

München, den 11.10.2014

Starke Steuerverwaltung: Gerechtigkeit – Handlungsfähigkeit - Stabilität

Die Finanzkrise zeigt am Beispiel einzelner Staaten Europas deutlich, dass eine starke Steuerverwaltung die Grundlage für das Funktionieren eines Staates ist und ihm Handlungsfähigkeit und gesellschaftliche Stabilität verschafft. Eine funktionierende Steuerverwaltung hat darüber hinaus eine große Bedeutung im Hinblick auf die Frage, für wie gerecht die Menschen die Verhältnisse in ihrem Land empfinden. Diese Bedeutung der Steuerverwaltung ist vielen Deutschen nach den Skandalen um Steueroasen, Steuerabkommen und prominente Steuerhinterzieher heute bewusster denn je.

Nicht zuletzt deshalb ist die gesellschaftliche Akzeptanz der Steuerverwaltung heute so groß wie noch nie. Das haben verschiedene Umfragen in den letzten Monaten sehr deutlich gezeigt.

Vor diesem Hintergrund sieht die Bayerische Finanzgewerkschaft die Möglichkeit, die Situation der Steuerverwaltung und ihre Erfordernisse in großer Sachlichkeit parlamentarisch zu diskutieren.

Die Bayerische Finanzgewerkschaft wendet sich daher mit dieser Eingabe an den Bayerischen Landtag, um auf die immense Arbeitsbelastung und die Personalnot in der Steuerverwaltung aufmerksam zu machen.

Die bfg bittet die Abgeordneten des Bayerischen Landtags über entsprechende Maßnahmen im Doppelhaushalt 2015/2016 für eine deutliche Verbesserung der Situation zu sorgen.

A. Die Situation in der bayerischen Steuerverwaltung

I. Feststellungen der Bayerischen Finanzgewerkschaft

Wiederholt hat die Bayerische Finanzgewerkschaft in den vergangenen Jahren in ihren Eingaben an den Bayerischen Landtag auf die Entwicklungen an den Finanzämtern aufmerksam gemacht. Dabei haben wir insbesondere die folgenden Aspekte herausgestellt:

1. Die Komplizierung des Steuerrechts über Jahrzehnte

Aus einst klar strukturierten und übersichtlichen Gesetzen sind in den zurückliegenden Jahren höchst komplizierte Rechtsgebiete geworden sind, die höchste Anforderungen an die Beschäftigten der Finanzämter stellen. Dies umso mehr, als die Steuerzahler sich in der Regel steuerlich vertreten lassen und damit jedes Tun der Verwaltung

München, den 11.10.2014

genauester Überprüfung unterliegt – und angesichts der Schwierigkeiten des Steuerrechts sogar hunderttausendfacher gerichtlicher Prüfung. Dies bedeutet für die Beschäftigten der Steuerverwaltung, tagtäglich juristische Entscheidungen wie am Fließband zu treffen, und zwar immer in dem Wissen, dass der Empfänger des Bescheids zwar ein Laie sein mag, aber einer, der die Arbeit des Finanzamts von Fachleuten überprüfen lässt! – Wo sonst gibt es eine vergleichbare Situation, dass nämlich ein Großteil der Bürger einen ständigen Berater beschäftigt, um das staatliche Handeln jederzeit zu überprüfen!?

Dazu die Neigung vieler Steuerzahler alles zu hinterfragen, weil über Jahrzehnte der bedrückende Eindruck entstanden ist, dass eh viele Vorschriften nicht verfassungskonform sind. - Über 4 Millionen Einsprüche im Jahr sind die Folge!

2. Die Internationalisierung der Sachverhalte und des Rechts

Mit der Globalisierung der Wirtschaft hat bis weit in kleine und mittlere Betriebe hinein eine Internationalisierung des unternehmerischen Handelns eingesetzt. Ähnliches gilt für den privaten Bereich, wo sich Geldanlagen jenseits der deutschen Grenzen auch nicht mehr auf superreiche Bürger beschränken. Die Berichte vieler Leitmedien in den letzten Monaten zeigen deutlich, welches Ausmaß diese Internationalisierung angenommen hat. Bayern als eines der Länder mit weltweit den stärksten Exportanteilen ist hier in besonderer Weise betroffen. Der weltweite Handel erfordert jedoch eine viel aufwendigere Überprüfung, um Steuerdumping über Verrechnungspreise und Steueroasen auf die Spur zu kommen und damit die Verschiebung von Milliardenbeträgen zu verhindern. Denn nach Expertenmeinung erfolgt die Hälfte dieses Welthandels innerhalb der jeweiligen Konzernstrukturen und kann deshalb steuerminimierend „gestaltet“ werden. So haben sich insgesamt die Anforderungen an die Arbeit der Steuerbeamten vor diesem Hintergrund und den damit einhergehenden komplizierten und aufwendigen Fallgestaltungen ganz erheblich erhöht.

3. Die quantitative Entwicklung

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist die Einwohnerzahl Bayerns um deutlich über eine Million gestiegen. Die wirtschaftliche Entwicklung steht diesen Zahlen in nichts nach – im Gegenteil! Dies hat zu einer gewaltigen Zunahme der Arbeitsbelastung in den Finanzämtern Bayerns geführt. Gleich, ob man hier die Zahl der Einkommensteuerfälle nimmt, die Zahl der Körperschaftsteuerfälle, Umsatz- oder Gewerbesteuer, die Gesamtzahl der Betriebe: betrachtet man die letzten Jahre, stellt man einen stetigen, ungebrochenen Anstieg fest. So erhöhte sich etwa die Zahl der Einkommensteuerfälle in 9 Jahren um 6%, die der Fälle von Personengesellschaften um 12%, die der Umsatzsteuerfälle um 19% und die der Gewerbesteuerfälle um 28%. Trotz regelmäßiger Anpassung der Betriebsgrößenklassen hat die Zahl der Großbetriebe binnen der letzten 6 Jahre um 17% zugenommen, die der Mittelbetriebe um 12% und die der Kleinbetriebe um 11%.

Dazu kommen seit Jahren immer neue Belastungen wie die Auswertung der Rentenbezugsmitteilungen oder die Übernahme des gesamten bis dato bei den

München, den 11.10.2014

Kommunen angesiedelten Verfahrens rund um die Lohnsteuerkarteneintragungen. Allein Letzteres hat bei den bayerischen Kommunen zu einer geschätzten Personalfreisetzung von 1.000 MAK geführt, während die Finanzämter hierfür keine einzige zusätzliche Stelle erhalten haben! Die Probleme rund um dieses neue Verfahren ELStAM waren denn auch in Bayern besonders zu spüren, weil keinerlei personelle Spielräume mehr vorhanden waren!

Für all dies haben die Finanzämter in Bayern keine zusätzlichen Stellen erhalten!

Deshalb ist es für die Beschäftigten der bayerischen Steuerverwaltung besonders schlimm erleben zu müssen, wie mit diesem Doppelhaushalt die erste Aufgabenminderung seit langen Jahren (Übernahme der KFZ-Steuerbearbeitung durch den Zoll) sofort dazu genutzt werden soll, 150 Stellen einzuziehen!

4. Die Personalsituation

Trotz der dargestellten erheblichen Aufgabenzuwächse in qualitativer wie quantitativer Hinsicht lag der Personalstand in den bayerischen Finanzämtern am 1.1.2014 mit 14.791 Vollzeitkräften bzw. Vollzeitäquivalenten um mehr als 1.800 Vollzeitkräften unter den vom Bayerischen Landtag ausgebrachten 16.648 Stellen für Beamte und Arbeitnehmer – und damit rund 900 Vollzeitkräfte unter dem Stand von 2002.

Die sukzessive Verschlechterung der Personalsituation in den vergangenen 10 bis 12 Jahren hat dazu geführt, dass die Steuerverwaltung nur noch personalpolitisches Löcherstopfen betreiben kann und vor allem im Innendienst von einer gleichmäßigen Steuerfestsetzung nach Recht und Gesetz nicht mehr ausgegangen werden kann. Das Bestreben der Beschäftigten ist es nur noch, den Arbeitsfortgang einigermaßen zu schaffen, also die Anforderungen der EDV zu bedienen. Eine Überprüfung der Steuererklärungen ist längst nicht mehr gewährleistet.

II. Feststellungen des Bayerischen Obersten Rechnungshof

Der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) schreibt in seinem Jahresbericht 2014 die bereits in den Jahresberichten 2012 und 2013 geäußerte Kritik an der Personalausstattung der Steuerverwaltung fort. Damit bestätigt der Rechnungshof den von der Bayerischen Finanzgewerkschaft seit Langem beklagten Zustand in vollem Umfang.

2012 hatte der ORH in nie dagewesener Breite die Not der Steuerverwaltung dargestellt, die Differenz zwischen vorhandenem Personal und Personalbedarf dabei auf 5.290 Vollzeitkräfte und die zwischen vorhandenem Personal und vorhandenen Haushaltsstellen auf 1.903 veranschlagt.

München, den 11.10.2014

Daneben hat er deutlich gemacht, dass eine Wiederbesetzungssperre im Steuerbereich kontraproduktiv sei, wie überhaupt Personaleinsparmaßnahmen in der Steuerverwaltung „gerade nicht der Haushaltskonsolidierung“ dienen können. Das Fazit damals: „Der ORH hält deutliche Schritte zum Abbau des Personalmangels beginnend mit dem nächsten Doppelhaushalt 2013/2014 für notwendig.“ – Nachdem dieser dann 200 zusätzlich Stellen und einige weitere Verbesserungen gebracht hatte, erklärte ORH-Präsident Fischer-Heidberger gegenüber dem Landtag: „Wir sind mit dem erzielten Ergebnis nicht zufrieden, die Stellensituation muss dringend weiter verbessert werden.“

Daran schließen die Ausführungen im Jahresbericht 2013 und jetzt wieder im Jahresbericht 2014 nahtlos an. So hält es der ORH als Fazit seiner Ausführungen für „erforderlich, den Personalmangel in den Finanzämtern entschieden anzugehen und die Besetzung der offenen Stellen weiter voranzutreiben. Nach Auffassung des ORH hilft es nicht weiter, Personal dahin umzuschichten, wo gerade der größte Mangel herrscht. Hier wird an der falschen Stelle gespart. Mit mehr Mitarbeitern würden weitaus mehr Steuern eingenommen, als das zusätzliche Personal kosten würde.“

Dass ein Rechnungshof Personalmehrungen fordert, sagt alles aus über die dramatische Lage der bayerischen Steuerverwaltung!

Dies wird auch bei einem Vergleich mit den anderen Bundesländern deutlich.

Der ORH stellt in seinem Jahresbericht 2014 wiederum fest, dass Bayern beim Vergleich der Personalausstattung mit den anderen Bundesländern nach objektiven Kriterien weiterhin letzte Plätze belegt:

Personalausstattung im Vergleich der Länder

Parameter	Rang des Freistaates			
	2009	2010	2011	2012
Personal zu Einwohnerzahl	14	14	14	13
Personal zu ESt-/KSt-Fällen	16	16	16	15
Betriebsprüfer zu Zahl der Betriebe	11	16	16	16
USt-Sonderprüfer zu Unternehmen	15	16	16	16
PersBB zu Ist-Besetzung Steuerfahndung	16	16	15	15

Der ORH führt in seinem Jahresbericht 2012 darüber hinaus aus, dass sich bei einer nach bundeseinheitlichem Muster und bundeseinheitlichen Regeln vorgenommenen Personalbedarfsberechnung für das Jahr 2011 ein Personalbedarf von 19.844 VZK ergibt. An dieser Situation hat sich bis heute wenig geändert!

München, den 11.10.2014

Zwischen Personalbedarf und Haushaltsstellen besteht daher weiterhin eine Differenz von mehr als 3.000 MAK, zwischen Personalbedarf und tatsächlicher Ist-Besetzung eine Differenz von mehr als 4.800 Vollzeitkräften.

Einige Wertungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs in seinen Jahresberichten:

- „Bei einem verstärkten Personaleinsatz können erhebliche Mehreinnahmen erzielt werden, die die zusätzlichen Personalkosten bei Weitem übersteigen“
- Selbst ein Prüfer von Klein- und Kleinstbetrieben erzielt durchschnittliche Mehrergebnisse von über 400.000 € im Jahr, bei einigen Finanzämtern sogar bei ca. 1 Mio €! – „Das ist ein Vielfaches dessen, was ein Prüfer kostet.“
- „Dem Zweck der Wiederbesetzungssperre, Ausgaben einzusparen, stehen im Steuerbereich erheblich höhere Steuerausfälle gegenüber.“
- „Personaleinsparmaßnahmen in der Steuerverwaltung dienen ... gerade nicht der Haushaltskonsolidierung. Mehreinnahmen der Steuerverwaltung schaffen Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen oder zum Schuldenabbau.“
- „Der ORH hält deutliche Schritte zum Abbau des Personalmangels beginnend mit dem nächsten Doppelhaushalt 2013/2014 für notwendig.“
- Nach dem Doppelhaushalt 2013/2014 gegenüber dem Haushaltsausschuss: „Wir sind mit dem erzielten Ergebnis nicht zufrieden, die Stellensituation muss dringend weiter verbessert werden.“
- Im Jahresbericht 2014: „Der ORH hält es für erforderlich, den Personalmangel in den Finanzämtern entschiedener anzugehen Mit mehr Mitarbeitern würden weitaus mehr Steuern eingenommen, als das zusätzliche Personal kosten würde.“

III. Organisatorische Entwicklungen in der bayerischen Steuerverwaltung

1. Jahrzehntelange Aufgabenabschichtungen im Innendienst

Die Struktur der bayerischen Steuerverwaltung hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten völlig verändert. Im Gegensatz zu anderen Verwaltungen und den Steuerverwaltungen anderer Bundesländer wurden in der Steuerverwaltung Bayerns in größtem Umfang Aufgaben vom gehobenen Dienst auf den mittleren Dienst übertragen.

München, den 11.10.2014

Nahezu alle Beschäftigten der 2. Qualifikationsebene (2. QuE) erledigen heute eigenverantwortlich Sachbearbeiter-Aufgaben, für die zuvor Beschäftigte des gehobenen Dienstes zuständig waren. Die Anforderungen an die Beschäftigten sind daher unabhängig von den dargestellten Entwicklungen enorm gestiegen und mit den früheren kaum noch zu vergleichen.

Die bfg sieht es daher als eine zwingende Konsequenz an, dass aus dieser Tatsache den Betroffenen wenigstens optimale Beförderungsmöglichkeiten erwachsen müssen. Denn die Arbeiten, die früher in A 11 erledigt wurden, sollten heute wenigstens in den Spitzenämtern der 2. QuE, und nicht in großem Umfang in A 7 und A 8 erledigt werden!

Leider wurden stellenplanmäßige Konsequenzen aus dieser Entwicklung durch Hebungen nach A 9 und A 9 mit Zulage bisher nur zum Teil gezogen; noch immer wären nach den früheren Regeln des Bundesbesoldungsgesetzes Stellenhebungen für die Spitzenämter der 2. QuE im vierstelligen Bereich möglich!

Aber auch für die Beschäftigten in der 3. QuE hat die dargestellte Entwicklung zu Veränderungen geführt. Durch die Abschichtung vieler Aufgaben auf den mittleren Dienst sind für die Beschäftigten des gehobenen Dienstes nur noch die anspruchsvollsten Aufgaben verblieben. Die notwendige Konsequenz, diese Aufgaben nun den Spitzenämtern des gehobenen Dienstes bzw. der 3. QuE zuzuordnen, wurde bisher nur in geringem Umfang vollzogen.

Die dargestellten Entwicklungen haben auch auf die Führungskräfte erhebliche Auswirkungen. Die Besoldung von Sachgebietsleitern sollte daher nicht mehr unterhalb A 13 erfolgen.

2. Die Prüfung der großen Unternehmen

Eine weitere Besonderheit der Steuerverwaltung stellt die Betriebsprüfung dar. Aufgrund des Personalmangels bei gleichzeitig starkem Wachstum der Unternehmen werden die Abstände zwischen den Betriebsprüfungen beim gleichen Unternehmen immer größer (Turnusse). Da die vorhandenen Betriebsprüfer tendenziell nur noch bzw. verstärkt die größten Betriebe prüfen können, entspricht ihre Besoldung immer häufiger nicht den von ihnen geprüften Betriebsgrößen.

Die immer schlechteren Turnusse im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe führen darüber zu erheblichen Steuerausfällen und stellen eine eklatante Ungerechtigkeit zwischen den Unternehmen dar. Denn, wenn das eine Unternehmen geprüft wird, der Mitbewerber aber über lange Jahre, ja Jahrzehnte nicht, so ist hier auch die Frage der Chancengleichheit berührt!

München, den 11.10.2014

Turnusse bei Betriebsprüfungen (in Jahren)

Betriebsgrößenklassen	2009	2010	2011	2012	2013
Großbetriebe	4,50	4,98	4,90	5,12	5,12
Mittelbetriebe	15,10	16,56	19,92	22,19	22,19
Kleinbetriebe	29,90	37,12	40,80	40,26	47,40

Ähnliche Entwicklungen ergeben sich auch für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung, die Lohnsteuerprüfung, die Steuerfahndung und die Fachprüfung für Auslandsprüfer.

B. Erforderliche Maßnahmen

Die Bayerische Finanzgewerkschaft bittet die Abgeordneten des Bayerischen Landtags eindringlich über die im Regierungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen hinaus folgende weitere Schritte zur Verbesserung der Situation in der Steuerverwaltung zu unternehmen:

- Entsprechend den wiederholten Forderungen des ORH muss der Personalkörper der Steuerverwaltung deutlich verstärkt werden.
- Deshalb ist auf die Kürzung der 150 Stellen zu verzichten, die wegen der Verlagerung der KFZ-Steuer-Bearbeitung zum Bund wegfallen sollen!
- Um die in den nächsten Jahren noch steigende Zahl der Altersabgänge zu ersetzen bedarf es einer Erhöhung der Anwärterstellen im Haushalt. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Zahl von 500 für die Finanzämter reicht dazu nicht aus. Schon derzeit müssen 870 Anwärter auf Beamtenstellen ausgebildet werden.
- Die Steuerverwaltung muss von jeglicher Wiederbesetzungssperre ausgenommen werden! Wie der ORH ausführt, kann dies als ein Schritt zur Haushaltskonsolidierung gesehen werden.
- Eine Entlastung der Finanzämter könnte auch über die Schaffung von Dozentenstellen an der Fachhochschule sowie der Landesfinanzschule erfolgen. Denn trotz einer Vervielfachung der Ausbildung in den letzten Jahren wurden keine Dozentenstellen geschaffen. Deshalb wird die Ausbildung über Abordnungen und nebenamtliche Lehrtätigkeit geschultert. Dies geht wiederum massiv zulasten der Finanzämter. Auf unsere Eingabe zu den Kapiteln 0606 und 0614 wird hingewiesen.
- Der Entwurf der Staatsregierung berücksichtigt bisher allgemeine Stellenhebungen zur stärkeren Leistungshonorierung entsprechend dem Neuen Dienstrecht Bayern. Darüber hinaus muss auch der besonderen Situation der Finanzämter (Aufgabenabschichtung) Rechnung getragen werden:
Die Beförderungsmöglichkeiten nach A 9 und A 9 mit Zulage, sowie nach A

München, den 11.10.2014

12 müssen daher verbessert werden. Ebenso die Ausstattung der Sachgebietsleiter mit A 13-Stellen!

- Entsprechend der Bedeutung der Konzern-Betriebsprüfung sollten für die leitenden Konzernprüfer zusätzliche Hebungen nach A 14 vorgenommen werden.
- Entsprechend der Zunahme der Zahl großer und mittelgroßer Unternehmen muss die Anzahl der A 13-Stellen sowie der A 12-Stellen für Betriebsprüfer erhöht werden. Gleiches gilt für die Steuerfahnder sowie die Fachprüfergruppen beim Landesamt für Steuern.
- Die Modulare Qualifizierung stellt die zentrale Regelung des Neuen Dienstrecht Bayern zur stärkeren Leistungsorientierung im Laufbahnrecht dar. Die Möglichkeiten zur modularen Qualifizierung nach A 7, A 10 und A 14 sollten daher verbessert werden. Dafür sind umfangreichere Hebungen im Bereich A 10 / A 11 und A 14 / A15 notwendig.
- Mit dem Aufbau eines „internationalen Steuerzentrums“ verbunden mit einer Verstärkung der Fachprüfergruppen für Auslandsbeziehungen sowie der Bildung der SKS und SZS wurden im vergangenen wegweisende organisatorische Maßnahmen gegen Steuerkriminalität und Gewinnverlagerungen in die Wege geleitet. Die bfg hält es für dringend erforderlich hierfür zusätzliche Stellen im Bereich der Fachprüfung, der Steuerfahndung und am LfSt zu schaffen.
- Für die DUNAN-Kräfte in der Arbeitnehmerveranlagung der Finanzämter sollten die Stellen von der Entgeltgruppe 5 nach Entgeltgruppe 6 gehoben werden, ebenso für die Fahndungshelfer/innen in den Steuerfahndungsstellen.
- Für die Beschäftigten der Scan-Stelle beim Finanzamt Wunsiedel ist eine dauerhaft höhere Eingruppierung notwendig. Die bisherige Eingruppierung ist unzureichend angesichts der wachsenden Bedeutung eines qualitativ hochwertigen Sichtens der Steuererklärung beim Scan-Vorgang. Die bfg hält eine Eingruppierung in der EG 5 für angemessen. Angesichts der zentralen Bedeutung für den Veranlagungsfortgang ist jedoch eine Verbeamtung angebracht und wünschenswert.
- Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Ringen um gutes Personal muss auch die Beförderungssituation in der IuK-Abteilung des Landesamts für Steuern dringend verbessert werden.
- Die Besoldung nach A 16-Z muss für die Leiterinnen und Leiter aller besonders großen Finanzämter (über 300 Beschäftigte) sowie für alle Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter des Finanzamts München (bis zu 800 Beschäftigte) ermöglicht werden. Dafür sind weitere Hebungen nach A 16-Z erforderlich.

München, den 11.10.2014

- **Die Stellen der Referatsleiter im Landesamt für Steuern sollten entsprechend ihrer Verantwortung in ihrer bayernweiten Zuständigkeit nach A 16 gehoben werden.**

Die Bayerische Finanzgewerkschaft stellt in Übereinstimmung mit dem Bayerischen Obersten Rechnungshof fest:

Die Steuerverwaltung ist die zentrale Einnahmeverwaltung!

Die Umsetzung dieser Forderungen dient daher nicht nur den Menschen in dieser Verwaltung. Sie verbessert vielmehr die Haushaltslage und schafft damit die finanziellen Voraussetzungen für die erforderlichen Investitionen in die Zukunft unseres Landes und seiner Menschen!

bfg