

# Entscheidungsgrundlagen „Struktur der Finanzämter“

## Teil I – Ausgangslage – Alternativen - Wirtschaftlichkeit

### 1. Entscheidung

Die Finanzämter (FÄ) Lüchow und Uelzen werden zum 1.4.2019 unter Beibehaltung beider Standorte zum Finanzamt (FA) Uelzen-Lüchow zusammengefasst und das Finanzministerium (MF) ermächtigt, in der Folgezeit auch die nachfolgend benannten FÄ – ebenfalls unter Beibehaltung der jeweiligen Standorte – zusammenzufassen:

- die FÄ Alfeld und Hildesheim zum FA Hildesheim-Alfeld,
- die FÄ Bad Gandersheim und Goslar zum FA Goslar-Bad Gandersheim,
- die FÄ Herzberg am Harz und Northeim zum FA Northeim-Herzberg am Harz,
- die FÄ Holzminden und Hameln zum FA Hameln-Holzminden,
- die FÄ Helmstedt und Braunschweig-Altewiekring mit nachfolgender Verlagerung
  - o der Zuständigkeit des FA Braunschweig-Altewiekring für die Samtgemeinde Sickte und die Gemeinde Cremlingen auf das FA Wolfenbüttel und
  - o der Zuständigkeit des FA Braunschweig-Altewiekring für die Gemeinden Vechelde und Wendeburg auf das FA Peinezum FA Braunschweig-Helmstedt,
- die FÄ Wittmund und Aurich zum FA Aurich-Wittmund und
- die FÄ Norden und Emden zum FA Emden-Norden.

### 2. Handlungsanlass und Chronologie

Schon in der 16. Legislaturperiode des Niedersächsischen Landtages wuchsen in der Steuerverwaltung die Zweifel, ob das bis dahin bewährte Verfahren, die FÄ bei Verände-

rung der Rahmenbedingungen lediglich punktuell durch „kleinere“ Umgestaltungen organisatorisch neu auszurichten<sup>1</sup>, auch zukunftstauglich sei. Grund dafür war die sich immer deutlicher abzeichnende demografische Entwicklung<sup>2</sup> und die fortschreitende Digitalisierung und Internationalisierung/Globalisierung auch im steuerlichen Bereich. Insbesondere diese beiden Entwicklungen waren es, die Anlass dazu gaben zu untersuchen, ob die Struktur der Finanzamtslandschaft einer grundlegenden Neuausrichtung bedurfte. Andere Länder - auch Flächenländer wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Sachsen - hatten FÄ zusammengelegt und Zuständigkeiten verlagert und auf diese Weise deutliche strukturelle Veränderungen vorgenommen. Den Weg, FÄ zu fusionieren, hielt deshalb auch Niedersachsen für prüfenswert, weil gerade für kleine FÄ naturgemäß das Risiko besteht, dass sie die notwendige Spezialisierung und Qualität langfristig nicht mehr im gebotenen Umfang würden aufrechterhalten können.

Diese Einschätzung fand bereits Ausdruck in dem Entwurf eines gemeinsamen Projektabschlussberichts von MI und MF im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung III im Mai 2010, der aber (aus hier nicht näher darzulegenden Gründen) nicht vollendet wurde. Darin vertrat MF schon damals die Auffassung, dass es „an einem langfristigen Konzept zur Zukunft der niedersächsischen Steuerverwaltung arbeiten muss“ – wohlwissend, dass die FÄ in Niedersachsen gegenwärtig (noch) gut aufgestellt sind und ein akuter oder drängender Handlungsbedarf nicht besteht. Es ging – und geht auch heute noch – nicht um kurzfristige Erfordernisse, sondern um die auch mittel- bis langfristige Sicherung der Fähigkeit der niedersächsischen Steuerverwaltung, ihren Aufgaben stets effizient und effektiv gerecht zu werden. Denn an ihr hängen unabweisbar die Einnahmen des Landes, die über die FÄ jederzeit uneingeschränkt durch Festsetzung und Erhebung der Steuern gesichert werden müssen. Gewagte Experimentierphasen oder Phasen eruptiver, gar „revolutionärer“ Umgestaltungen in der Finanzamtsstruktur sollten unbedingt vermieden werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung zu Beginn der 17. Legislaturperiode der damaligen neuen Hausspitze vorgeschlagen, einmal systematisch zu untersuchen, ob für

---

<sup>1</sup> Drohten Arbeitsbereiche in der Vergangenheit zu klein zu werden, legte die Steuerverwaltung sie - dem Trend zur ganzheitlichen Bearbeitung folgend - regelmäßig zu größeren Einheiten zusammen (z. B. durch Zusammenfassung der Stundungs- und Erlassstelle, der Finanzkasse und der Vollstreckungsstelle zur „Einheitlichen Erhebungsstelle“ oder die Bildung der Anmeldesteuer- und der Grundbesitzstelle).

<sup>2</sup> Siehe dazu den Bericht A I 8.2/S des Landesamtes für Statistik (LSN) vom Januar 2011 zu den Ergebnissen der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum 01.01.2031.

Niedersachsen – jenseits des ohnehin permanent installierten kontinuierlichen Verbesserungsprozesses in der Steuerverwaltung - eine grundlegende strukturelle Veränderung der Finanzamtslandschaft angeraten sei. Herr Minister Schneider gab für diese - ergebnisoffene - Prüfung grundsätzlich "grünes Licht", bat jedoch, zunächst die in der damaligen Koalitionsvereinbarung fixierte Stärkung der steuerlichen Außendienste in den Fokus zu nehmen.

So entwickelte die Steuerverwaltung unter der Überschrift "Bp plus" zunächst weitreichende Aktivitäten zur Prüfung und Umsetzung dieses Ziels, ehe Anfang 2014, auch veranlasst durch die Ankündigung des LRH, die optimale Größe und erforderliche Zahl der FÄ prüfen zu wollen, eine erste Arbeitsgruppe unter der Überschrift "Größe der FÄ" ihre Arbeit aufnahm. Sie beendete ihre Arbeiten im Mai 2014 mit einem ersten Zwischenergebnis (s. dazu unten Tz. 2). Die weiteren Arbeiten verzögerten sich, weil das mit „Bp plus“ eng verbundene Projekt „Struktur der Außenprüfung im Raum Hannover“, welches bis in den Januar 2016 hineinreichte, alle Kräfte in Anspruch nahm.

Im Januar 2015 veröffentlichte der Landesrechnungshof (LRH) einen Denkschriftbeitrag, in dem er die Forderung aufstellte, die Zahl der Veranlagungsfinanzämter zeitnah und "radikal" zu reduzieren und die FÄ für Großbetriebsprüfung abzuschaffen. Sein Ansatzpunkt war und ist, „rechnerische“ (vermeintliche oder tatsächliche) Raumreserven in einzelnen FÄ für Zusammenlegungen zu nutzen, um auf diese Weise Miet- und sonstigen Aufwand zu vermindern und substanzielle "echte" Einsparungen zu erzielen. Evident hatte der LRH darauf basierende Behördenfusionen in anderen Ländern zum Anlass genommen, sich dafür einzusetzen, dass Niedersachsen mit seinen FÄ in gleicher Weise verfährt.

Es zeigte sich, dass sowohl die damalige Landesregierung als auch die Opposition dem Ansinnen des LRH sehr zurückhaltend gegenüberstanden. Der Fokus der Prüfungen, die schon 2010 überlegt und dann ab 2014 vorangetrieben wurden, war bereits angelegt. Die Aussicht, in nennenswertem Umfang etwa monetäre Einsparungen durch Ausschöpfung vermeintlich bestehender Raumreserven zu erzielen, war allenfalls – wenn überhaupt – ein Randaspekt. Es ging vielmehr darum, eine Antwort darauf zu erhalten, ob und inwieweit strukturelle Veränderungen notwendig sind, damit die FÄ auch in 15 Jahren noch ihre Aufgaben angemessen erfüllen können. Aufgaben, die sowohl fachlich-inhaltlich als auch in ihrem Umfang (Menge, Internationalität) als auch in der Art ihrer Erledigung (Stichwort: Digitalisierung) deutliche Veränderungen erfahren würden.

Trotz der damals noch fortdauernden Arbeiten im Zusammenhang mit der Untersuchung der Struktur der Außenprüfung in Hannover, gelang es, bereits im September 2015 die erste Sitzung der Arbeitsgruppe (AG) „Struktur der FÄ“ durchzuführen.

Die Arbeiten der AG Struktur der FÄ erstreckten sich über das gesamte Jahr 2016. Die AG setzte sich systematisch mit der Frage auseinander, wie sich der Personalbedarf jedes einzelnen Finanzamts in den nächsten 15 Jahren auf der Grundlage der Daten der Vergangenheit voraussichtlich entwickeln wird, und mit der Frage, von welcher demografischen Entwicklung in den einzelnen Amtsbezirken bis 2031 auszugehen ist. Sie untersuchte, ob die Personalgewinnung im ländlichen Raum leichter ist als im städtischen Raum oder dort bessere Bewerberinnen und Bewerber zu gewinnen sind (Antworten jeweils „nein“), wie sich die Personalgewinnung im einzelnen Amtsbezirk im Vergleich zum Landesdurchschnitt gegenwärtig darstellt und wie sie sich durch die demografische Entwicklung in 15 Jahren voraussichtlich verändern wird.

Im Verlauf des Jahres 2016 kam die AG allmählich zu einer ersten Tendenzerkennntnis, nämlich dass die Fusion von FÄ der einzig geeignete Weg ist, die kleinen FÄ mit derzeit bereits kleinen Arbeitsbereichen, die in den kommenden 15 Jahren von der demografischen Entwicklung voraussichtlich stark nachteilig betroffen sein werden, zukunftsfest aufzustellen. Aus Sicht der Experten der AG kann ein FA als zukunftsfest angesehen werden,

- wenn kleine Arbeitsbereiche weiterhin eine Größe haben, die den Angehörigen der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (ehemaliger gehobener Dienst) die Konzentration auf ein Arbeitsgebiet, den fachlichen Austausch innerhalb ihres Aufgabengebietes untereinander, idealiter auch unterschiedliche Spezialisierungen, und die gesicherte gegenseitige Vertretung ermöglicht,
- wenn davon auch die Sachgebietsleitungen profitieren, indem sie sich nicht doppelt oder mehrfach spezialisieren müssen, weil sie zu viele Kleinsteinheiten zu leiten haben,
- wenn es den Einsatz und die Entwicklung des eigenen Personals hinreichend flexibel gestalten kann.

Außerdem sollten auch für die Zukunft noch hinreichend umfängliche Handlungsoptionen für die Festlegung von Standorten erhalten bleiben, so dass sie sowohl auf weitere reduzierende Entwicklungen in den betreffenden Regionen als auch umgekehrt auf Zuwächse reagieren kann.

Ende 2016 waren die Arbeiten so weit gediehen, dass die denkbaren Varianten für Finanzamtsfusionen entwickelt waren und in einem letzten, wichtigen Schritt zu untersuchen war, wie der Prozess einer solchen Strukturveränderung voraussichtlich bewältigt werden kann, welche Zeitbedarfe anzunehmen sind, welche „Showstopper“ zu gewärtigen sein würden und mit welchem Aufwand ein solcher Prozess insgesamt voraussichtlich vollzogen werden kann.

MF beauftragte deshalb das LStN (Landesamt für Steuern Niedersachsen) eine abstrakte Musterplanung für Finanzamtsfusionen auf der Grundlage von vier Modellen<sup>3</sup> zu erstellen. Ein zweiter Auftrag betraf die Aufbauorganisation der Lohnsteueraußenprüfung.

Die Entwicklung des Verfahrens lässt sich gut anhand der von der Landesregierung gegenüber dem Landtag abgegebenen Zwischenberichte nachvollziehen (siehe LT-Drs. 17/6291 und 18/22).<sup>4</sup>

### 3. Ausgangsüberlegungen

#### 3.1. Zu kleine Arbeitsbereiche – Aufgriffskriterium, aber keine abschließende Handlungsrechtfertigung

Ausgangspunkt war die Feststellung, dass die Charakterisierung eines Veranlagungsfinanzamtes als „kleines“ FA nicht per se einen Handlungsbedarf in wirtschaftlicher Hinsicht auslöst. Handlungsauslöser kann nur eine mangelhafte Arbeitsfähigkeits-Prognose für das FA als Ganzes oder einzelne Arbeitsbereiche sein, verursacht durch zu kleine Arbeitsbereiche oder ein zu kleines FA insgesamt. Ein solcher Mangel liegt vor, wenn ein Arbeitsbereich nicht mehr die personelle Größe hat, die eine **gesicherte personelle und**

---

<sup>3</sup> Modell 1: Fusion eines großen und eines kleinen Finanzamtes  
Modell 2: Fusion von zwei etwa gleich großen Finanzämtern  
Modell 3: Fusion von zwei Finanzämtern mit Zuständigkeitsverlagerung  
Modell 4: Zuständigkeitsverlagerung ohne Fusion

<sup>4</sup> Anlagen 1 und 2

**fachliche Vertretung** zulässt und wenn der **fachliche Austausch** zwischen den Beschäftigten eines Arbeitsbereichs nicht mehr im erforderlichen Umfang stattfinden kann („Einzelkämpfertum“). Es wurden die *Erhebungs-, die Grundbesitzstelle und die Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften* als Arbeitsbereiche identifiziert, bei denen beide Risiken bestehen. Das gleiche Risiko besteht aber auch für die *Sachgebietsleitungen*. Bei den Sachgebietsleitungen kommt das Risiko einer **zu geringen fachlichen Spezialisierung** hinzu, wenn sie unterschiedliche Arbeitsbereiche leiten müssen.

Die AG ist zu dem Ergebnis gekommen, dass für die einheitliche Erhebungsstelle und für die Grundbesitzstelle jeweils eine minimale Personalzuweisung von 2 Vollzeiteinheiten (VZE<sup>5</sup>) der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (LG 2, 1. EA [ehemaliger gehobener Dienst]) erforderlich ist und für die Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften eine minimale Zuweisung von 3 VZE. Der leicht erhöhte Ansatz für die letztere Gruppe ergibt sich daraus, dass bei der Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften neben den Angehörigen der LG 2, 1. EA keine Angehörigen der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt (LG 1, 2. EA [ehemaliger mittlerer Dienst]) eingesetzt werden. Für die Gruppe der Sachgebietsleitungen sieht die AG die Minimalbesetzung eines Finanzamts bei 5 VZE.

Mit diesem Maßstab wurde sodann die niedersächsische Finanzamtslandschaft einem ersten Scan unterzogen.

Auf der Grundlage der Personalbedarfsberechnung (PersBB) 2013 unterschritten im Zeitpunkt der Befassung acht FÄ in mindestens vier der fünf genannten Arbeitsbereiche die erforderliche Mindestgröße. Auf der Grundlage der PersBB 2017 gilt diese Feststellung unverändert fort für sieben der acht FÄ.<sup>6</sup> Ein FA (FA Uelzen) unterschreitet die Mindestgrößen aufgrund marginaler Veränderungen (um 0,09 VZE und 0,39 VZE) nur noch in zwei Arbeitsbereichen. Neu hinzugekommen ist umgekehrt das FA Emden, das aufgrund einer - ebenfalls - marginalen Veränderung (um 0,22 VZE) erstmalig ebenfalls in vier von fünf Arbeitsbereichen die Mindestgröße unterschreitet.

Diese leichten Veränderungen im Verlauf der Jahre bestätigen, dass auch das Kriterium der Mindestgröße von Arbeitsbereichen zwar zutreffend „den Finger in die Wunde“ legt,

---

<sup>5</sup> Vollzeiteinheiten sind alle Vollzeitbeschäftigten, sowie die entsprechend ihrer Arbeitszeit in Vollzeitarbeitsplätze umgerechneten Teilzeitbeschäftigten.

<sup>6</sup> Finanzämter Alfeld, Helmstedt, Herzberg am Harz, Holzminden, Lüchow, Norden und Wittmund

dass es als einziges maßgebliches Entscheidungskriterium aber ebenfalls nicht geeignet ist. Es muss vielmehr eine Gesamtschau unterschiedlicher Kriterien erfolgen, bei der dann das Aufgriffskriterium der Größe in dem von der AG herausgearbeiteten Verständnis eine wichtige Rolle spielt. Genauso ist dann auch vorgegangen worden.

### **3.2. „Zukunftsfestigkeit“ als Handlungsrechtfertigung**

Die AG „Struktur der FÄ“ hat - auf diesen Erkenntnissen aufbauend - einen erweiterten Ansatz verfolgt. Sie hat nicht nur die FÄ in den Blick genommen, bei denen bereits in der Vergangenheit die bezeichneten strukturellen Defizite bestanden und erkennbar waren, sondern alle FÄ, um auch diejenigen zu identifizieren, bei denen bereits für 2030 absehbar ist, dass sie keine „zukunftsfeste“ Größe haben werden. Dazu hat die AG die in den Berichten der Landesregierung (Anlagen 1 und 2) wiedergegebenen Kriterien betrachtet. Bestimmend für die Bewertung der „Zukunftsfestigkeit“ war neben der gegenwärtigen Besetzung der typischerweise kleinen Arbeitsbereiche die voraussichtliche Entwicklung des Personalbedarfs des betreffenden Finanzamts bis 2030 durch Berechnung eines linearen Trends aus den vergangenen 10 Jahren und durch Berücksichtigung der voraussichtlichen demografischen Entwicklung in der jeweiligen Region<sup>7</sup>. Wertend ging auch die gegenwärtige Personalgewinnungssituation auf der Basis der Ausschreibungen und Bewerbungen im Zeitraum 2011 bis 2016 ein und deren voraussichtliche relative Veränderung im Vergleich zur erwarteten landesweiten demografischen Entwicklung.

Ergibt sich bei dieser Betrachtung, dass ein FA bereits heute am unteren Ende einer akzeptablen Personalbesetzung der kleinen Arbeitsbereiche liegt und dass sich dies zukünftig bei der Gesamtschau der verfügbaren Daten verschlechtern wird, sind strukturelle Maßnahmen zur „Schadensabwendung“ erforderlich.

In diesem Falle also empfiehlt die AG als erforderliche Maßnahme die Zusammenfassung (im folgenden „Fusion“) zweier Finanzamtsbezirke zu einem Finanzamtsbezirk mit zwei Standorten, im Ausnahmefall kombiniert mit einer Veränderung der örtlichen Zuständigkeit zugunsten eines dritten Finanzamtes.

---

<sup>7</sup> Basierend auf dem Bericht des Landesamtes für Statistik A I 8.2 / S, Basis 2009, aus dem Januar 2011

## **4. Geprüfte Alternativen**

Die geprüften Alternativen einschließlich der Gründe, warum sie zu verwerfen waren, lassen sich wie folgt zusammenfassen. Die Ausführungen zeigen, dass die Verwaltung insbesondere umfassend geprüft hat, ob wechselseitige Spezialisierungen der FÄ ein geeignetes Mittel für eine zukunftsfeste Aufbauorganisation der FÄ sein könnten.

### **4.1. Dauerhafte Verlagerung von Besteuerungsaufgaben aus den Großstädten in den ländlichen Raum („Abspaltungen“)**

Eine Idee war, die Aufgabenerledigung teilweise von den Großstädten in den ländlichen Raum zu verlagern, weil bestimmte Aufgaben in ländlichen FÄ möglicherweise besser wahrgenommen werden könnten als in großstädtischen FÄ oder weil ländliche FÄ sie zumindest in vergleichbarer Qualität wahrnehmen könnten und so mit der Verlagerung die Stärkung ländlicher Räume möglich wäre. Dieser Ansatz war indes bei näherer Betrachtung nicht haltbar:

Bis heute ist nicht festzustellen oder liegen keine Erkenntnisse dahingehend vor, dass die Besteuerungsaufgaben in den FÄ in Großstädten weniger gut erfüllt werden als in den FÄ in ländlichen Regionen.

Außerdem könnte nur eine sehr weitgehende Verlagerung - also insbesondere eine vollständige Verlagerung der Veranlagung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - aus den Großstädten in ländliche Räume überhaupt nennenswerte Wirkungen erhoffen lassen. Dann aber entstünden unmittelbar Personalgewinnungsprobleme im ländlichen Raum: Anhand einer Modellbetrachtung zeigte sich, dass das für ein solches Konzept erforderliche Personal langfristig nicht in den ländlichen Räumen zu gewinnen sein würde, weil die Voraussetzungen der Personalgewinnung für größere Personalmengen dort eben doch schlechter wären als in den Großstädten.

### **4.2. Zentralisierung der Veranlagung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bei den Zentralstellen für die land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung**

Die AG hat sich auch mit dem Vorschlag des LRH befasst, die land- und forstwirtschaftliche Veranlagung bei den Zentralstellen für die land- und forstwirtschaftliche Betriebs-



prüfung zu zentralisieren. Ausgangspunkt war, dass die im urbanen Bereich und im Mittelgebirgsraum dieser Arbeitsbereich in der Tat regelmäßig zu klein ist. Es stellte sich jedoch heraus, dass schon durch das Modell der Fusion zweier FÄ, wie es hier vorgeschlagen ist, in der Regel zugleich auch in diesem Bereich ausreichend große Arbeitseinheiten entstehen. Lediglich für die Bereiche Hannover, Braunschweig und Westerstede wird eine ergänzende Zentralisierung der land- und forstwirtschaftlichen Veranlagung favorisiert, und zwar

- die zentrale Zuständigkeit des FA Hannover-Land I (für die FÄ Hannover-Mitte, -Nord und -Süd = 1,16 VZE zzgl. 0,7 VZE in der Außenstelle Springe) auf das FA Hannover-Land II (Zuweisung nach PersBB 2015: 0,61 VZE) aus-zuweiten,
- die zentrale Zuständigkeit des FA Braunschweig-Altewiekering (für das FA Braunschweig-Wilhelmstraße (Zuweisung nach PersBB 2015: 1,14 VZE) auf die land- und forstwirtschaftlichen Fälle des FA Peine (Zuweisung nach PersBB 2015: 1,56 VZE) auszuweiten und
- eine zentrale Zuständigkeit des FA Westerstede (Zuweisung nach PersBB 2015: 2,78 VZE, Zentralstelle für die land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung) für die land- und forstwirtschaftlichen Fälle des FA Oldenburg (Zuweisung nach PersBB 2015: 1,09 VZE) zu begründen.

Die endgültige Entscheidung und Umsetzung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

#### **4.3. Zentralisierung der Bearbeitung der Grunderwerbsteueranzeigen**

Auch die Zentralisierung der Bearbeitung der Grunderwerbsteueranzeigen war Gegenstand der Arbeiten. Der LRH hat hierzu die Zentralisierung an fünf Standorten vorgeschlagen. Auch der Fachbereich des MF befürwortet grundsätzlich eine Zentralisierung, aber nicht zum Preis der Auflösung der einheitlichen Grundbesitzstellen in den Veranlagungsfinanzämtern. Dort werden die durch einen Grunderwerb in grunderwerbsteuerlicher und bewertungsrechtlicher Hinsicht ausgelösten Arbeiten zusammengefasst. Wenn, dann müsste eines Tages alles auf die fünf Standorte zentralisiert werden, was gegenwärtig in den einheitlichen Grundbesitzstellen geschieht. Eine so weit gehende Zentralisierung von Grundbesitzstellen kommt aber aufgrund der in diesem Arbeitsbereich noch sehr ausgeprägten Papieraktenhaltung gegenwärtig nicht in Frage. Bei einer Grundsteuerreform, bei

der Grundsteuerwerte weitgehend automationsgestützt auf Grundlage automatisch übermittelter Daten errechnet werden, wird sie allerdings nach Einführung des Verfahrens erneut zu prüfen sein. Keinesfalls könnte diese Variante aktuell in Angriff genommen werden, wenn man nicht die Handlungsfähigkeit der FÄ im Hinblick auf eine bevorstehende Hauptfeststellung für Zwecke der Grundsteuer gefährden will.

#### 4.4. Wechselseitige Aufgabenwahrnehmung zwischen zwei FÄ

Eine Idee, die näher betrachtet worden ist, war: Man verzichtet auf Fusion und legt lediglich einzelne Arbeitsbereiche zentralisiert in ein FA und im Gegenzug dafür andere Arbeitsbereiche zentralisiert in das andere FA. Auch dieser Weg der Zentralisierung eines kleinen Arbeitsbereichs zweier FÄ in einem dieser FÄ mit reziproker Zentralisierung eines anderen kleinen Arbeitsbereichs würde ja zur erforderlichen Mindestgröße des jeweiligen Arbeitsbereichs führen. Die AG ist jedoch – insbesondere aus den nachfolgend genannten Gründen – zu dem Ergebnis gekommen, diese Idee nicht weiterzuverfolgen:

- Zunahme der über Amtsgrenzen hinaus zu bedienenden Schnittstellen.
- Flexibilität der FÄ in der Organisation und im Personaleinsatz verschlechtert sich, weil wesentliche Arbeitsbereiche nicht mehr in der eigenen Organisationszuständigkeit liegen und der verfügbare Personalkörper klein bleibt oder sich sogar noch verkleinert.
- Schlechtere Personalentwicklungsmöglichkeiten, weil Kernarbeitsbereiche in einem FA nicht mehr vorhanden sind.
- Vertretungsmöglichkeiten auf der mittleren Führungsebene der Sachgebietsleitungen verbessern sich nicht (Personenzahl weiterhin gering). Entsprechend verbessert sich auch nicht die Möglichkeit, fachlich weitgehend homogene Sachgebiete zu bilden.
- Deutliche Verringerung der Bürgerfreundlichkeit („Suche nach dem oder der Zuständigen in zwei FÄ“).
- Erschwerte Organisation der Ausbildung von Steuer- und Finanzanwärtinnen und -anwärtlern. Es müssten Finanzamtskooperationen geschlossen werden, um weiterhin das gesamte Aufgabenspektrum in der praktischen Ausbildung anbieten zu können.

#### **4.5. Zentralisierung eines einzelnen Arbeitsgebietes mehrerer FÄ in einem dieser FÄ (ohne reziproke Rückverlagerungen anderer Arbeitsbereiche)**

Ein Beispiel dafür wäre eine Zentralisierung der Veranlagungszuständigkeit für die Körperschaften und Personengesellschaften weg von den FÄ Hildesheim, Alfeld, Holzmin-den, Bad Gandersheim, Northeim und Göttingen hin zum FA Herzberg am Harz.

Dies würde dazu führen, dass

- der Arbeitsbereich Körperschaften und Personengesellschaften im Verhältnis zu anderen Arbeitsbereichen des FA Herzberg am Harz unverhältnismäßig groß werden würde – das Amt würde faktisch zu einem „Körperschaftsteuerfinanzamt“;
- die Problematik der sonstigen (zu) kleinen Arbeitsbereiche (Erhebungsstelle, land- und forstwirtschaftliche Veranlagung, Grundbesitzstelle) im FA Herzberg am Harz fortbestünde,
- die genannten abgebenden kleinen FÄ nur noch kleiner würden.

Notwendig damit verbunden wäre zumal ein Aufwuchs der Außenprüfungsdienste in solchen FÄ, in denen die Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften zentralisiert wird. Das erforderliche Außenprüfungspersonal ließe sich aber voraussichtlich nicht gewinnen, und die Nachwuchsgewinnung der FÄ für Großbetriebsprüfung würde voraussichtlich erschwert.

#### **4.6. Zentralisierung der Finanzkassen und Erhebungsstellen**

Darüber hinaus hat die AG die Zentralisierung von Finanzkassen, die bislang in den einheitlichen Erhebungsstellen mit der Bearbeitung von Stundungen und Erlassen und der Vollstreckung zusammengefasst sind, geprüft. Auch diese Idee wurde schlussendlich verworfen. Die Arbeit der Finanzkassen ist durch die Hauptzahltag geprägt. An den fünf bis zehn folgenden Tagen sind die Finanzkassen ausgelastet, an anderen Tagen fehlt Arbeit. Durch die Zusammenfassung mit Stundung, Erlass und Vollstreckung (das waren früher eigenständige Dienststellen) war es seinerzeit landesweit gelungen, den Personalbedarf um über 200 VZE zu verringern. Eine Herauslösung (und eigenständige Zentralisierung) der Finanzkassen aus den Erhebungsstellen wäre deshalb nicht wirtschaftlich.

Bei einer Zentralisierung der gesamten einheitlichen Erhebungsstellen würde dagegen eine zusätzliche ämterübergreifende Schnittstelle entstehen, die die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch erschweren würde. Die Zusammenfassung festsetzender, prüfender und erhebender Dienststellen in einem Amt ist auch ein Element der Bürgerfreundlichkeit. In der Regel hat der Bürger nur Kontakt zu einem FA.

## 5. Zwischenergebnis

Nach Prüfung der Vor- und Nachteile aller denkbaren Varianten zur Vermeidung zu kleiner Arbeitseinheiten und zu kleiner FÄ ist die AG zu dem Ergebnis gekommen: Vorzugswürdig ist die Fusion jeweils zweier Finanzamtsbezirke zu einem Finanzamtsbezirk mit zwei Standorten, im Ausnahmefall kombiniert mit einer Veränderung der örtlichen Zuständigkeit zugunsten eines dritten Finanzamtes.

## 6. Durchführung, Ablaufprozesse bei Fusionen

Die Grundentscheidung, konkrete Fusionen durchzuführen, sollte in einem Akt getroffen und verkündet werden. Damit wird ein Startschuss gegeben, der die Frage des „Ob“ entscheidet und der zugleich die vielen Fragen des „Wie“, des „Wann genau“ und „in welchen Abläufen“, „bei welchem Amt was“ noch gestaltbar lässt. Denn zweifellos gilt es,

- die Betroffenheit der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter im Blick zu haben,
- die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume und die Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse im Land zu berücksichtigen,
- weiterhin in der Lage zu sein, auf veränderte Entwicklungen<sup>8</sup> auch künftig so weit wie möglich auch aufbauorganisatorisch reagieren zu können,
- das Potential für die Nachwuchsgewinnung auch zukünftig landesweit auszuschöpfen und
- die konkreten Gegebenheiten des jeweils betroffenen Amtes einzubeziehen und bei der praktischen Umsetzung maßgeblich zu berücksichtigen.

---

<sup>8</sup> z. B. die Verlagerung wirtschaftlicher Wachstumsräume in heute strukturschwache Regionen, veränderte regionale demografische Entwicklung

Für die praktische Umsetzung im Anschluss an die Fusionsentscheidung wird man sich also die erforderliche Zeit nehmen.

Wesentlich für den auszugestaltenden Fusionsprozess wird sein:

1. Das neue FA verfügt über **eine** Bundesfinanzamtsnummer, die führend für die Sortierung des Fallbestandes beider Standorte ist. Allein hierdurch ist es möglich, die Arbeitsbereiche nach und nach „wirklich“ zusammenzuführen.
2. Es gibt eine Zuständigkeit für zentrale Aufgaben (z. B. Geschäftsstelle, Controlling).
3. Kleine Arbeitsbereiche werden auf mittlere Sicht an einem Standort zentralisiert.

Die Mitarbeiterorientierung ist durch die räumliche Zusammenführung der kleinen Arbeitsbereiche auf der „Zeitschiene“ zu gewährleisten, unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Ausscheidens betroffener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Nutzung der technischen Möglichkeiten, ggf. der vorübergehenden Einrichtung dislozierter Arbeitsplätze im „alten Finanzamtsstandort“ oder durch Wechsel in eine gleichwertige Beschäftigung in einem anderen Arbeitsbereich. Dadurch ist die Zahl der Härtefälle zu minimieren. Nicht vermeidbar ist allerdings, dass Bedienstete und Bürgerinnen und Bürger nicht mehr alle Arbeitsbereiche an beiden Standorten vorfinden werden und sich deshalb auch die Ausbildung über beide Standorte erstrecken wird.

Die aufbauorganisatorische Handlungsfähigkeit erhält sich die Steuerverwaltung, indem sie an beiden Standorten festhält und damit auch im Falle einer unerwarteten Verbesserung der regionalen demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und eines deshalb erforderlichen Aufwuchses Personal an beiden Standorten aufbauen kann.

Das Festhalten an beiden Standorten sichert auch langfristig die Personalgewinnung in den ländlichen Regionen für die Steuerverwaltung.

Wesentliche Erkenntnisse zur Durchführung von Finanzamtsfusionen hat das LStN aus dem Projekt „Musterplanung FA-Fusion“ gewonnen. Daraus haben die Teilnehmer ermittelt, dass eine Fusion von der Initialisierungsphase über die Durchführungsphase und bis zur Beendigung der Abschlussphase (nachgelagerte Aufgaben) bei der ersten Fusion in

etwa 36 Monate dauern dürfte. Wahrscheinlich wird sich bei späteren Fusionen eine zeitliche Straffung erreichen lassen. Die eingangs genannten geplanten Fusionen sollen möglichst alle innerhalb dieser Legislaturperiode angestoßen werden.

Die praktische Umsetzung wird in der Folge ein mehrjähriger Prozess sein. Diesen Prozess, der sich genau genommen in mehrere Einzelfusionsprozesse aufteilt, gilt es unter Hinzuziehung der betroffenen Ämter, Gremien, Vertretungen und des LStN sodann genauer zu planen und zu strukturieren.

Als Erfolg des Gesamtprozesses wird zu werten sein, wenn alle Arbeitsbereiche in den neuen FÄ auch im Jahr 2030 so ausgestattet und organisiert sein werden, dass in ihnen insbesondere der fachliche Austausch möglich ist, das erforderliche Spezialwissen in geeigneter Gestalt vorhanden ist, wenn die Vertretungen gesichert sind und wenn auch die Sachgebietsleitungen nicht durch Ballung von Spezialisierungsanforderungen überfordert sind, sondern durch angemessene Zu- und Aufteilung der Spezialaufgaben ihrer jeweiligen Rolle gerecht werden können.

## **Anlagen**

1. LT-Drs. 17/6291 vom 12.08.2016
2. Ergänzung der Antwort der Landesregierung vom 01.12.2017, LT-Drs. 18/22