlage 2

**Prüfung der Einnahmeverbesserung für Bremen bei Einsatz von Betriebsprüfern auf der Basis der erzielten
Mehrergebnisse in den Jahren 2000 bis 2003**

	2000	2001	2002	2003	Summen /. 4				Berechnung n a c h LFA LFA bis 2004 LFA ab 2005 €
eingesetzte Prüfer	142,22	146,35	144,52	134,33	141,86				
Umsatzsteuer	9.704.082	13.728.781	16.650.093	17.223.955	14.326.728			Integr. Faktor	0,005
Einkommensteuer	45.808.467	45.748.072	26.880.905	32.620.150	37.764.398			21.714.529	0,144
Körperschaftsteuer	42.344.337	38.602.125	34.965.236	18.641.000	33.638.174			16.819.087	0,011
Gewerbesteuer	33.490.591	31.192.870	16.201.472	19.337.678	25.055.653			2004 grob gesch	0,4
Vermögensteuer	3.060.251	2.164.089	453.313	45.705	1.430.840			1.430.840	0,011
Sonstige Steuern	5.566.615	5.730.069	5.561.093	3.194.966	5.013.186			5.013.186	0,011
Summe	139.974.343	137.166.006	100.712.112	91.063.454	117.228.979				
	€	€	€	€					
								Ertrag für Bremen pro Prüfer	94.998
								Kosten eines Prüfers nach A 12	75.000
								Einnahmeverbesserung für Bremen	19.998
									17.503.726
									123.392
									75.000
									48.392