



Struktur der Finanzämter

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf.....	5
1.1. Finanzamt (FA) Lüchow.....	6
1.2. FA Helmstedt	7
1.3. Finanzämter Alfeld, Bad Gandersheim, Goslar, Northeim und Herzberg am Harz 7	
1.4. Finanzamt Holzminden	8
1.5. Finanzämter Emden, Norden und Wittmund	8
1.6. Umliegende Finanzämter mit nachteiliger Betroffenheit ohne eigenständigen oder mit nur eingeschränktem strukturellen Reformbedarf.....	9
 2. Zielsetzung	 11
 3. Handlungsalternativen (allgemeine Betrachtung)	 11
3.1. Dauerhafte Verlagerung von Besteuerungsaufgaben aus den Großstädten in den ländlichen Raum („Abspaltungen“)	11
3.2. Zentralisierung der Veranlagung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bei den Zentralstellen für die land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung	12
3.3. Zentralisierung der Bearbeitung der Grunderwerbsteueranzeigen	13
3.4. Wechselseitige Aufgabenwahrnehmung zwischen zwei Finanzämtern ...	13
3.5. Zentralisierung eines einzelnen Arbeitsgebietes mehrerer Finanzämter in einem dieser Finanzämter	14
3.6. Zentralisierung der Finanzkassen und Erhebungsstellen.....	15
3.7. Fusion zweier benachbarter Finanzämter	16
 4. Zwischenergebnis: Finanzamtsfusionen	 16

5. Auswirkungen der Tz. 3.7 auf die unter Tz. 1 aufgeführten Finanzämter	16
5.1. Fusion der Finanzämter Uelzen und Lüchow	17
5.2. Fusion der Finanzämter Braunschweig-Altewiekring und Helmstedt	17
5.3. Fusion der Finanzämter Hildesheim und Alfeld	18
5.4. Fusion der Finanzämter Goslar und Bad Gandersheim	19
5.5. Fusion der Finanzämter Northeim und Herzberg am Harz	20
5.6. Fusion der Finanzämter Hameln und Holzminden	20
5.7. Fusion der Finanzämter Aurich und Wittmund	20
5.8. Fusion der Finanzämter Emden und Norden	21
 6. Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Fusionen	 21
6.1. Allgemeiner Teil	22
6.1.1. Monetäre Kosten und Nutzen	22
6.1.2. Nicht monetär bewertbare Kosten und Nutzen	28
6.1.3. Hilfskriterium „aufkommenswirksame Fehlerquote“	41
6.1.4. Zusammenfassende Bewertung (Allgemeiner Teil)	43
 6.2. Besonderer Teil	 44
6.2.1. Finanzämter Uelzen und Lüchow	44
6.2.2. Finanzämter Braunschweig-Altewiekring und Helmstedt	51
6.2.3. Finanzämter Hildesheim und Alfeld	57
6.2.4. Finanzämter Goslar, Bad Gandersheim, Northeim und Herzberg am Harz	61
6.2.5. Finanzämter Hameln und Holzminden	68
6.2.6. Finanzämter Aurich und Wittmund	72
6.2.7. Finanzämter Emden und Norden	75

7. Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme	75
8. Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt	77
9. Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle	77

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Niedersachsen hat zurzeit 57 Veranlagungsfinanzämter, die alle unterschiedlich groß sind und unterschiedlich große Arbeitsbereiche mit unterschiedlicher Personalausweisung haben. In mindestens 9 dieser Finanzämter¹ bewegt sich die personelle Zuweisung in den typischerweise kleinen Arbeitsbereichen² gegenwärtig an der Untergrenze dessen, was im Hinblick auf deren jederzeitige Arbeitsfähigkeit angenommen werden kann. Dies gilt auch für die Zahl der Sachgebiete.

Das bedeutet, dass die kleinen Arbeitsbereiche in den vorgenannten Finanzämtern personell zurzeit so ausgestattet sind, dass

- eine gesicherte Vertretung untereinander,
- der tägliche fachliche Austausch mit Kolleginnen und Kollegen desselben Arbeitsbereichs,
- die Konzentration auf einen Arbeitsbereich und
- die weitere Spezialisierung innerhalb eines Arbeitsbereichs, um sich in der täglichen Arbeit untereinander zu ergänzen,

grundsätzlich gerade noch möglich sind. Diese Finanzämter sind also insgesamt weiterhin „arbeitsfähig“. Ihnen gemein ist aber eine „negative Zukunftsprognose“.

Nach dem aus den vergangenen zehn Jahren abgeleiteten negativen Entwicklungstrend werden die meisten dieser Finanzämter voraussichtlich weiter schrumpfen (Trendberechnung bis 2030). Dies gilt erst recht unter Berücksichtigung der voraussichtlichen demografischen Entwicklung, die in den meisten Amtsbezirken „schlechter“ verläuft als im niedersächsischen Durchschnitt. „Schlechter“ heißt, dass der Anteil der voraussichtlich nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung 2031 überdurchschnittlich hoch sein wird und der Anteil der jungen Bevölkerung, der auch für die

¹ Alfeld, Emden, Helmstedt, Herzberg am Harz, Holzminden, Lüchow, Uelzen, Norden, Wittmund

² Grundbesitzstelle, Erhebungsstelle, Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften, Veranlagung der Land- und Forstwirtschaft

Nachwuchsgewinnung der Steuerverwaltung relevant ist, überdurchschnittlich stark sinkt. Für die Amtsbezirke Emden, Norden und Wittmund ist nach der Trendberechnung zwar mit einem stabilen Personalbestand zu rechnen und die demografische Entwicklung auch nicht so nachteilig wie im südöstlichen Niedersachsen und im Wendland, doch ist auch für diese Finanzämter zu vermuten, dass sie trotz der relativ günstigeren Entwicklung schrumpfen werden. Nicht eingerechnet sind auch mögliche „Digitalisierungsgewinne“, also der voraussichtliche Rückgang der personellen Bearbeitung durch die fortschreitende Digitalisierung der Steuerverfahren.

Alle Veranlagungsfinanzämter des Landes hat die Arbeitsgruppe „Struktur der Finanzämter“ (AG) einer Gesamtschau in Bezug auf diese Faktoren unterzogen. Für die nachfolgend aufgeführten Finanzämter hat die AG auf dieser Grundlage einen strukturellen Reformbedarf diagnostiziert, weil diese Finanzämter allein bis 2030 voraussichtlich so weit schrumpfen werden, dass sie den o. b. Standard nicht mehr werden halten können. Dies hätte nennenswerte Auswirkungen auf ihre Funktion, die Haushaltseinnahmen zu sichern, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu wahren und jederzeit fachlich kompetenter Ansprechpartner aller Steuerpflichtigen zu sein.

1.1. Finanzamt (FA) Lüchow

Beim FA Lüchow handelt es sich um das kleinste niedersächsische Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 57 VZE. Die kleinen Arbeitsbereiche (die Veranlagung der land- und fortwirtschaftlichen Fälle, die Veranlagung der Körperschaften, die Erhebungs- und die Grundbesitzstelle) haben eine Personalzuweisung, die zwischen 0,8 und 1,6 VZE liegt.

Die Bevölkerungsvorausberechnung geht für den Landkreis Lüchow davon aus, dass sich die dortige Bevölkerung im Alter von 20- < 65 Jahren bis 2031 um rund 31% (niedersachsenweit: 14%) und die Altersgruppe der unter 20-Jährigen um rund 50% (niedersachsenweit: 24%) vermindern wird. Bereits ohne Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist aufgrund der Entwicklung des Personalbedarfs der vergangenen zehn Jahre zu vermuten, dass sich der Personalbedarf des FA Lüchow langfristig weiter leicht verringern wird.

1.2. FA Helmstedt

Das FA **Helmstedt** ist ein kleines Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 80 VZE. Die Personalzuweisung für die kleinen Arbeitsbereiche, zu denen die Veranlagung der land- und forstwirtschaftlichen Fälle, die Veranlagung der Körperschaften, die Erhebungsstelle und die Grundbesitzstelle gehören, liegt zwischen 0,55 und 2,6 VZE. Die Bevölkerungsvorausberechnung geht für den Landkreis Helmstedt davon aus, dass sich die Bevölkerung im Alter von 20- < 65 Jahren bis 2031 um rund 38% (niedersachsenweit: 14%) und im Alter unter 20 Jahren um rund 46% (niedersachsenweit: 24%) vermindern wird. Bereits ohne Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist aufgrund der Entwicklung des Personalbedarfs der vergangenen zehn Jahre zu vermuten, dass sich der Personalbedarf des FA Helmstedt langfristig weiter leicht verringern wird.

1.3. Finanzämter Alfeld, Bad Gandersheim, Goslar, Northeim und Herzberg am Harz

Im südöstlichen Niedersachsen ist die voraussichtliche demografische Entwicklung insgesamt von einer überproportionalen Überalterung geprägt.

Das im Landkreis Hildesheim gelegene FA **Alfeld** ist ein kleines Finanzamt mit aktuell 63 VZE Personalzuweisung, bei dem die kleinen Arbeitsbereiche eine Personalzuweisung zwischen 0,6 und 2,5 VZE haben. Aufgrund der Entwicklung der vergangenen zehn Jahre ist mit einem weiteren leichten Absinken des Personalbedarfs bis 2031 zu rechnen. Die Altersgruppe der 20- < 65-Jährigen wird sich bis 2031 voraussichtlich um rund 21% und die der 15-20-Jährigen um 24% verringern.

Die Finanzämter **Bad Gandersheim** und **Northeim** liegen im gleichen Landkreis. Beide Finanzämter sind kleine Finanzämter mit aktuellen Personalzuweisungen von rund 94 und 130 VZE. Die Gefahr, dass bei ihnen Arbeitsbereiche zu klein werden, betrifft gegenwärtig vorrangig jeweils nur die land- und forstwirtschaftliche Veranlagung und die Grundbesitzstelle. Allerdings ist zu erwarten, dass zukünftig auch andere kleine Arbeitsbereiche kleiner und zu klein werden, weil der Personalbedarf des FA Bad Gandersheim schon ohne Berücksichtigung demografischer Effekte bis 2031 um rund 7 VZE und der des FA Northeim um rund 6 VZE zurückgehen wird.

Demografisch ist der Landkreis Northeim geprägt durch eine starke Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung (rund 35%) und der Altersgruppe der unter 20-Jährigen (48%).

Das FA **Goslar** hat eine Personalzuweisung von 102 VZE. Sein Personalbedarf wird schon ohne Berücksichtigung demografischer Effekte bis 2031 voraussichtlich um rund 28 VZE zurückgehen, wenn sich die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre fortsetzt. Demografisch ist der Landkreis Goslar geprägt durch eine starke Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung (rund 35%) und der Altersgruppe der unter 20-Jährigen (46%).

Das FA **Herzberg am Harz** ist ein kleines Finanzamt mit 85 VZE Personalzuweisung im Landkreis Göttingen. Die Arbeitsbereiche Veranlagung der Körperschaftsteuer, Erhebungsstelle, land- und forstwirtschaftliche Veranlagung und die Grundbesitzstelle unterschreiten die organisatorische Mindestgröße. Perspektivisch ist zu erwarten, dass das Finanzamt bis 2031 um weitere 6 VZE schrumpfen wird. Der Anteil der unter 20-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im Landkreis wird bis 2031 um ca. 40% und der der 20- bis unter 65-Jährigen um rund 33% abnehmen, während der Anteil der über 65-Jährigen um rund 6% zunehmen wird.

1.4. Finanzamt Holzminden

Das FA **Holzminden** ist ein kleines Finanzamt mit einer Personalzuweisung von gegenwärtig rund 70 VZE. Die kleinen Arbeitsbereiche dort haben eine Personalzuweisung zwischen 0,6 und 2,9 VZE. Der Personalbedarf wird voraussichtlich bis 2031 weiter deutlich sinken (ca. 8 VZE). Demografisch wird sich der Anteil der 20- bis unter 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung voraussichtlich um rund 27% verringern, der Anteil der 15-20-Jährigen um rund 45%.

1.5. Finanzämter Emden, Norden und Wittmund

Das FA **Emden** ist ein kleines Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 84 VZE. Die voraussichtliche demografische Entwicklung in der kreisfreien Stadt Emden ist voraussichtlich günstiger als die landesweite. Die Bevölkerungsgruppe der

unter 20-Jährigen wird nur um ca. 16%, die der 20-<65-Jährigen um ca. 8% abnehmen. Ohne diese Effekte ist mit einem stabilen Personalbestand des Finanzamts zu rechnen.

Das FA **Norden** hat eine Personalzuweisung von rund 79 VZE. Seine kleinen Arbeitsbereiche haben eine Personalzuweisung von 1 bis 2,8 VZE. Die Prognose der demografischen Entwicklung im Landkreis Aurich, in dem das Finanzamt liegt, geht bis 2031 von einer Verringerung der 20-<65-Jährigen von ca. 14% und der der 15-<20-Jährigen von ca. 28% aus, was leicht höher als die landesweite Entwicklung wäre. Ohne Berücksichtigung demografischer Effekte ist ein leichter Anstieg des Personalbedarfs des Finanzamts – abgeleitet aus der Entwicklung der vergangenen zehn Jahre – zu erwarten (+3 VZE).

Das FA **Wittmund** ist ein kleines Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 70 VZE. Seine kleinen Arbeitsbereiche haben eine Personalzuweisung von 1 bis 2,2 VZE. Die Prognose der demografischen Entwicklung im Landkreis Wittmund bis 2031 geht von einer Verkleinerung der Altersgruppe der 20-<65-Jährigen von ca. 20% und der der 15-<20-Jährigen von ca. 28% aus, was leicht höher wäre als die landesweite Entwicklung. Ohne Berücksichtigung demografischer Effekte bliebe der Personalbedarf des Finanzamts – abgeleitet aus der Entwicklung der vergangenen zehn Jahre – stabil (+1 VZE).

1.6. Umliegende Finanzämter mit nachteiliger Betroffenheit ohne eigenständigen oder mit nur eingeschränktem strukturellen Reformbedarf

Im selben Landkreis wie das FA Alfeld liegt das FA **Hildesheim**. Es ist ein großes Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 217 VZE. Sein Personalbedarf ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich gesunken, so dass bis 2031 schon ohne demografische Effekte mit einem um rund 24 VZE verringerten Personalbedarf zu rechnen ist.

Das FA **Hameln** ist ein mittelgroßes Finanzamt mit einer Personalzuweisung von 200 VZE. Durch die Übernahme der Besteuerung eines Viertels der in Deutschland tätigen polnischen Bauunternehmen in 2017, für die bis dahin Brandenburg zentral für alle Länder zuständig war, und die eigens dafür eingerichtete Dienststelle

„ZEPU“ hat es eine gegenüber 2015 um 30 bis 40 VZE höhere Personalzuweisung. Abgesehen von diesem Sondereffekt wird sich der Personalbedarf des Finanzamts bis 2031 aber voraussichtlich um über 10 VZE verringern. Bei der demografischen Entwicklung ist gegenwärtig davon auszugehen, dass der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung nur etwas stärker als im Landesschnitt (16%), der Anteil der 15-20-Jährigen dagegen um rund 35% abnehmen wird. Der Landkreis Hameln grenzt an den südlich gelegenen Landkreis Holzminden.

Das FA **Peine** ist ein kleines Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 95 VZE. Die Grundbesitzstelle und die land- und forstwirtschaftliche Veranlagung unterschreiten dort die organisatorisch erforderliche Mindestgröße. Die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre zu Grunde legend ist zu erwarten, dass der Personalbestand des Finanzamts bis 2031 stabil bleiben wird. Die Bevölkerungsvorausberechnung geht für den Landkreis Peine davon aus, dass sich die Bevölkerung im Alter von 20-<65 Jahren bis 2031 um rund 22% (niedersachsenweit: 14%) und im Alter unter 20 Jahren um rund 31% (niedersachsenweit: 24%) vermindern wird. Der Anteil der 65-Jährigen und Älteren wird um rund 30% (niedersachsenweit rund 32%) steigen. Für das FA Peine besteht ein eingeschränkter struktureller Reformbedarf. Im Gegensatz zu den Finanzämtern Emden, Norden und Wittmund verfügt es über eine größere Ausgangsgröße, wird sich aber auch bei isolierter demografischer Betrachtung weiter verkleinern.

Das FA **Wolfenbüttel** ist ein mittelgroßes Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 158 VZE. Basierend auf der Entwicklung der letzten zehn Jahre ist zu vermuten, dass sich sein Personalbedarf bis 2031 deutlich vermindern wird (Prognose: 20 VZE). Hinzu kommt die voraussichtliche demografische Entwicklung des Landkreises, die von einer überdurchschnittlichen Verringerung der Altersgruppen der unter 20-Jährigen (38%) und der 20-<65-Jährigen (28%) gekennzeichnet ist.

Das FA **Aurich** ist ein kleines Finanzamt mit einer Personalzuweisung von rund 111 VZE. Die voraussichtliche demografische Entwicklung entspricht der zum FA Norden dargestellten. Die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre zu Grunde legend ist mit einer Erhöhung des Personalbedarfs bis 2030 um rund 18 VZE zu rechnen.

2. Zielsetzung

Die Finanzamtsstruktur ist in einer Weise zu verändern, die auch für die Zeit nach 2030 Gewähr dafür bietet, dass

- kleine Arbeitsbereiche 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,
- davon auch die Sachgebietsleitungen profitieren, indem sie sich nicht doppelt oder mehrfach spezialisieren müssen, weil sie zu viele Kleinsteinheiten zu leiten haben,
- das Finanzamt den Einsatz und die Entwicklung des eigenen Personals hinreichend flexibel gestalten kann.

Außerdem sollten der Landesregierung auch für die Zukunft noch hinreichend umfangreiche Handlungsoptionen für die Festlegung von Standorten erhalten bleiben, so dass sie sowohl auf weitere negative als auch positive Entwicklungen in den betreffenden Regionen reagieren kann.

3. Handlungsalternativen (allgemeine Betrachtung)

Um die o.g. Ziele zu erreichen, hat die AG mehrere Handlungsalternativen geprüft, die nachfolgend dargestellt sind. Am Ende steht die eindeutige Empfehlung zwei Finanzämter, unter Beibehaltung beider Standorte, zu fusionieren. Ergänzt werden soll diese Maßnahme in Einzelfällen durch die Veränderung von Amtsbezirken.

3.1. 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 Finanzämtern

möglicherweise besser wahrgenommen werden könnten als in großstädtischen Finanzämtern oder weil ländliche Finanzämter 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 Besteuerungsaufgaben in den Finanzämtern in Großstädten weniger gut erfüllt werden als in den Finanzämtern 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.

3.2. 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 Betriebsprüfung zu zentralisieren. Ausgangspunkt war, dass 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 Finanzämter, wie es hier vorgeschlagen wird, in der Regel zugleich auch in diesem Bereich ausreichend große Arbeitseinheiten entstehen. Lediglich für die Bereiche Hannover, Braunschweig und Westerstede schlägt der Fachbereich des MF eine ergänzende Zentralisierung der land- und forstwirtschaftlichen Veranlagung vor, und zwar

- die zentrale Zuständigkeit des FA Hannover-Land I (für die Finanzämter Hannover-Mitte, -Nord und -Süd = 1,16 VZE zzgl. 0,7 VZE in der Außenstelle

Springe) auf die land- und forstwirtschaftlichen Fälle des FA Hannover-Land II (Zuweisung nach PersBB 2015: 0,61 VZE) auszuweiten,

- die zentrale Zuständigkeit des FA Braunschweig-Altewiekring (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.

3.3. Zentralisierung der Bearbeitung der Grunderwerbsteueranzeigen

Auch die Zentralisierung der Bearbeitung der Grunderwerbsteueranzeigen war Gegenstand der Arbeiten. Der LRH hat insoweit 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. Eine weitgehende Zentralisierung von Grundbesitzstellen bietet sich aufgrund der in diesem Arbeitsbereich noch sehr ausgeprägten Papieraktenhaltung gegenwärtig nicht an. Bei einer Grundsteuerreform, bei der Grundsteuerwerte weitgehend automationsgestützt auf Grundlage automatisch übermittelter Daten errechnet werden, wird sie allerdings nach Einführung des IT-Verfahrens erneut zu prüfen sein. Setzte die Steuerverwaltung diese Variante zum jetzigen Zeitpunkt um, gefährdete sie die Handlungsfähigkeit der Finanzämter im Hinblick auf eine bevorstehende Hauptfeststellung für Zwecke der Grundsteuer.

3.4. Wechselseitige Aufgabenwahrnehmung zwischen zwei Finanzämtern

Eine weitere Idee, die näher betrachtet worden ist, war: Man verzichtet auf eine Fusion und legt lediglich einzelne Arbeitsbereiche zentralisiert entweder in das eine oder in das andere Finanzamt. Auch dieser Weg der Zentralisierung wäre an sich

geeignet, die erforderlichen Mindestgröße der jeweiligen Arbeitsbereiche herbeizuführen. Die AG ist jedoch insbesondere aus folgenden Gründen zu dem Ergebnis gekommen, diese Idee nicht weiterzuverfolgen:

- Es käme zu einer deutlichen Zunahme der über Amtsgrenzen hinaus zu bedienenden Schnittstellen.
- Die Flexibilität der Finanzämter in der Organisation und im Personaleinsatz würde sich verschlechtern, weil wesentliche Arbeitsbereiche nicht mehr in der eigenen Organisationszuständigkeit liegen würden und der verfügbare Personalkörper klein bleiben oder sich sogar noch weiter verkleinern würde.
- Die Personalentwicklungsmöglichkeiten würden sich verschlechtern, weil Kernarbeitsbereiche in einem Finanzamt nicht mehr vorhanden wären.
- Das Ziel, Vertretungsmöglichkeiten auf der mittleren Führungsebene der Sachgebietsleitungen zu verbessern, würde nicht erreicht (Personenzahl weiterhin gering). Entsprechend würde sich auch nicht die Möglichkeit verbessern können, fachlich weitgehend homogene Sachgebiete zu bilden.
- Bei der Bürgerfreundlichkeit („Suche nach dem oder der Zuständigen in zwei Finanzämtern“) käme es zu einer Verschlechterung.
- Die Organisation der Ausbildung von Steuer- und Finanzanwärtinnen und -anwärtinnen würde erschwert. Es müssten Finanzamtskooperationen geschlossen werden, um weiterhin das gesamte Aufgabenspektrum in der praktischen Ausbildung anbieten zu können.

3.5. Zentralisierung eines einzelnen Arbeitsgebietes mehrerer Finanzämter in einem dieser Finanzämter

Ein Beispiel dafür wäre die Zentralisierung der Veranlagungszuständigkeit für die Körperschaften und Personengesellschaften weg von den Finanzämtern Hildesheim, Alfeld, Holzminden, 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 fortbestehen würde,
- die genannten abgebenden kleinen Finanzämter nur noch kleiner würden.

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

3.6. 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 Finanzamt.

3.7. Fusion zweier benachbarter Finanzämter

Mit der Fusion zweier Finanzämter würden alle in Tz. 2 genannten Ziele erreicht, wenn beide Finanzämter unter einer einheitlichen Bundesfinanzamtsnummer zusammengeführt und konsequent die kleinen Arbeitsbereiche vereint würden. Durch die Erhaltung beider Standorte gelänge es zudem, die Ziele der Landesregierung zu verwirklichen, einerseits die Steuerverwaltung weiterhin als bürgernahe Verwaltung in der Fläche Niedersachsens agieren zu lassen und andererseits hinsichtlich des Bestands der Standorte auch zukünftig handlungsfähig zu bleiben, was auch aus den Gesichtspunkten der langfristigen Personalgewinnung und der Mitarbeiterorientierung im Fusionsprozess notwendig ist. Je nach Ausgestaltung einer Fusion (Ein-Standort- oder Zwei-Standorte-Lösung) unterscheiden sich die Kosten-Nutzen-Ansätze, die im Folgenden noch betrachtet werden.

4. Zwischenergebnis: Finanzamtsfusionen

Nach alldem kann zweifelsfrei festgehalten werden, dass zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der in Tz. 0, Fn. 1 aufgeführten Finanzämter ab ca. 2030 **die Handlungsoption Fusion mit einem anderen Finanzamt (im Ausnahmefall kombiniert mit einer Veränderung der örtlichen Zuständigkeit zugunsten eines dritten Finanzamts) zu verfolgen ist.** Weiterhin spricht schon an dieser Stelle Vieles dafür, die Fusion in Gestalt einer Fusion mit Erhalt beider Standorte zu vollziehen. Dies sollte allerdings (und wird im Verlauf dieser Ausarbeitung) noch genauer untersucht werden.

5. Auswirkungen der Tz. 3.7 auf die unter Tz. 1 aufgeführten Finanzämter

In concreto führt die unter Tz. 3 aufgeführte Handlungsoption, zwei Finanzämter zu fusionieren, zu folgenden Vorschlägen:

5.1. Fusion der Finanzämter Uelzen und Lüchow

Die Finanzämter Uelzen und Lüchow sind benachbarte kleine Finanzämter, die durch ihre Fusion zu einem auch auf lange Sicht mittelgroßen Finanzamt zusammenwachsen würden. Relevante konkrete Handlungsalternativen existieren nicht.

5.2. Fusion der Finanzämter Braunschweig-Altewiekring und Helmstedt

Die Fusion des FA Braunschweig-Altewiekring mit dem FA Helmstedt unter Abgabe der örtlichen Zuständigkeit des FA Braunschweig-Altewiekring für die Gemeinden Vechelde und Wendeburg an das FA Peine und seiner Zuständigkeit für die Samtgemeinde Sickte und die Gemeinde Cremlingen an das FA Wolfenbüttel führte zu einem Mehrfachnutzen.

Neben der Schaffung eines auch zukünftig ausreichend großen Finanzamts Braunschweig-Helmstedt würden die Finanzämter Peine und Wolfenbüttel gestärkt. Deren beider Amtsbezirke wären danach mit den jeweiligen Landkreisen deckungsgleich. Die Veränderung dieser Zuständigkeiten könnte zeitlich nach der o.g. Fusion in Abhängigkeit von der Entwicklung der Finanzämter Peine und Wolfenbüttel einerseits und der Entwicklung in Braunschweig andererseits erfolgen. Aufgrund der voraussichtlich schnelleren Verminderung des Personalbedarfs für das FA Wolfenbüttel dürfte die Abgabe der Zuständigkeit für die Samtgemeinde Sickte und die Gemeinde Cremlingen zeitlich vorrangig sein. Für die Stadt Braunschweig prognostiziert die Bevölkerungsvorausberechnung tendenziell ein Bevölkerungswachstum. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass auch das FA Braunschweig-Altewiekring, in dessen Zuständigkeit Außenbezirke Braunschweigs liegen, einen wachsenden Personalbedarf haben wird, für den die Abgabe von Zuständigkeiten die erforderlichen Raumkapazitäten schafft.

Die Anbindung Helmstedts an die Metropolregion Braunschweig wird sowohl für die Bevölkerung des Landkreises Helmstedt als auch für die Bediensteten des FA Helmstedt attraktiver sein als ihre Zusammenführung mit dem FA Wolfenbüttel.

Die Fusion der Finanzämter Wolfenbüttel und Helmstedt ist die alternative Handlungsoption.

Beide Landkreise grenzen aneinander und haben in der Vergangenheit bereits eine Fusion geprüft, im Ergebnis aber festgestellt, dass die positiven Effekte gering wären.³ Der Landkreis Helmstedt verfolgte selbst vorrangig die Bildung eines Gemeindeverbundes mit der Stadt Wolfsburg, der sich aber auch in der von der Stadt Wolfsburg vorgestellten Art und Weise als nicht realisierbar erwies.⁴ Die Fusionsgespräche mit beiden Partnern ruhen deshalb. Für die Steuerverwaltung ist die Fusion des FA Helmstedt mit dem für Wolfsburg zuständigen FA Gifhorn nicht vorstellbar, weil ein deutlich zu großes Finanzamt entstünde (bereits gegenwärtig rund 240 VZE).

Auch die dargestellten Fusionsüberlegungen der Landkreise sprechen gegen die Fusion der Finanzämter Wolfenbüttel und Helmstedt. Zudem wäre mit dieser Variante keine Stärkung des FA Peine möglich, ohne andererseits das FA Braunschweig-Altewiekring zu sehr zu schwächen.

5.3. Fusion der Finanzämter Hildesheim und Alfeld

Die Fusion beider Finanzämter ist aufgrund ihrer gemeinsamen Zugehörigkeit zum Landkreis Hildesheim naheliegend. Alternativ hat die AG die Fusion der Finanzämter Holzminden und Alfeld geprüft. Beide Amtsbezirke grenzen aneinander und durch die Fusion entstünde ein mittelgroßes Finanzamt (rund 130 VZE). Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen demografischen Entwicklung würde sich dieses aber perspektivisch auch wieder zu einem kleinen Finanzamt entwickeln und ist deshalb als weniger „zukunftsfest“ bewertet worden. Auch die Verkehrsverbindungen zwischen Alfeld und Hildesheim sind besser als die zwischen Alfeld und Holzminden. Ein ergänzender Gesichtspunkt ist, dass in Hildesheim im Falle eines weiterhin deutlich sinkenden Personalbedarfs des dortigen Finanzamtes freie Raumreserven entstünden, was die Zusammenführung kleiner Arbeitsbereiche erleichterte. Auch die zukünftigen Handlungsoptionen der Landesregierung im Hinblick auf die zwei Standorte eines Finanzamtes sind tendenziell größer, wenn die Standorte im gleichen Landkreis liegen.

³ Entwicklungsperspektiven Helmstedt-Wolfenbüttel, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Februar 2015, S. 5

⁴ <http://www.helmstedt.de/politik-und-verwaltung/fusion.html>

5.4. Fusion der Finanzämter Goslar und Bad Gandersheim

Bei den Finanzämtern **Bad Gandersheim** und **Goslar** besteht die Besonderheit, dass sich der Amtsbezirk des FA Bad Gandersheim über einen Teil des Landkreises Northeim und des Landkreises Goslar erstreckt. Dies und die relative Nähe beider Finanzämter zueinander legen es nahe, beide Amtsbezirke zusammenzufassen. Mit dem Standort Goslar liegt ein Finanzamt weiterhin im Landkreis Goslar. Der Landkreis Northeim verfügt ebenfalls weiterhin über ein eigenständiges Finanzamt in Northeim.

Die AG hat für die Finanzämter Bad Gandersheim und Goslar auch die

- Zusammenlegung der Finanzämter Northeim, Bad Gandersheim und Herzberg
- entweder unter Abgabe der Gemeinde Duderstadt und der Samtgemeinde Gieboldehausen vom FA Northeim an das FA Göttingen und der Gemeinden Langelsheim, Seesen und der Samtgemeinde Lutter vom FA Bad Gandersheim an das FA Goslar,
- oder unter alleiniger Abgabe der Gemeinden Langelsheim, Seesen und der Samtgemeinde Lutter vom FA Bad Gandersheim an das FA Goslar,
- Zusammenlegung der Finanzämter Bad Gandersheim und Herzberg,
- Zusammenlegung der Finanzämter Bad Gandersheim und Holzminden unter Abgabe von Gemeinden an das FA Goslar und die
- Zusammenlegung der Finanzämter Northeim, Bad Gandersheim, Herzberg und Holzminden unter Abgabe von Gemeinden an die Finanzämter Göttingen, Goslar und Hameln

als weitere Handlungsoptionen untersucht und verworfen. Gründe waren bei den mehr als zwei Finanzämtern betreffenden Fusionen die Komplexität der Fusionsprozesse und der Führung eines Finanzamtes mit mehr als zwei Standorten, fehlende regionale Beziehungen (z.B. Holzminden - Bad Gandersheim und Bad Gandersheim - Herzberg) und der mit einzelnen Optionen verbundene Ausschluss

von Lösungen für andere Finanzämter (z.B. Bad Gandersheim – Herzberg, mit dem Verlust eines Fusionspartners für das FA Goslar).

5.5. Fusion der Finanzämter Northeim und Herzberg am Harz

Die Steuerverwaltung hat sich für die Option entschieden, die o.g. Finanzämter zu fusionieren. Die geprüften Handlungsoptionen habe ich unter Tz. 5.4 aufgeführt.

5.6. Fusion der Finanzämter Hameln und Holzminden

Die Steuerverwaltung hat sich dafür entschieden, die Finanzämter Hameln und Holzminden zusammenzulegen. Geprüfte Alternativen habe ich unter Tz. 5.3 (Alfeld – Holzminden) und Tz. 5.4 (Bad Gandersheim – Holzminden) aufgeführt.

5.7. Fusion der Finanzämter Aurich und Wittmund

Die Amtsbezirke der Finanzämter Aurich und Wittmund grenzen aneinander. Die Fusion beider Finanzämter ist gegenüber der Alternative der Fusion der Finanzämter Wilhelmshaven und Wittmund vorzugswürdig, weil

- das FA Wilhelmshaven als mittelgroßes Finanzamt auch bei einer weiteren Verminderung des Personalbedarfs eine ausreichende Größe haben wird,
- die auf den vergangenen zehn Jahren basierende Prognose, dass das kleine FA Aurich weiter deutlich wachsen werde, durch die aktuellen Entwicklungen in der Windkraftindustrie⁵ nicht mehr zutreffend erscheint,
- bei dieser veränderten Sachlage die Einheitlichkeit/Uneinheitlichkeit der Struktur der im Fokus stehenden Finanzamtsbezirke eine andere, eine größere Bedeutung gewinnt. Die Landkreise Aurich und Wittmund weisen eine vergleichbare

⁵ Am 23.05.2018 hat die Stadt Aurich verkündet, eine Haushaltssperre zu erlassen, und diese mit einbrechenden Gewerbesteuererinnahmen begründet. Windkraftprojekte müssten neuerdings durch die Betreiber ausgeschrieben werden, was dort zu Auftragsverlusten geführt habe. Damit ist auch zukünftig zu rechnen mit der Folge, dass das FA Aurich voraussichtlich nicht weiter wachsen, sondern in seiner Größe stagnieren wird.

kleinstädtische Struktur auf, die von mittelständischen Unternehmen, der Landwirtschaft und dem Tourismus gekennzeichnet ist, während Wilhelmshaven durch seine Hafenwirtschaft, die Chemieindustrie und die Marine als öffentlicher Arbeitgeberin geprägt ist. Die vergleichbare Struktur der Landkreise Aurich und Wittmund dürfte einer Fusion förderlich sein.

- die Verbindung beider Finanzämter enger ist als die des FA Wittmund zum FA Wilhelmshaven.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Fusion der beiden ostfriesischen Finanzämter Aurich und Wittmund (Wilhelmshaven gehört zu Friesland) auch der im Rahmen der Polizeiorganisation gewählten Zuordnung entspräche, bei der der Kreis Wittmund der Polizeiinspektion Aurich zugeordnet worden ist.

5.8. Fusion der Finanzämter Emden und Norden

Die Besonderheit der Finanzämter Aurich, Emden und Norden ist, dass alle drei Amtsbezirke Teile des Landkreises Aurich umfassen. Dies impliziert als Alternative die Fusion aller drei Finanzämter, was aber zu einem tendenziell zu großen Finanzamt führte (> 300 VZE). Zudem wäre sowohl der Fusionsprozess als auch die spätere Führung eines Finanzamts dieser Größe über drei Standorte hinweg zu komplex. Auch die Fusion mit dem FA Leer, einem ebenfalls voraussichtlich wachsenden Finanzamt, führte zu einem zu großen Amt. Vorzugswürdig ist deshalb die vorgeschlagene Variante, die zu einem auch zukünftig stabilen mittelgroßen Finanzamt führte.

6. Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Fusionen

Für den Kosten-Nutzen-Vergleich der vorgeschlagenen Fusionskonstellationen betrachte ich die beiden Varianten „Fusion von Finanzämtern mit Aufgabe eines Standortes“ und „Fusion mit Beibehaltung beider Standorte“. Die Fusion von Finanzämtern löst eine Vielzahl von Folgen, Wirkungen und Wechselwirkungen über mehrere Jahre hinweg aus. Mit zunehmender Gegenwartsferne nimmt zudem das Prognoserisiko zu. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die die monetären und nichtmonetären Effekte umfasst, ist zumal mit spezifischen Ungenauigkeiten belastet. Sie

kann aber gleichwohl einen (zumindest vergewissernden) Anhaltspunkt bieten, ob gegenwärtig eine bestimmte Entscheidung vorzugswürdig ist. Dagegen würde eine (scheinbar) genaue Ermittlung monetärer Kosten und Nutzen im Sinne einer mathematischen Ableitung nur Scheingenauigkeit erzeugen und der Sache nicht gerecht. Im Folgenden werden in einem allgemeinen Teil (6.1.1. – 6.1.1.3.) zunächst die monetären Kosten und Nutzen typisierend benannt und ermittelt (6.1.1.1 - 6.1.1.2). Dem folgt innerhalb dieses allgemeinen Teils sodann die Ermittlung der nicht monetären Kosten und Nutzen und deren Bewertung sowie Abwägung (6.1.2. – 6.1.4). In dem besonderen Teil (6.2) erfolgt schließlich die Anpassung der Kosten/Bewertungen auf die in Tz. 5 genannten konkret vorgeschlagenen Fusionen.

6.1. Allgemeiner Teil

6.1.1. Monetäre Kosten und Nutzen

6.1.1.1. Monetäre Nutzen

6.1.1.1.1. Einsparung von Personalkosten

Das LStN⁶ hat bereits 2013 intern Überlegungen zur Neustrukturierung der Finanzämter in Niedersachsen angestellt.⁷ Monetäre Nutzen hat es in Form von Personaleinsparungen und der Einsparung von Sachkosten, insbesondere Gebäudekosten identifiziert. Prototypisch hat es die voraussichtlichen Personaleinsparungen am Beispiel einer Fusion der Finanzämter Emden und Norden unter Anlegung der Personalbedarfsberechnung (PersBB) 2012 mit **5,34** (Vollzeiteinheiten) VZE ermittelt.

⁶ Damals noch als OFD Niedersachsen

⁷ Dortiges Az. O – 2100 – Z1, Vermerk vom 10. Juni 2013, hier abgelegt unter 36-O 1019/021-0009-009

Tabelle 1, Personaleinsparungen⁸

	Sgl.	LG 2, 1.	LG 1, 2.	wMa	Summe
Festwerte	1,09	1,05	1,57	1,50	5,21

Über obige Festwerte hinaus, ergibt sich bei der prototypischen Betrachtung eine Einsparung von 0,13 VZE bei der Person der Gleichstellungsbeauftragten. Diese Einsparung bleibt im Folgenden unberücksichtigt. Auf der Grundlage von § 22 Abs. 2 Satz 3 NGG in seiner aktuellen Fassung dürfte die Einsparung im gewählten Beispiel 1 Wochenstunde betragen, bei anderen Fusionen mit mehr Bediensteten würde sich keine Einsparung, sondern eher ein Mehraufwand ergeben.

Für die monetäre Bewertung der Personaleinsparungen verwende ich die Bruttopersonalkosten der standardisierten Personalkostensätze für 2018⁹. Der Personalgemeinkostenzuschlag ist nicht erhöhend anzusetzen, weil bei diesen Einsparungen keine weiteren Einsparungen bei mittelbar produzierenden Kräften und den Kosten des Intendanturbereichs (z. B. Verwaltung, Kasse, innerer Dienst) erzeugt werden. Ebenfalls nicht einzurechnen ist die Sachkostenpauschale für einen normalen durchschnittlichen Büroarbeitsplatz, weil dieser weiterhin erforderlich ist. Denn: Die Personaleinsparungen werden nicht durch eine Stelleneinsparung haushaltswirksam. Aufgrund der nach wie vor bestehenden Diskrepanz zwischen dem Personalbedarf und dem vorhandenen Personal ist nun ein Einsatz für andere Aufgaben möglich.

Für die Bewertung der Einsparung bei der Sachgebietsleitung setze ich den Mittelwert der Bruttopersonalkosten für die BesGr. A 13 (83.691,- EUR und 78.074,-

⁸ Sgl. = Sachgebietsleiter einschließlich Amtsleitung, LG 2, 1. EA = Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, LG 1, 2. EA = Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt, wMa = weitere Mitarbeiter.

Entgegen weitverbreiteter Ansicht lassen sich bei einer Fusion im Leitungsbereich nicht drei Personen (Amtsleitung, ständige Vertretung und Leitung der Geschäftsstelle) einsparen. Dies liegt daran, dass bei der Personalbedarfsberechnung der Amtsleitung nur ein Festwert von 35.000 Jahresarbeitszeitminuten zugewiesen wird und die restlichen Arbeitszeitminuten sich in Abhängigkeit der Zahl der Sachgebietsleitungen und der Beschäftigten berechnet. Diese letzten beiden Parameter werden von einer Fusion nicht beeinflusst. Bei der ständigen Vertretung der Amtsleitung und der Leitung der Geschäftsstelle verhält es sich vergleichbar.

⁹ Nds. MBl. Nr. 20/2017 S. 584 ff, „Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der Personalausgaben für 2017 und 2018“, RdErl. d. MF v. 3.5.2017 – 12-00 33.33/2017 – VORIS 64000.

EUR), A 14 (89.588,- EUR) und A 15 (101.380,- EUR) an, mithin 88.184,- EUR, für die weiteren Mitarbeiter (wMa) den Mittelwert der Entgeltgruppen 4 (43.187,- EUR) und 5 (46.094,- EUR), also 44.640,- EUR.

Tabelle 2, Monetäre Personaleinsparungen (Ein-Standort-Lösung)

	Sgl.	LG 2, 1.	LG 1, 2.	wMa	Summe
Festwerte	1,09	1,05	1,57	1,50	5,21
Bruttopersonalkosten je VZE	88.184	69.846	52.997	44.640	-
Produkt Bruttopersonalkosten	96.120	73.338	83.205	66.960	319.623

Diese rechnerischen Personaleinsparungen können bei Finanzamtsfusionen, bei denen das fusionierte Amt an einem Standort zentralisiert wird, als abschließende „echte“ Einsparungen betrachtet werden.

Dagegen ergibt sich bei der Beibehaltung von zwei Standorten gegenläufig kompensierend ein personeller Mehrbedarf, den das LStN 2013 prototypisch für die Finanzämter Emden und Norden mit rund 4,2 VZE ermittelt hat. Der Mehrbedarf erklärt sich aus der grundsätzlichen Erforderlichkeit zentrale Funktionen (Systembedienung, Pförtner, Geschäftsstelle) an beiden Standorten vorzuhalten und einen Gesamtpersonalrat zu bilden¹⁰.

¹⁰ Ein Gesamtpersonalrat ist nach § 49 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 6 Abs. 3 Nr. 2 NPersVG zu bilden, wenn eine Dienststelle Nebenstellen oder sonstige Teile aufweist, die räumlich weit von der Stammdienststelle entfernt liegen und in denen in der Regel mehr als 50 Wahlberechtigte beschäftigt sind. Nach BVerwE 88, 233 = PersV 1992 S. 42, 44 soll hierfür eine Vermutung bei einer Entfernung von 20 km sprechen (s. Kommentar Bieler, Müller-Fritzsche, Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz, 17. Auflage, § 6 Rz. 23).

Tabelle 3, Mehrkosten "Zwei-Standorte-Lösung"

	Sgl.	LG 2, 1.	LG 1, 2.	wMa	Summe
Gesamtpersonalrat		0,65	0,65		1,3
Leitung zweiter Standort, Geschäftsstellenaufgaben	0,50		0,40		0,9
Systembedienung, Fernsprechvermittlung, Pförtner			0,50	1,50	2,0
Summe	0,50	0,65	1,55	1,5	4,2
Bruttopersonalkosten je VZE	88.184	69.846	52.997	44.640	
Produkt Bruttopersonalkosten	44.092	45.400	82.145	66.960	238.597

Bei der „Zwei-Standorte-Lösung“ ergibt sich damit eine jährliche Personaleinsparung von **81.026,- EUR** (319.623,- EUR – 238.597,- EUR), während es bei der „Ein-Standort-Lösung“ bei dem Einsparbetrag von **319.623,- EUR** bleibt.

Die Fusion zweier Finanzämter hat auch Auswirkungen auf die Dienstpostenbewertung im Bereich der Amts- und Sachgebietsleitung (in der Regel Höherbewertung der Amtsleitung, aber auch Verschiebung von Wertigkeiten von BesGr. A 14 nach A 13 und A 12. Summarisch führt dies nach den Ermittlungen des LStN aus 2013 zu einer weiteren Einsparung von rund **10.000,- EUR**. Für die weitere Betrachtung des mit einer Fusion erzielbaren monetären Nutzens berücksichtige ich diese Einsparung jedoch **nicht**, weil der neue Vorschlag des LStN zur Dienstpostenbewertung im Sachgebietsleitungsbereich eine durchgehende A 13er-Bewertung vorsieht. Ich habe diesen Vorschlag zwar noch nicht genehmigt, vorsorglich nehme ich aber an, dass sich dadurch im Ergebnis kein monetärer Nutzen ergeben wird.

6.1.1.1.2. Einsparung von Sachkosten, insbesondere Gebäudekosten

Eine Einsparung im Sachkostenbereich ergibt sich durch den Wegfall von Mieten oder Bewirtschaftungskosten, wenn die bisher genutzte Liegenschaft zeitnah aufgegeben werden kann. Da die Steuerverwaltung Bürogebäude grundsätzlich langfristig mietet, ist mit solchen Einsparungen in der Regel nicht kurzfristig zu rechnen.

Bei landeseigenen Immobilien ist eine einmalige Einnahme für den Landeshaushalt im Falle ihres Verkaufs erzielbar oder ein monetär bewertbarer Nutzen durch ersparte Aufwendungen bei einer Folgenutzung der Liegenschaft durch eine andere Landesverwaltung.

Auf diese Effekte gehe ich im besonderen Teil dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den konkreten Fusionen ein.

6.1.1.2. Monetär bewertbare (temporäre) Kosten der Zusammenlegungsprozesse

Mit Erlass vom 9. November 2016 habe ich das LStN beauftragt, eine Musterplanung für die Durchführung von Finanzamtsfusionen einschließlich einer veränderten örtlichen Zuständigkeit der Finanzämter zu entwickeln und hierfür auch die Kosten zu schätzen. Wesentliche Kosten einer Fusion sind die Personalkosten. Sie sind kalkulatorisch anzusetzen, weil das dafür eingesetzte Personal in der maßgeblichen Zeit vielfach für andere Aufgaben gar nicht oder nur vermindert eingesetzt werden kann.

In seinem Bericht unterscheidet das LStN vier Modelle:

1. Fusion eines großen und eines kleinen Finanzamtes
2. Fusion von zwei etwa gleich großen Finanzämtern
3. Fusion von zwei Finanzämtern mit Zuständigkeitsverlagerung
4. Zuständigkeitsverlagerung ohne Fusion

Das LStN hat für die Modelle folgende rechnerische Personalaufwände als Durchschnittswerte ermittelt (in Personentagen [PT]):

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
LStN	4.295	4.295	5.187	892
Finanzämter	2.560	2.562	3.857	1.297
Projektarbeit	1.600	1.600	1.800	450
Summe	8.455	8.457	10.844	2.639

Bei der monetären Abschätzung dieser Aufwände unterstelle ich, dass die Tätigkeiten allesamt von Angehörigen der LG 2, 1. EA wahrgenommen werden. Der für 2018 gültige standardisierte Personalkostensatz in Höhe der Bruttopersonalkosten¹¹ beträgt 69.846,- EUR/Person/Jahr. Die Personalbedarfsberechnung weist gegenwärtig 204,75 (= 205) PT pro Jahr pro VZE aus. Dies ergibt rund 340,- EUR/PT.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
PT gesamt	8.455	8.457	10.844	2.639
x 340 EUR/PT	2.874.700	2.875.380	3.686.960	897.260

Diese Werte verwende ich im besonderen Teil (siehe unten)

Die mit einer Fusion verbundenen Sachkosten im weiteren Sinne; das heißt einschließlich der Fortbildungskosten, hat das LStN ebenfalls geschätzt. Bei vorsichtigem kaufmännischem Ansatz¹² und unter der Annahme, dass keine Telefonanlage umzustellen ist und keine Baukosten entstehen, können bis zu **400.000,- EUR** pro Fusion (Modell 1 und 2) entstehen. Hierin sind die Fortbildungskosten bereits mit

¹¹ Nds. MBl. Nr. 20/2017, S. 586

¹² Vom LStN pauschal mit unter 1.000,- EUR geschätzte Positionen habe ich mit 1.000,- EUR angesetzt. Kosten für die Umstellung einer Telefonanlage sind ebenso nicht enthalten wie Kosten für eine zusätzliche Raumbedarfsdeckung (Begründung s. Bericht LStN). D. h., ich gehe von der Prämisse aus, dass das Personal auch zukünftig in den aktuell vorhandenen Liegenschaften untergebracht sein wird, ohne dass Anbauten erfolgen werden. Damit ggf. verbundene organisatorische Nachteile sind gegenwärtig hinzunehmen.
Pro Fusion habe ich 20 Telearbeitsplätze unterstellt.

112.000,- EUR und Kosten der Kommunikation mit 100.000,- EUR (Akzeptanzmanagement) enthalten. Eine reine Zuständigkeitsverlagerung wird kaum mehr als **100.000,- EUR** Sachkosten im weiteren Sinne verursachen.

Diese Werte verwende ich ebenfalls im besonderen Teil.

Monetär bewertbare Kosten sind auch Baukosten oder Anmietungskosten, wenn solche durch Finanzamtsfusionen ausgelöst werden. Sie werden regelmäßig bei der Ein-Standort-Lösung erforderlich.

6.1.1.3. Vergleich monetärer Kosten und Nutzen der Ein- und der Zwei-Standorte-Lösung

Ein Vergleich der oben aufgeführten Kosten und Nutzen führt zu dem Ergebnis, dass bei ausschließlicher Berücksichtigung oben aufgeführter monetärer Kosten und Nutzen die Ein-Standort-Lösung vorteilhafter ist. Für die generalisierende Betrachtung stelle ich allein auf die Modelle 1 und 2 ab, die Kosten von rund 3,3 Mio. EUR (rund 2,9 Mio. EUR + 0,4 Mio. EUR Sachkosten) bedingen.

	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung
Kosten (EUR)	3.300.000	3.300.000
Nutzen (EUR/p.a)	320.000	81.000
Amortisationszeit in Jahren	10	41

Die Zwei-Standorte-Lösung erfordert annähernd die vierfache Zeit bis zur Amortisation.

6.1.2. Nicht monetär bewertbare Kosten und Nutzen

Für die Bewertung nicht monetär fassbarer Kosten und Nutzen sehen Tz. 2.4 und 2.5 der VV zu § 7 LHO die Nutzwertanalyse oder die Kosten-Nutzen-Analyse vor. Für eine infrastrukturelle Maßnahme der Größenordnung, wie sie die Fusion von

Finanzämtern darstellt, sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse als gesamtwirtschaftliche Betrachtung vorgenommen werden, d. h., es sind alle positiven und negativen Wirkungen der Maßnahme in Ansatz zu bringen, unabhängig davon, wo und bei wem sie anfallen.

Nicht monetär bewertbare Kosten und Nutzen sind nach den Handlungsoptionen - Fusion mit „Ein-Standort-Lösung“ und Fusion mit „Zwei-Standorte-Lösung“ - zu unterscheiden.

6.1.2.1. Nutzen

Der nicht monetär fassbare Nutzen bemisst sich für die beiden Alternativen jeweils nach dem Ausmaß oder Grad der Erreichung der in Tz. 2 genannten drei Ziele, also

- a) der Zusammenfassung der kleinen Arbeitsbereiche an einem Standort, weil allein dadurch die gesicherte Vertretungsmöglichkeit und der fachliche Austausch ermöglicht werden,
- b) des flexiblen Einsatzes und der Entwicklung des Personals über beide Standorte hinweg und
- c) der Sicherung der zukünftigen Handlungsoptionen der Landesregierung für die betroffenen Standorte

Dieser Nutzen verwirklicht sich nicht schon mit einer allein formalen Fusion (wenn zunächst nur „de jure“ der Beschluss gefasst ist), sondern erst nach und nach im Verlauf des tatsächlichen Zusammenwachsens zweier Finanzämter zu einem Finanzamt. Bei einem Zusammenführen an einem Standort führt dieser Prozess allerdings zu anderen/spezifischen Veränderungsproblemen und –vorteilen als bei einem Zusammenführen unter Erhalt der zwei Standorte. Entscheidend ist aber bei beiden Varianten nicht der juristische Beschluss, sondern das tatsächliche Zusammenwachsen. Dieses Zusammenwachsen wiederum kann überhaupt erst in nennenswertem Ausmaß beginnen, wenn die Zusammenfassung beider Fusionsämter unter einer Bundesfinanzamtsnummer erfolgt ist. Erst ab diesem Zeitpunkt sind die Akten, Vorgänge und Zuständigkeiten (insbesondere auch mit Hilfe der IT) nach neuen Maßstäben und Kriterien neu zuordnungsfähig, erst ab diesem Zeitpunkt

kann die Leitung des neuen Amtes die Arbeit zwischen beiden Standorten uneingeschränkt aufteilen. Dieser Zeitpunkt stellt daher den eigentlichen „Startschuss“ der Fusion dar – egal ob Fusion zu einem Standort oder unter Aufrechterhaltung beider Standorte.

Zwei-Standorte-Variante:

Der nicht monetär fassbare Vorteil einer Fusion wird sich erst nach und nach herausstellen. Als Betrachtungszeitraum bieten sich typisierend zehn Jahre an. Nach Befragung der sachkundigen Bereiche im LStN für die Zwei-Standorte-Lösung ist davon auszugehen, dass nach 3 Jahren die Umstellung auf eine Bundesfinanzamtsnummer und - mit Abstufungen - nach acht Jahren die Zusammenlegung der kleinen Arbeitsbereiche mit Ausnahme der Grundbesitzstelle erfolgt sein werden (3. Jahr Sachgebietsleitung, 4. Jahr KSt-Stelle/Personengesellschaften und die Veranlagung der Land- und Forstwirtschaft, 8. Jahr Erhebungsstelle). Die längere Zeit für die Zusammenlegung der Erhebungsstellen ist zu erwarten, weil es sich bei ihnen nicht um größere Arbeitsbereiche, sondern auch um Arbeitsbereiche mit außerordentlich heterogenem Personal (Bedienstete der LG 1, 2. EA, LG 2, 1. EA und Tarifpersonal) handelt, deren Zentralisation an einem Standort dadurch personell besonders herausfordernd ist. Eine Zusammenlegung der Grundbesitzstelle wird aufgrund des umfangreichen Aktenbestandes voraussichtlich erst nach Ablauf der 10 Jahre möglich sein. Voraussetzung ist, dass entweder eine Grundsteuerreform die Papieraktenhaltung überflüssig machen wird oder durch weiteren personellen Rückgang oder die elektronische Aktenführung Aktenlagerflächen in ausreichendem Umfang an einem Standort entstehen werden.

Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse kommt den einzelnen der drei Kriterien ein Gewicht (in v. H.) von a) 50 (Zusammenfassung kleiner Arbeitsbereiche), b) 30 (flexibler Personaleinsatz) und c) 20 (Handlungsoptionen der Landesregierung für die Standorte) zu.

In Anlehnung an Tz. 2.4.2 der VV zu § 7 LHO sind für die Zusammenführung der kleinen Arbeitsbereiche (a) jeweils 2 Punkte pro Arbeitsbereich (insgesamt 10 Punkte für den maximalen Nutzen) zu vergeben.

Bei einer formalen Fusion „de jure“ zu Beginn des Jahres 1 ist die Flexibilität des Personaleinsatzes bereits im ersten Jahr leicht höher als im Ausgangszustand, weil für den Einsatz am jeweils anderen Standort keine Abordnung erforderlich ist. In erhöhtem Umfang ist die Flexibilität aber erst gegeben, wenn die kleinen Arbeitsbereiche jeweils an einem Standort zentralisiert sind und die Arbeitsaufteilung zwischen den Standorten für die großen Arbeitsbereiche (Arbeitnehmerbereich, allgemeine Veranlagung) nach der Umstellung auf eine Bundesfinanzamtsnummer abgeschlossen ist. Letzteres unterstelle ich für das vierte Jahr. Das Personal muss dann kaum noch zwischen den Standorten pendeln. Eine weitere Steigerung ist nochmals ab dem 8. Jahr mit der Zusammenführung der Erhebungsstelle gegeben. Gegenüber einer Ein-Standort-Lösung wird möglicherweise eine leicht geringere Flexibilität verbleiben.

Die Handlungsoptionen der Landesregierung für die Standorte sind ab dem 4. Jahr gegeben, wenn die einheitliche Bundesfinanzamtsnummer eingeführt worden ist. Da eine volle Entscheidungsfreiheit zum Standort aber auch dessen Aufgabe einschließt, was zusätzlich eine alternative Unterbringung der Bediensteten voraussetzt, ist sie nicht größer als der Mittelwert (5) anzusetzen.

Ein-Standort-Variante:

Bei der Ein-Standort-Lösung ist wie bei der Zwei-Standorte-Lösung davon auszugehen, dass die Umstellung auf eine Bundesfinanzamtsnummer nach drei Jahren vollzogen sein wird, dass im Übrigen aber generell nach insgesamt fünf Jahren alle erforderlichen Bauarbeiten am Hauptstandort abgeschlossen sein werden, um alle Bediensteten des aufgelösten Finanzamtes aufzunehmen.¹³

Im 6. Jahr würden also die mit einer Fusion verbundenen Vorteile in vollem Umfang erreicht.

¹³ Auch wenn der LRH in seiner Prüfungsmitteilung „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“ erhebliche Raumüberhänge errechnet hat, ist auszuschließen, dass alle Bediensteten eines aufgelösten Finanzamtes am verbleibenden Standort ohne größere Baumaßnahmen untergebracht werden können. Vielfach entfallen die rechnerischen Raumüberhänge auf Verschnittflächen. Teilweise strebt der LRH auch eine verdichtete Unterbringung der Bediensteten an, die die Steuerverwaltung ablehnt.

Die Flexibilität der Landesregierung hinsichtlich der beiden Standorte ist für die Ein-Standort-Variante für alle Jahre mit 0 zu bewerten. Denn mit dem Umzug der Bediensteten im fünften Jahr auf den verbleibenden Standort steht der aufgegebene Standort für mögliche spätere Entwicklungen, die in die andere Richtung deuten, nicht mehr zur Verfügung. Er wird zu verwerten sein. Er bliebe allenfalls dann für die Landesregierung verfügbar, wenn die Verwertung in der Form der Nachnutzung durch eine andere Landesbehörde erfolgte. Da es sich bei den aufgegebenen Standorten in der Regel um Standorte in strukturschwachen Regionen handelt, wird dies in der Regel aber nicht erfolgen und das Grundstück wird veräußert werden müssen. Dadurch ausgelöste monetäre Vorteile für das Land schätze ich im besonderen Teil ab.

Hiernach ergibt sich die folgende Nutzenabschätzung:

Zwei-Standorte-Lösung/Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Kleine Arbeitsbereiche (50%)	Punkte	0	0	2	6	6	6	6	8	8	8	
	Nutzen	0	0	100	300	300	300	300	400	400	400	2.500
Flexibilität Personaleinsatz (30%)	Punkte	1	1	1	6	6	6	6	8	8	8	
	Nutzen	30	30	30	180	180	180	180	240	240	240	1.530
Handlungsoptionen für den Standort (20%)	Punkte	0	0	0	5	5	5	5	5	5	5	
	Nutzen	0	0	0	100	100	100	100	100	100	100	700

Ab dem achten Jahr ergibt sich hiernach ein jährlicher Nutzen von 740 Punkten. Die Summe des Nutzens der ersten zehn Jahre beträgt 4.730 Punkte.

Ein-Standort-Lösung/Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Kleine Arbeitsbereiche (50%)	Punkte	0	0	2	6	10	10	10	10	10	10	
	Nutzen	0	0	100	300	500	500	500	500	500	500	3.400
Flexibilität Personaleinsatz (30%)	Punkte	1	1	1	6	10	10	10	10	10	10	
	Nutzen	30	30	30	180	300	300	300	300	300	300	2.070
Handlungsoptionen für den Standort (20%)	Punkte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Nutzen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Ab dem fünften Jahr ergibt sich bei der Ein-Standort-Lösung ein jährlicher Nutzen von 800 Punkten. Die Summe des Nutzens der ersten zehn Jahre beträgt 5.470 Punkte.

6.1.2.2. Kosten

Monetär nicht eindeutig bewertbare Kosten sind negative Auswirkungen der Handlungsalternativen auf

- a) die Motivation der Bediensteten mit der Folge einer verminderten Produktivität, auch in Form einer höheren Krankheitsrate,
- b) die Personalgewinnung,
- c) die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in Niedersachsen (auch Wirtschaftskraft, Arbeitsplatzangebot),
- d) die öffentliche Akzeptanz und
- e) fachliche Schnittstellen (Zusammenarbeit im Amt).

Zu a)

Die Fusion zweier Finanzämter mit dem Ziel der Zusammenlegung kleiner Arbeitsbereiche wird unmittelbare Auswirkungen auf die Bediensteten haben. Sie wird diejenigen motivieren, die sie als Chance für sich sehen, etwas Neues aktiv mitzugestalten und/oder sich beruflich zu verändern im Sinne von verbessern.

Sie wird diejenigen demotivieren, die ungewollt ihren Arbeitsplatz oder sogar den Standort mit der Folge deutlich längerer Fahrzeiten wechseln müssen.

Die Auswirkungen einer Demotivation auf die Produktivität, insbesondere durch Erhöhung des Krankenstandes, werden umso größer sein, je mehr Personal nicht nur marginal nachteilig betroffen sein wird. Bei der Beibehaltung beider Standorte und der Aufteilung kleiner Arbeitsbereiche auf beide Standorte wird die Demotivation im ersten Jahr wegen der Unsicherheit über die zukünftige Organisationsform größer sein, anschließend aber schnell abflachen, weil auf Dauer nur wenige Bedienstete nachteilig betroffen sein werden. Bei einer Ein-Standort-Lösung würde die Demotivation ausgeprägter und langanhaltend sein. Durch Telearbeitsplätze wird nur für einen kleineren Kreis der Bediensteten Entlastung geschaffen werden können (Eignetheit des Arbeitsbereichs für eine umfassende Telearbeit, persönliche Eignung

und Geneigtheit zur Telearbeit, Voraussetzungen im privaten Bereich, Ressourcen für die technische Bereitstellung).

Zu b)

Nachteilige Auswirkungen auf die Personalgewinnung haben die Varianten, wenn die Tätigkeit beim zusammengefassten Finanzamt für Bewerberinnen und Bewerber weniger attraktiv ist als vorher und sie deshalb von einer Bewerbung absehen. Dies wird insbesondere dann bedeutsam sein, wenn sich die Fahrstrecke zwischen Wohnung und Dienstort deutlich verlängern wird; eine Auswirkung die im Zeitverlauf voraussichtlich auch nicht abnehmen wird. Eine Ein-Standort-Lösung lässt diese nachteiligen Auswirkungen deutlich eher und häufiger erwarten als eine Zwei-Standorte-Lösung.

Zu c)

Eine Finanzamtsfusion verschlechtert die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in einer Kommune/Region, wenn mit ihr – wie bei der Ein-Standort-Lösung - ein wesentlicher Verlust an Arbeitsplätzen verbunden ist oder sie die Ansiedlung neuer oder den Erhalt bestehender Wirtschaftsbetriebe erschwert. Dies ist bei einer Zwei-Standorte-Lösung mit der wechselseitigen Zusammenführung kleiner Arbeitsbereiche auszuschließen.

Zu d)

Die öffentliche Akzeptanz von strukturellen Veränderungen ist für deren Umsetzbarkeit - auch langfristig - entscheidend. Sie bemisst sich nach der voraussichtlichen Reaktion der Bevölkerung. Schon der Verlust der Selbstständigkeit eines Finanzamtsstandortes wird als Bedeutungsverlust, eine Standortaufgabe in der Regel als „Aufgabe einer Region“ empfunden, erst recht in einer strukturschwachen Region, in der es bevorzugt zu Fusionen kommt. Auch insoweit hat die Zwei-Standorte-Lösung gegenüber der Ein-Standort-Lösung klare Vorteile.

Zu e)

Der Faktor der fachlichen Schnittstellen betrifft die Zusammenarbeit innerhalb eines Finanzamts. Am Beispiel der Abstimmung der Betriebsprüfungsstelle mit dem Veranlagungsbereich und der Erhebungsstelle bedeutet dies, dass die Zusammenarbeit zwischen diesen Dienststellen bei zwei Standorten aufwändiger und damit eventuell weniger intensiv ist als bei räumlicher Nähe an einem Standort. Das

kann auch mittelbar Auswirkungen auf die Qualität der fachlichen Erledigung haben. Derartige „Schnittstellenproblematiken“ können allerdings erfahrungsgemäß auch bei Finanzämtern auftreten, deren Arbeitsbereiche an einem Standort zentralisiert sind. Örtliche Nähe oder Ortsverschiedenheit sind also nicht zwingend Auslöser/Ursache für Schnittstellenprobleme. Gleichwohl: Die Erhöhung der Zahl von Schnittstellen führt zu einer höheren Komplexität und erhöht damit das Risiko einer höheren Fehleranfälligkeit. Bei an einem Standort zusammengefassten Arbeitsbereichen ist dieser Faktor nicht erhöht, bei der „Zwei-Standorte-Lösung“ ist er höher. Das Gewicht und die Bedeutung dieses Aspekts sind indes, weil routinemäßig beherrschbar, als vergleichsweise gering anzusehen: Sowohl bei einem Amt mit einem Standort als auch bei einem Amt mit zwei Standorten gehört es zu den normalen Organisationsaufgaben, dass die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Sachgebieten – egal wo diese örtlich angesiedelt sind – angemessen organisiert werden.

Die Bewertung der Ein- und Zwei-Standorte-Lösung in generalisierter Form nehme ich nach dem schon zum Nutzen (Tz. 6.1.2.1) verwendeten Schema vor. Die prozentuale Gewichtung setze ich dabei

- mit jeweils 32,5% für die ersten beiden Faktoren (a) Motivation und b) Personalgewinnung),
- mit jeweils 15% für die beiden Faktoren c) Einheitlichkeit der Lebensbedingungen und d) öffentliche Akzeptanz) und
- mit 5% für das Kriterium e) der Schnittstellen an.

Fachlich führen die Auswirkungen auf den Dienst – deshalb 32,5% ($\times 2 = 65\%$) und 5% - mit 70%.

Der Faktor c) „Einheitlichkeit der Lebensbedingungen“ hat einen bedeutenden Einfluss auf d), die öffentliche Akzeptanz. Beide Faktoren in der Summe ($15\% \times 2 = 30\%$) entsprechen mit ihrem Gewicht damit annähernd einem der entscheidenden fachlichen Faktoren (32,5%).

Die Punktevergabe soll einer „durchschnittlichen“, einer „mittleren“ Annahme folgen. Im besonderen Teil, den einzelnen Finanzamtsfusionen, verwende ich diese Werte, wenn die spezifische Situation keine Anpassung erfordert.

Zwei-Standorte-Lösung/Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Motivation der Bediensteten (32,5%)	Punkte	5	3	2	2	1	1	1	0	0	0	
	Kosten	162,5	97,5	65	65	32,5	32,5	32,5	0	0	0	487,5
Personalgewinnung (32,5%)	Punkte	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
	Kosten	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	650
Einheitlichkeit der Lebens- bedingungen (15%)	Punkte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Kosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öffentliche Akzeptanz (15%)	Punkte	3	3	3	3	3	3	3	2	2	1	
	Kosten	45	45	45	45	45	45	45	30	30	15	390
Schnittstellen (5%)	Punkte	8	8	7	5	5	5	5	4	4	4	
	Kosten	40	40	35	25	25	25	25	20	20	20	275
												1802,5

Eine Zwei-Standorte-Lösung verursacht nicht monetär messbare Kosten in der Größenordnung von 1.802,5 Punkten. Ab dem zehnten Jahr sind nur noch nichtmonetäre Kosten im Umfang von 100 Punkten/Jahr „spürbar“.

Ein-Standort-Lösung/Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Motivation der Bediensteten (32,5%)	Punkte	7	7	7	7	7	6	6	5	5	4	
	Kosten	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	195	195	162,5	162,5	130	1.982,5
Personalgewinnung (32,5%)	Punkte	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
	Kosten	162,5	162,5	162,5	162,5	162,5	162,5	162,5	162,5	162,5	162,5	1.625
Einheitlichkeit der Lebensbedingungen (15%)	Punkte	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
	Kosten	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	750
Öffentliche Akzeptanz (15%)	Punkte	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	
	Kosten	75	75	75	75	75	75	75	75	60	60	720
Schnittstellen (5%)	Punkte	8	8	7	5	0	0	0	0	0	0	
	Kosten	40	40	35	25	0	0	0	0	0	0	140
												5.217,5

Eine Ein-Standort-Lösung verursacht nicht monetär messbare Kosten in der Größenordnung von 5.217,5 Punkten. Ab dem zehnten Jahr sind nichtmonetäre Kosten noch im Umfang von 427,5 Punkten/Jahr „spürbar“.

Zwischenergebnis (nicht monetär bewertbarer Kosten und Nutzen)

	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10.	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10.
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	5.218	428	1.803	100
Differenz	252	372	2.927	640

Die von den konkret zu fusionierenden Finanzämtern unabhängige Einschätzung führt für die nicht monetär bewertbaren Kosten und Nutzen zu einer klaren Favorisierung der Zwei-Standorte-Lösung.

6.1.3. Hilfskriterium „aufkommenswirksame Fehlerquote“

Ergänzend zur obigen Kosten-Nutzen-Analyse nach Nr. 2.4 der Anlage zu VV Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO kann zur weiteren Veranschaulichung der mit einer Ein-Standort- oder Zwei-Standorte-Lösung verbundenen nicht monetär bewertbaren Konsequenzen das Hilfskriteriums der „aufkommenswirksamen Fehlerquote“ dienen.

Die Motivation der Beschäftigten, die Qualität des gewinnbaren Personals und die Qualität der Zusammenarbeit im Amt haben maßgeblichen Einfluss auf die Quantität und die Qualität der Aufgabenerledigung. Basierend auf dem Steueraufkommen in Niedersachsen 2017 bei der Körperschaftsteuer ergibt sich für die „kleinen Finanzämter“ ein durchschnittliches Aufkommen von rund 12,7 Mio. EUR¹⁴. Defizite bei der Motivation von Beschäftigten, bei der Qualität des Personals und bei der Zusammenarbeit und beim Teamgeist haben Auswirkungen auf die Fehlerquote bei der Bearbeitung von Steuersachverhalten. Bei der Annahme einer fusionsbedingten, dadurch gar dauerhaft angelegten aufkommenswirksamen Fehlerquote von nur 2% aufgrund solcher Defizite ergäbe sich eine jährliche steuerliche Minderein-

¹⁴ In 1.000,- EUR: FA Alfeld: 8.353, FA Bad Gandersheim: -338, FA Emden: 6.502, FA Goslar: 18.131, FA Helmstedt: 36.610, FA Herzberg am Harz: 9.856, FA Holzminden: 22.654, FA Lüchow: 2.465, FA Norden: 10.473, FA Uelzen: 14917, FA Wittmund: 10.932 (= 140.555/11 = 12.777)

nahme von rund 240.000,- EUR pro Finanzamt/Jahr. Da aber nicht nur die Körperschaftsteuer veranlagt wird, sondern bei denselben Körperschaften und Personengesellschaften auch die Umsatzsteuer- und Gewerbesteuererklärungen zu bearbeiten sind, wäre dieser Betrag noch zu erhöhen. Folgerung: Allein eine verminderte Qualität der Arbeit durch Demotivation der Beschäftigten, Personalgewinnungsprobleme und Kooperationsdefizite im fusionierten Amt, die zu einer aufkommenswirksamen Fehlerquote von 2% führen, würde im Bereich der Veranlagung der Körperschaften und Personengesellschaften zu Aufkommensausfällen in einer Größenordnung von mindestens 300.000,- EUR pro Jahr und kleines Finanzamt führen. Der monetäre Vorteil der Ein-Standort-Lösung würde bei dieser Betrachtung in einen Nachteil umschlagen. Die Zwei-Standorte-Lösung ist unter Berücksichtigung dieser Aspekte also klar wirtschaftlicher.

Selbst wenn 2% zu hoch gegriffen sein sollten, würden die genannten Defizite die Gesamtheit der Bediensteten in unterschiedlicher Ausprägung betreffen. Als Berechnungsbasis für einen spekulativen Steuerausfall wären daher nicht „nur“ die Körperschaftsteuereinnahmen, sondern die gesamten Steuereinnahmen des jeweiligen Finanzamtes heranzuziehen. 300.000,- EUR dürften also eher am unteren Ende eines Aufkommensausfalls liegen.¹⁵

¹⁵ Diese Betrachtung lässt sich auch als ergänzendes Argument für das in Tz. 4 gefundene Zwischenergebnis „Finanzamtsfusionen“ heranziehen. Gegenüber dem sich bis in die 2030er-Jahre entwickelnden Status Quo ermöglicht die Zusammenführung der kleinen Arbeitsbereiche dann weiterhin eine qualitativ höherwertige Bearbeitung der Steuerfälle (insbesondere durch den bereits mehrfach erwähnten gesicherten fachlichen Austausch, Spezialisierungen und jederzeitige vollumfängliche Vertretungen. Folge: Das Risiko von Steuerausfällen wird vermindert. Legte man hier ebenfalls eine aufkommenswirksame Fehlerquote von 2% zugrunde, ergäben sich weitere monetäre Nutzen von 300.000,- EUR/Jahr, die die in Tz. 6.1.1.3 aufgeführten Amortisationszeiträume deutlich veränderten (5 Jahre für die Ein-Standort-Lösung und 9 Jahre für die Zwei-Standorte-Lösung).

6.1.4. Zusammenfassende Bewertung (Allgemeiner Teil)

Die Ein-Standort-Lösung ist die wirtschaftlichere Variante bei alleiniger Betrachtung der mit ihr erzielbaren direkt bezifferbaren Personaleinsparungen (vgl. Tz. 6.1.1.3). Pro Jahr liegt die mit ihr verbundene Einsparung von Personalkosten um rund 240.000,- EUR über die mit der Zwei-Standorte-Lösung verbundenen Personaleinsparungen.

Die Bewertung der nicht-monetären Faktoren weist dagegen in die genau entgegengesetzte Richtung (vgl. Tz. 6.1.2). Die Zwei-Standorte-Lösung ist um ein Vielfaches attraktiver als die Ein-Standort-Lösung (doppelte bzw. 12-fache Punktzahl).

Einen ergänzenden Ansatz für den Vergleich der grundsätzlich nicht vergleichbaren Einheiten (Euro gegenüber Punkten) bietet das Hilfskriterium der aufkommenswirksamen Fehlerquote. Es zeigt, dass die mit der Ein-Standort-Lösung verbundenen deutlich gravierenderen qualitativen Verschlechterungen beim Personal und bei dessen Motivation eine – monetär abschätzbare - aufkommenswirksame Fehlerquote befürchten lassen, die die mit der Ein-Standort-Lösung verbundenen monetären Vorteile durch Personaleinsparung deutlich übersteigen. Unter Einbeziehung des Hilfskriteriums der aufkommenswirksamen Fehlerquote in die Kategorie der monetären Kosten erweist sich damit die Zwei-Standorte-Lösung nicht nur im nicht-monetären Bereich, sondern auch im monetären Bereich als die wirtschaftlichere.

Und: Bei dem hier beschriebenen Bewertungsversuch einer „Umrechnung“ von Punkten in Euro über das Hilfskriterium der aufkommenswirksamen Fehlerquote wären die beiden Kriterien „Auswirkungen auf die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in Niedersachsen“ und „öffentliche Akzeptanz“ noch gesondert auf die Waagschale zu legen. Sie verstärken das gefundene Ergebnis für die Zwei-Standorte-Lösung, so dass die Gesamtbewertung – egal über welche Berechnungsmethode vorgegangen wird - zu einer eindeutigen Favorisierung der Zwei-Standorte-Lösung führt. Die folgenden Einzelbetrachtungen auf der Ebene der jeweiligen Finanzamtspaare bestätigen dieses Ergebnis.

6.2. Besonderer Teil

6.2.1. Finanzämter Uelzen und Lüchow



Abbildung 1: Finanzämter Lüchow und Uelzen, schwarze Linien = Landkreisgrenzen

Für die Kosten-Nutzen-Relation der Ein-Standort-Lösung und der Zwei-Standorte-Lösung einer Fusion der Finanzämter Uelzen und Lüchow setze ich bei der Einsparung der Personalkosten die in Tz. 6.1.1.1.1 ermittelten Werte an.

Einsparungen bei den Sachkosten können sich bei der Ein-Standort-Lösung bei einer Zentralisierung in Uelzen (größerer der beiden Standorte, neuerer Gebäudebestand, wirtschaftlich stärkerer und bevölkerungsreicherer Landkreis) aus der Veräußerung des Gebäudes Mittelstr. 5, Lüchow und der Beendigung der Anmietung des Gebäudes Gartenstr.6, Lüchow ergeben.

Das Gebäude Gartenstr. 6 ist auf unbestimmte Zeit mit einer 12-monatigen Kündigungsfrist zum Ablauf eines Kalendervierteljahres für einen Mietzins von 1.281,64 EUR/Monat inkl. Nebenkostenabschlag angemietet. Mit der Auflösung des Mietvertrags ließen sich damit rund **15.380,- EUR/Jahr** einsparen.

Der Erhaltungszustand des Gebäudes Mittelstr. 5, Lüchow ist mittelgut bis gut. 2014 ist ein Bauunterhaltungsbedarf von **70.000,- EUR** festgestellt worden (Bodenbelag, Fenstersanierung, Tapezier- und Lackierarbeiten), der mit einer Veräußerung des 1928 erstellten Gebäudes als Ausgabe für den Landeshaushalt entfielen. Einen möglichen Veräußerungserlös des Gebäudes mit einer Nutzfläche von 689 qm habe ich nicht über den Liegenschaftsfonds Niedersachsen (LFN) schätzen lassen. In einer strukturschwachen Region wie Lüchow werden Büroflächen in größerem Umfang voraussichtlich nicht benötigt. Eine Internetabfrage im April 2018 ergab ein einziges zum Verkauf angebotenes Wohn- und Geschäftshaus in Lüchow mit einer Fläche von 2.185 qm. Der geforderte Verkaufspreis lag bei 388 EUR/qm. Entsprechend schätze ich den Veräußerungswert der Immobilie Mittelstr. 5, Lüchow für Zwecke einer überschlägigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf nicht mehr als 500,- EUR/qm, abgerundet rund **300.000,- EUR**. Wahrscheinlicher erscheint mir allerdings deren gegenwärtige Unveräußerbarkeit.

Die einmaligen Personalkosten der Fusion belaufen sich auf rund **2,8 Mio. EUR** (Modell 2, zwei gleich große Finanzämter), vgl. Tz. 6.1.1.2, die allgemeinen Sachkosten auf rund **400.000,- EUR**. Am Standort Uelzen sind gegenwärtig zwar Büroräume verfügbar, sie würden aber bei weitem nicht ausreichen, das Personal des FA Lüchow aufzunehmen. Das FA Uelzen hat rund 150 qm freie Hauptnutzfläche (HNF).¹⁶ Die Bediensteten des FA Lüchow sind gegenwärtig beengt - auf rund 1.000 qm HNF - untergebracht. Unter der Annahme einer intern noch optimierbaren Unterbringung wären mindestens 500 qm HNF als Anbau an das FA Uelzen neu zu errichten.

Der LRH hat anlässlich der Bauanmeldung für den Neubau des FA Stade die Kosten je qm Nutzfläche für das FA Stade (4.297 EUR/qm), das FA Oldenburg (2.257 EUR/qm) und das FA Cloppenburg (2.309 EUR/qm) ermittelt.¹⁷ Dabei ist zu beachten, dass es sich bei dem FA Oldenburg um einen Systembau handelt und das FA Cloppenburg seinen Neubau 2009 bezogen hat. Die Baukosten für beide Gebäude geben damit nicht das aktuelle Kostenniveau wider.

¹⁶ Siehe Entwicklungsbogen.

¹⁷ LRH vom 6.12.2017, 36-O 1500/049-0007-005

Für diese Betrachtung gehe ich von Neubaukosten von 3.500 EUR/qm aus, in der Annahme, dass die Kosten nach einer Abflachung der gegenwärtigen Hochkonjunktur am Bau wieder sinken. Bei der Ein-Standort-Lösung entstünden dann Kosten für einen Anbau an das FA Uelzen von mindestens **1,75 Mio. EUR**.

Den nicht monetär fassbaren Nutzen der Finanzamtsfusion bewerte ich mit den bei Tz. 6.1.2.1 angesetzten Werten. Für die Ein-Standort-Lösung 5.470 Punkte für die ersten zehn Jahre und ein jährlicher Nutzen ab dem achten Jahr von 800 Punkten ab dem fünften Jahr. Für die Zwei-Standorte-Lösung 4.730 Punkte Summe des Nutzens und 740 Punkte jährlicher Nutzen ab dem 8. Jahr.

Die nicht monetär fassbaren Kosten sind an die spezifische Situation des Landkreises Lüchow-Dannenberg anzupassen. Aufgrund der ausgeprägten regionalen Schwäche des Landkreises sind die Kosten der öffentlichen Akzeptanz auch der Zwei-Standorte-Lösung als höher (beginnend mit Punktzahl 6) anzunehmen.

Für die Ein-Standort-Lösung gehe ich von einem Startwert von 10 aus. Auch für die anderen drei Faktoren sind die Startwerte für die Ein-Standort-Lösung anzupassen. Für die Motivation der gegenwärtig Beschäftigten gehe ich ebenfalls von einem Startwert von 10 aus. In seinem Gespräch mit Herrn Minister Hilbers am 19.3.2018 äußerte der Personalrat des FA Lüchow, dass die meisten Beschäftigten des Finanzamts wohnten östlich von Lüchow. Für diese würde sich der Weg zur Dienststelle deutlich verlängern. Die Personalgewinnung würde sich verschlechtern, weil das FA Uelzen den Bereich östlich Lüchow kaum noch erschließen könnte (eine Stunde Fahrzeit mit PKW, 66 km). Hauptsächlich handelt es sich dabei um die Samtgemeinde Gartow, in der 2011 rund 3.700 Menschen lebten, davon 479 im Alter unter 18 Jahren.¹⁸ Startwert für die Kosten der Personalgewinnung daher nur leicht verschlechtert: 7. Bei einer strukturschwachen Region wie Lüchow würde sich der Verlust von Arbeitsplätzen im Umfang von 57 (VZE) bereits deutlicher bemerkbar machen als in vielen anderen Regionen. Startwert: 8 beim Kriterium der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen.

¹⁸ Vgl. ZENSUS 2011, <https://ergebnisse.zensus2011.de/#StaticContent:033545403,ROOT,m>,

Hiernach ergibt sich die folgende Kosten-Nutzen-Betrachtung:

Tabelle 4: Monetäre Kosten und Nutzen Fusion FA Uelzen und FA Lüchow

Uelzen/Lüchow	Einmalige Kosten/Nutzen (in EUR)		Jährliche Kosten/Nutzen (in EUR)	
	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung
Einsparung Personalkosten			320.000,-	80.000,-
Abmietung Gartenstraße 6			15.000,-	, -
Veräußerung Mittelstraße 5	300.000,-			
Wegfall Bauunterhaltungsbedarf	70.000,-			
Summe monetärer Nutzen	370.000,-	0,-	335.000,-	80.000,-
Personalkosten der Fusion	2.875.000,-	2.875.000,-		
Sachkosten (ohne Baukosten)	400.000,-	400.000,-		39.000,-
Baukosten	1.750.000,-	0		
Differenz Nutzen zu Kosten	-4.655.000,-	-3.275.000,-	335.000,-	41.000,-

Tabelle 5: Nichtmonetäre Kosten Fusion FA Uelzen und FA Lüchow

Zwei-Standorte-Lösung/Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Motivation der Bediensteten (32,5%)	Punkte	5	3	2	2	1	1	1	0	0	0	
	Kosten	162,5	97,5	65	65	32,5	32,5	32,5	0	0	0	487,5
Personalgewinnung (32,5%)	Punkte	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
	Kosten	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	650
Einheitlichkeit der Lebensbedingungen (15%)	Punkte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Kosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Öffentliche Akzeptanz (15%)	Punkte	6	6	6	6	6	6	6	4	4	3	
	Kosten	90	90	90	90	90	90	90	60	60	45	795
Schnittstellen (5%)	Punkte	8	8	7	5	5	5	5	4	4	4	
	Kosten	40	40	35	25	25	25	25	20	20	20	275

Tabelle 6: Nichtmonetäre Kosten Fusion FA Uelzen und FA Lüchow

Ein-Standortlösung/Jahr		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Motivation der Bediensteten (32,5%)	Punkte	10	10	10	10	10	9	9	8	8	7	
	Kosten	325	325	325	325	325	292,5	292,5	260	260	227,5	2.957,5
Personalgewinnung (32,5%)	Punkte	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
	Kosten	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	227,5	2.275
Einheitlichkeit der Lebensbedingungen (15%)	Punkte	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	
	Kosten	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	1.200
Öffentliche Akzeptanz (15%)	Punkte	10	10	10	10	10	10	8	8	6	6	
	Kosten	150	150	150	150	150	150	120	120	90	90	1.320
Schnittstellen (5%)	Punkte	8	8	7	5	0	0	0	0	0	0	
	Kosten	40	40	35	25	0	0	0	0	0	0	140

	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10.	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10.
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	7.893	665	2.208	130
Differenz	-2.423	135	2.522	610

Über Tz. 6.1.4 hinausgehende ergänzende Bewertung:

Die Ein-Standort-Lösung hat bei den jährlich wiederkehrend anfallenden monetären Kosten und Nutzen einen Vorteil gegenüber der Zwei-Standorte-Lösung. Auf lange Sicht würde dies auch den monetären Nachteil der Ein-Standort-Lösung bei den einmaligen Aufwendungen ausgleichen, selbst wenn die Baukosten am Standort Uelzen höher ausfielen als hier angenommen und sich das Gebäude Mittelstr. 5, Lüchow nicht veräußern ließe.

Einen deutlichen Nachteil zeigt die Ein-Standort-Lösung aber bei den nicht monetär bewertbaren Faktoren gegenüber der Zwei-Standorte-Lösung. Innerhalb der ersten 10 Jahre wäre der Nutzen der Ein-Standort-Lösung negativ, der Schaden größer als der Nutzen. Der Gesamtnutzen ab dem zehnten Jahr wäre ebenfalls deutlich kleiner als bei der Zwei-Standorte-Lösung. Diese Bewertung kann sich in noch weiterer Zukunft (20 Jahre und mehr) verändern, weil sich die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Region Uelzen-Lüchow dann verändert haben werden und die Bewertung auf dieser dann neuen Grundlage erfolgen muss. Allerdings wäre es dann immer noch früh genug den Standort Lüchow zu schließen – wenn es denn wirtschaftlich ist. Aktuell ist damit die Zwei-Standorte-Lösung die wirtschaftlichere.

6.2.2. Finanzämter Braunschweig-Altewiekring und Helmstedt

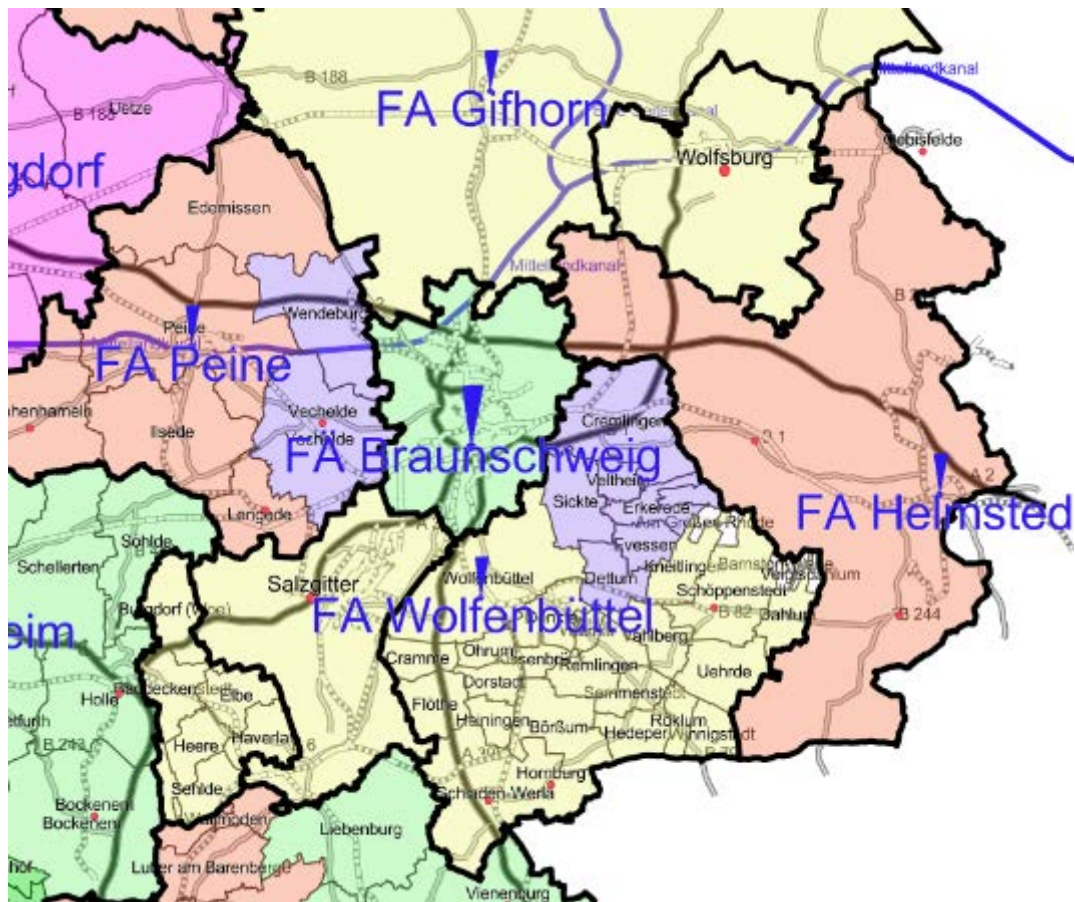


Abbildung 2: Finanzamtsbezirke Braunschweig (Wilhelmstr. und Altewiekring), Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel (schwarze Linien = Landkreisgrenzen)

Für die Kosten-Nutzen-Relation der Ein-Standort-Lösung und der Zwei-Standorte-Lösung einer Fusion der Finanzämter Braunschweig-Altewiekring und Helmstedt setze ich für die Einsparung bei den Personalkosten die in Tz. 6.1.1.1.1 ermittelten Werte an.

Einsparungen bei den Sachkosten und Einnahmen für den Landeshaushalt ließen sich bei der Ein-Standort-Lösung mit Zentralisierung in Braunschweig aus der Veräußerung des Dienstgebäudes, Ernst-Koch-Str. 3 in Helmstedt, erzielen. Der Erhaltungszustand des Gebäudes ist als mittelgut bis gut einzustufen, Bauunterhaltungsbedarf besteht gegenwärtig nur in Höhe von rund 20.000,- EUR. Das Gebäude hat eine HNF von 1.825 qm. Eine Internetrecherche im April 2018 ergab eine zum Kauf angebotene Gewerbeimmobilie von knapp über 300 qm zu einem Preis von unter 500,- EUR/qm, eine weitere ähnlich große zu einem Preis von knapp unter 300,-

EUR/qm und ein Objekt von 70.000 qm, dessen Kaufpreis nur auf Nachfrage erhältlich war. Für die Abschätzung der monetär möglichen Einnahmen gehe ich deshalb von einem erzielbaren Veräußerungspreis von 500,- EUR/qm aus ($1.825 \times 500 = 912.500,-$ EUR, rund 1 Mio. EUR).

Zur Aufnahme des in Helmstedt beschäftigten Personals am Standort Braunschweig-Altewiekring wären Baumaßnahmen erforderlich. Unter Berücksichtigung der vorgesehenen Abgabe von Zuständigkeiten an das FA Wolfenbüttel im Umfang von ca. 25 VZE und das FA Peine (ca. 29 VZE) wären rechnerisch noch für rund 25 VZE am FA Braunschweig-Altewiekring oder in dessen Nähe Büroarbeitsplätze zu schaffen. Die Unterbringung im bisherigen Gebäudebestand ist nicht möglich. Bereits gegenwärtig liegt der Raumbedarf des Amtes über der verfügbaren HNF, was auch für das FA Helmstedt gilt. Zur überschlägigen Ermittlung des erforderlichen Baubedarfs teile ich die gegenwärtige HNF des FA Helmstedt (1.825 qm) durch das zugewiesene Personal in VZE (rund 78) und multipliziere das Ergebnis mit 25. Dies ergibt einen Flächenbedarf von rund 585 qm. Mit den schon bei Tz. 6.2.1 angenommenen Neubaukosten von 3.500,- EUR/qm ergäben sich Baukosten von rund **2.047.500,- EUR, rund 2 Mio. EUR.**

Die einmaligen Personalkosten der Fusion belaufen sich auf rund **2,8 Mio. EUR** (Modell 1, großes und kleines Finanzamt), vgl. Tz. 6.1.1.2. die allgemeinen Sachkosten auf rund **400.000,- EUR**. Die Personalkosten für die zwei erforderlichen Zuständigkeitsverlagerungen betragen schätzungsweise 1,8 Mio. EUR (Modell 4, vgl. Tz. 6.1.1.2). Ich verwende nicht Modell 3, weil ich unterstelle, dass die Zuständigkeitsverlagerungen zeitlich nachgelagert erfolgen werden.

Danach ergeben sich die folgenden monetären Auswirkungen:

Braunschweig-Altewiekring	Einmalige Kosten/Nutzen (in EUR)		Jährliche Kosten/Nutzen (in EUR)	
	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung
Einsparung Personalkosten			320.000,-	80.000,-
Veräußerung Ernst-Koch-Str. 3	1.000.000,-			
Wegfall Bauunterhaltungsbedarf	20.000,-			
Summe monetärer Nutzen	1.020.000,-	0,-	320.000,-	80.000,-
Personalkosten der Fusion	2.875.000,-	2.875.000,-		
Sachkosten (ohne Baukosten)	400.000,-	400.000,-		39.000,-
2 Zuständigkeitsverlagerungen	1.800.000,-	1.800.000,-		
Baukosten	2.000.000,-	0		
Differenz Nutzen zu Kosten	-6.055.000,-	-5.075.000,-	320.000,-	41.000,-

Den nicht monetär fassbaren Nutzen der Finanzamtsfusion bewerte ich mit den bei Tz. 6.1.2.1 angesetzten Werten, für die Ein-Standort-Lösung 5.470 Punkte für die ersten zehn Jahre und ein jährlicher Nutzen ab dem achten Jahr von 800 Punkten ab dem fünften Jahr, für die Zwei-Standorte-Lösung 4.730 Punkte als Summe des Nutzens und 740 Punkte jährlicher Nutzen ab dem 8. Jahr.

Die nicht monetär fassbaren Kosten bewerte ich ebenfalls mit generalisierend angesetzten Werten (Tz. 6.1.2.2). Für die Ein-Standort-Lösung 5.218 Punkte, ab dem zehnten Jahr 428 Punkte und für die Zwei-Standorte-Lösung 1.803 Punkte, ab dem zehnten Jahr 100 Punkte/Jahr.

Zuständigkeitsverlagerungen:

Ergänzende nichtmonetäre Kosten und Nutzen ergeben sich aus den beiden Zuständigkeitsverlagerungen zugunsten der Finanzämter Peine und Wolfenbüttel. Die Zuständigkeitsverlagerungen führen zu einer Vergrößerung aller Arbeitsbereiche beider Finanzämter, mithin auch der tendenziell kleinen Arbeitsbereiche.

Beim FA Peine liegen nur die Veranlagung der Land- und Forstwirte (die in dem Zuge beim FA Braunschweig-Altewiekring zentralisiert werden soll) und die Grundbesitzstelle unter der „kritischen“ Grenze, drei andere Arbeitsbereiche leicht darüber. Der Personalbedarf des FA Peine wird perspektivisch voraussichtlich nur leicht schrumpfen – Trend der letzten 10 Jahre, ohne Berücksichtigung der demografischen Entwicklung. Die Verstärkung dient damit zur Verbesserung der „knappen“ Arbeitsfähigkeit.

Beim FA Wolfenbüttel liegen alle Arbeitsbereiche deutlich über den Mindestgrenzen, allerdings wird das Finanzamt perspektivisch voraussichtlich schon unter Zugrundelegung der Entwicklung der letzten 10 Jahre deutlich kleiner werden (-20 VZE). Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur in Richtung einer deutlichen Abnahme der jungen und der am Erwerbsleben teilnehmenden Bevölkerung wird voraussichtlich deutlich stärker sein als im Amtsbezirk des FA Peine. Für das FA Wolfenbüttel bedeutet die Stärkung damit einen zusätzlichen „Puffer“. Der Nutzen ähnelt damit dem Nutzen, der mit der Zusammenführung der kleinen Arbeitsbereiche verbunden ist. Deshalb orientiere ich mich an dem dafür in Tz. 6.1.2.1 typisierend angesetzten Nutzen. Anders, als bei Fusionen entsteht der Nutzen aber sofort mit der Zuständigkeitsverlagerung, weil in dem Zeitpunkt die Arbeitseinheiten bereits

entsprechend vergrößert sein müssen. Allerdings werden die Zuständigkeitsverlagerungen zur Verminderung der Komplexität des Veränderungsprozesses nicht zeitgleich mit den Fusionen erfolgen, sondern zeitlich später, sodass ich bei einer Betrachtung des Zeitraumes ab der Fusion, die ersten drei Jahre einen Nutzen von Null ansetze. Bei Fusionen könnte die Zusammenführung der kleinen Arbeitsbereiche mit einem maximalen Nutzen von 500 bewertet werden (50 x 10 Punkte). Zuständigkeitsverlagerungen stärken kleine Arbeitsbereiche in geringerem Umfang, als es durch eine Fusion erreichbar wäre, weshalb ich sie ab dem vierten Jahr beginnend mit 50, aufsteigend (s. nachfolgende Ausführungen zu den Kosten) bis zum halben maximalen Wert ansetze (250).

Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Σ
Kosten	0	0	0	50	50	100	100	150	200	250	900

Die Summe des nichtmonetären Nutzens beträgt in den ersten zehn Jahren 900 Punkte.

Die Änderung der Zuständigkeiten hat nichtmonetäre Auswirkungen auf die Steuerbürgerinnen und –bürger, die aber in ihrer Größenordnung vernachlässigbar sind (z. B. Fahrt zu einem anderen Finanzamt). Deutliche Auswirkungen auf die Faktoren Personalgewinnung, Einheitlichkeit der Lebensbedingungen, öffentliche Akzeptanz und Schnittstellen sind ebenfalls nicht erkennbar. Die Motivation der Beschäftigten könnte leiden, wenn die veränderte Zuständigkeit mit zwangsweisen Versetzungen verbunden wäre, ohne über dislozierte Arbeitsplätze die weitere Tätigkeit im bisherigen Finanzamt zu ermöglichen. Dies ist in größerem Umfang vermeidbar, wenn die Zuständigkeitsverlagerungen sukzessive gemeindeweise durchgeführt werden, um den sukzessiven Personalabbau und –aufbau zu ermöglichen. Entsprechend kann sich der Nutzen der Zuständigkeitsverlagerung auch nur im Zeitverlauf aufsteigend bilden (s.o. Nutzen).

Die zusammenfassende Betrachtung der nichtmonetären Kosten und Nutzen sieht damit wie folgt aus:

	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	∑ Jahre 1 –	p. a. ab 10.	∑ Jahre 1 –	p. a. ab 10.
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Zuständigkeits- verlagerungen	900	250	900	250
Kosten	5.218	428	1.803	100
Differenz	1.152	622	3.827	890

Bewertung:

Es zeigt sich das unter Tz. 6.1.4 dargestellte Ergebnis.

6.2.3. Finanzämter Hildesheim und Alfeld

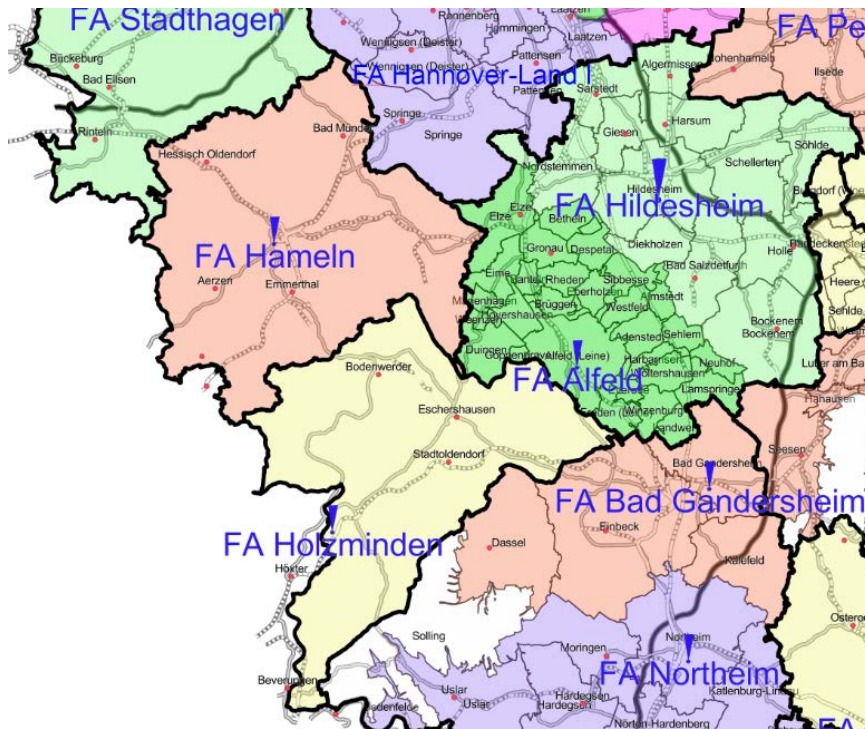


Abbildung 3: Finanzämter Hildesheim, Alfeld, Hameln und Holz Minden, schwarze Linien = Landkreisgrenzen

Für die Kosten-Nutzen-Relation der Ein-Standort-Lösung und der Zwei-Standorte-Lösung einer Fusion der Finanzämter Hildesheim und Alfeld setze ich für die Einsparung bei den Personalkosten die in Tz. 6.1.1.1.1 ermittelten Werte an.

Einsparungen bei den Sachkosten können sich bei der Ein-Standort-Lösung bei einer Zentralisierung in Hildesheim aus der Veräußerung des Gebäudes Ravenstr. 10, Alfeld ergeben. Das Gebäude hat einen mittleren Erhaltungszustand. Bauunterhaltungsbedarf besteht gegenwärtig nur in Höhe von rund 350.000,- EUR. Das Gebäude hat eine HNF von 1.717 qm. Eine Internetrecherche im April ergab eine zum Kauf angebotene Gewerbeimmobilie von knapp über 1.300 qm zu einem Preis von unter 500,- EUR/qm und eine weitere ähnlich große zu einem Preis von knapp unter 600,- EUR/qm. Dabei handelt es sich aber um ein Autohaus im Gewerbegebiet. Das Finanzamt liegt näher am Stadtkern und wäre als Bürogebäude nutzbar, sodass ein grundsätzlich höherer Veräußerungspreis zu erwarten ist. Eine weitere Immobilie im Stadtkern mit 267 qm Büro- und Praxisfläche stand ebenfalls zum Verkauf, allerdings war der Preis nur auf Nachfrage erhältlich. Begrenzend auf die Höhe eines Kaufpreises für das Finanzamtsgebäude wirkte sich aus, dass Alfeld

eine Kleinstadt mit rund 20.000 Einwohnern ist, in der nur sehr selten Büroflächen von rund 1.700 qm nachgefragt werden dürften. Es dürfte sich deshalb kaum ein Veräußerungspreis von über 1.000,- EUR/qm erzielen lassen. Den fiktiven Veräußerungspreis setze ich deshalb mit 1,7 Mio. EUR an.

Zur Aufnahme des in Alfeld beschäftigten Personals am Standort Hildesheim wären Baumaßnahmen erforderlich. Das FA Hildesheim hat eine HNF von 6.178 qm bei einem Raumbedarf von rund 5.000 qm. Dies führt zu erforderlichen Anbauten von rund 500 qm oder einer entsprechenden Anmietung. Mit den schon bei Tz. 6.2.1 angenommenen Neubaukosten von 3.500,- EUR/qm ergäben sich Baukosten von rund **1,75 Mio. EUR**.

Die einmaligen Personalkosten der Fusion belaufen sich auf rund **2,8 Mio. EUR** (Modell 1, großes und kleines Finanzamt), vgl. Tz. 6.1.1.2, die allgemeinen Sachkosten auf rund **400.000,- EUR**.

Den nicht monetär fassbaren Nutzen der Finanzamtsfusion bewerte ich mit den bei Tz. 6.1.2.1 angesetzten Werten, für die Ein-Standort-Lösung 5.470 Punkte für die ersten zehn Jahre und ein jährlicher Nutzen von 800 Punkten ab dem fünften Jahr, für die Zwei-Standorte-Lösung 4.730 Punkte Summe des Nutzens und 740 Punkte jährlicher Nutzen ab dem 8. Jahr.

Die nicht monetär fassbaren Kosten bewerte ich ebenfalls mit generalisierend angesetzten Werten (Tz. 6.1.2.2). Für die Ein-Standort-Lösung 5.218 Punkte, ab dem zehnten Jahr 428 Punkte und für die Zwei-Standorte-Lösung 1.803 Punkte, ab dem zehnten Jahr 100 Punkte/Jahr.

Dies führt zu folgender Kosten- und Nutzenzusammenstellung:

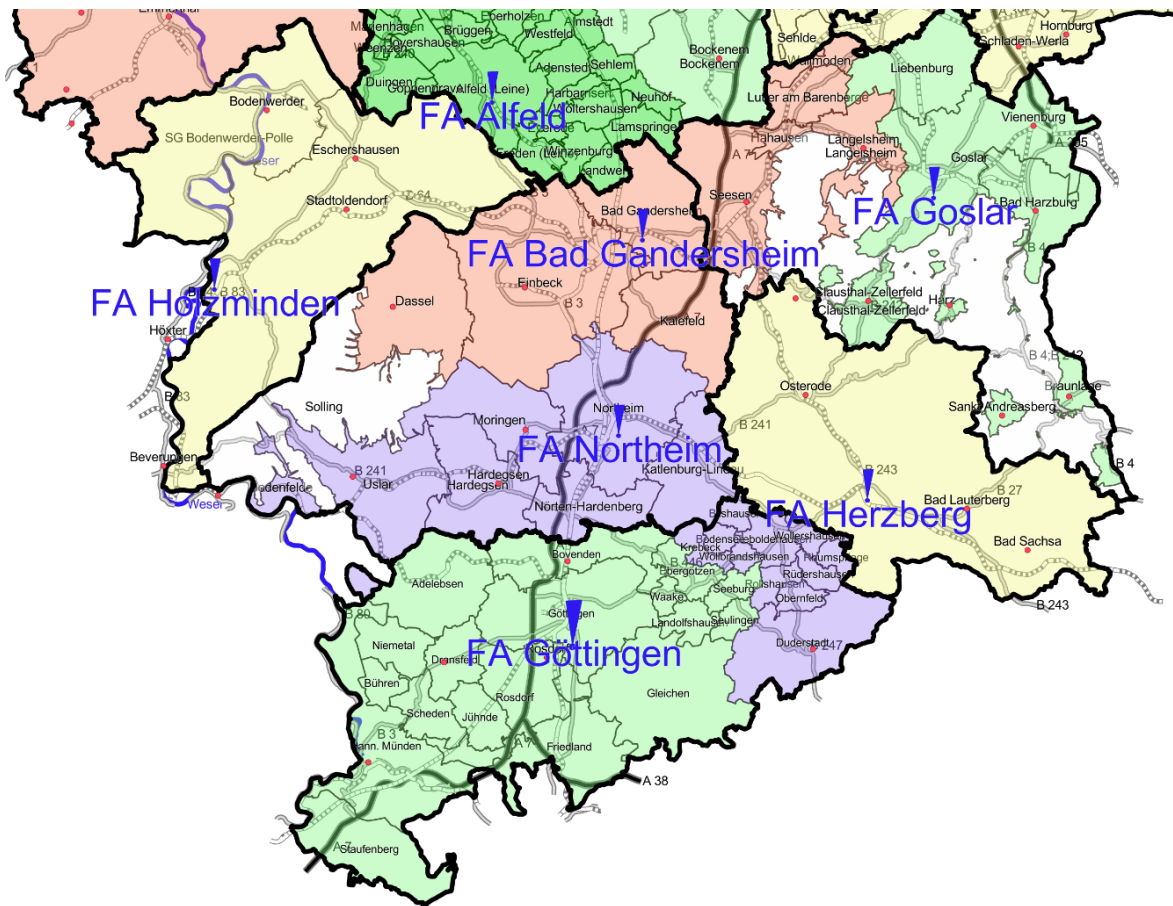
Hildesheim/Alfeld	Einmalige Kosten/Kosten/Nutzen (in EUR)		Jährliche Kosten/Nutzen (in EUR)	
	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung
Einsparung Personalkosten			320.000.-	80.000.-
Veräußerung Ravenstr. 10. Alfeld	1.700.000.-			
Wegfall Bauunterhaltsbedarf	350.000.-			
Summe monetärer Nutzen	2.050.000.-	0.-	320.000.-	80.000.-
Personalkosten der Fusion	2.875.000.-	2.875.000.-		
Sachkosten (ohne Baukosten)	400.000.-	400.000.-		39.000.-
Baukosten	1.750.000.-	0		
Differenz Nutzen zu Kosten	-2.975.000.-	-3.275.000.-	320.000.-	41.000.-
Nichtmonetäre Kosten und Nutzen				
	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10. Jahr	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10. Jahr
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	5.218	428	1.803	100
Differenz	252	372	2.927	640

Über Tz. 6.1.4 hinausgehende ergänzende Bewertung:

Rein monetär ist die Ein-Standort-Lösung der Zwei-Standorte-Lösung im Hinblick auf den angenommenen Veräußerungspreis für das Gebäude Ravenstr. 10 und die angenommenen Baukosten vorzuziehen. Dies gilt auch, wenngleich weniger eindeutig, für die einmaligen monetären Kosten und Nutzen. Bei der Ungenauigkeit der Preis- und Kostenermittlung bei den Gebäuden unterscheiden sich die beiden Lösungen nicht nennenswert. Der monetäre Vorteil der Ein-Standort-Lösung resultiert aus den jährlichen Personalkosteneinsparungen, die - wie bei allen Ein-Standort-Lösungen - in der Summe über die ersten zehn Jahre um rund 2,8 Mio. EUR über den mit einer Zwei-Standorte-Lösung verbundenen Personalkosteneinsparungen liegen.

In der Gesamtbewertung überwiegt wie bereits in Tz. 6.1.4 generell dargestellt aber das Ergebnis der nichtmonetären Kriterien. Die Kosten-Nutzen-Differenz ist für die ersten zehn Jahre über 11-mal so hoch wie bei der Ein-Standort-Lösung und in den Folgejahren 1,7-mal höher. Zumindest für die kommenden fünfzehn Jahre ist deshalb die Zwei-Standorte-Lösung vorzuziehen.

6.2.4. Finanzämter Goslar, Bad Gandersheim, Northeim und Herzberg am Harz



**Abbildung 4: Finanzamtsbezirke in Südostniedersachsen,
schwarze Linien = Landkreisgrenzen (Göttingen und Osterode alter Rechts-
stand)**

Für die Zwei-Standorte-Lösung ergeben sich monetäre Kosten von jeweils 3,273 Mio. EUR (Modell 2, Fusion zweier gleich großer Finanzämter) bei einem jährlichen Nutzen von 41.000,- EUR).

Der Vorschlag, im südostniedersächsischen Raum die Finanzämter Goslar und Bad Gandersheim einerseits und Northeim und Herzberg am Harz andererseits zu fusionieren, geht zurück auf die Grundidee, kleine Finanzämter zusammenzuführen und deren Standorte grundsätzlich zu erhalten. Die Fusionen erhalten der Landesregierung die Möglichkeit, beide Standorte später auszubauen, wenn eine deutliche Verbesserung der demografisch-wirtschaftlichen Situation eintreten sollte oder notfalls auch einen Standort zu schließen und nur noch (maximal) ein Bürgerbüro/Annahmestelle am geschlossenen Standort vorzuhalten.

Im Raum Südostniedersachsen würden solche Überlegungen immer auch mit Blick auf das FA Göttingen, das größte Finanzamt in der Region, erfolgen müssen. Bei der Aufgabe von Standorten würde zwangsläufig zu berücksichtigen sein, in welchem Umfang Zuständigkeiten auf das FA Göttingen zu übertragen sind, die gegenwärtig beim FA Northeim oder FA Herzberg am Harz liegen.

Deshalb führte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Abwägung der Ein- oder Zwei-Standorte-Lösung, die auf der Auflösung der Standorte Herzberg am Harz (zugunsten Northeims) und Bad Gandersheim (zugunsten Goslars) aufbaute zu falschen monetären Ergebnissen bei der Betrachtung des FA Northeim. Dort würde ein größeres Bauprogramm erforderlich zur Aufnahme der Bediensteten des FA Herzberg am Harz, als es unter Einbeziehung des FA Göttingen erforderlich wäre.

Für die monetäre Bewertung einer Ein-Standort-Lösung sind die genannten Fusionen deshalb kein geeignetes Szenario.

Für ein Szenario zur haushälterischen Optimierung wären Aufgaben in dem Umfang an das FA Göttingen abzugeben, in dem es voraussichtlich Personal ohne weitere Anbauten im gegenwärtigen Dienstgebäude aufnehmen könnte. Anbieten würde sich insoweit, die örtliche Zuständigkeit des FA Northeim für Teilgebiete des Altkreises Göttingen - soweit erforderlich den Altkreis Osterode am Harz dem FA Göttingen zu übertragen.

Auf dieser Grundlage böte sich als Folgemaßnahme die Fusion der Finanzämter Northeim, Bad Gandersheim und Herzberg mit dem Standort Northeim (größeres Dienstgebäude) unter Abgabe der Zuständigkeiten des jetzigen FA Bad Gandersheim für Teilgebiete des Landkreises Goslar an das FA Goslar an. Auch das FA Goslar hat freie Raumkapazitäten. Darüber hinaus könnten dem FA Goslar Zuständigkeiten für Kommunen im Landkreis Northeim übertragen werden, soweit noch Bedienstete im FA Goslar aufgenommen werden könnten. Die Liegenschaften in Herzberg am Harz und Bad Gandersheim stünden dann zur Veräußerung oder anderweitigen Nutzung durch Landesbehörden zur Verfügung.

Zur überschlägigen Abschätzung des auf dieser Grundlage entstehenden Baubedarfs s. Fußnote 19.

Die Aufgabe der Standorte Herzberg am Harz und Bad Gandersheim löste einen Baubedarf für rund 128 VZE aus (Variante 1):

Zur Minderung der Baukosten böte es sich an, den Standort Bad Gandersheim zu erhalten und so das Volumen erforderlicher Baumaßnahmen bei der Auflösung des Standortes Herzberg am Harz auf rund 33 VZE zu begrenzen. Die örtlichen Zuständigkeiten wären dann so zu verändern, dass Baumaßnahmen allein an einem Standort (Northeim) erforderlich wären (Variante 2).

Für die Abschätzung der Baukosten verwende ich erneut den Wert von 3.500,- EUR/qm (vgl. Tz. 6.2.1). Bei Ansatz eines überschlägigen Wertes von 25 qm HNF pro VZE²⁰ ergäben sich für die Variante 1 Baukosten von $(128 \text{ VZE} \times 25 \text{ qm/VZE} \times 3.500 \text{ EUR/VZE} =) 11.200.000 \text{ EUR}$, also rund 11 Mio. EUR und für die Variante 2 von $(33 \text{ VZE} \times 25 \text{ qm/VZE} \times 3.500 \text{ EUR/qm} =) 2.887.500,- \text{ EUR}$, d. h. rund 2,9 Mio. EUR.

Eine Internetrecherche zu zum Verkauf stehender Gewerbeobjekte in Herzberg am Harz zeigte keine Ergebnisse. In Bad Gandersheim sind im Zeitpunkt der Abfrage ein Gebäudekomplex von rund 11.000 qm Mietfläche (Hotel/Kurklinik) zu einem Preis von 273 EUR/qm und ein Ladenlokal in Innenstadtlage von 508 qm zu einem Quadratmeterpreis von 255 EUR/qm angeboten worden. Dies lässt den Schluss zu, dass auch die Finanzamtsgebäude in Bad Gandersheim und Herzberg am Harz

¹⁹ Göttingen: HNF 7.013 qm, letzter bekannter Raumbedarf 4.680 qm, Verschnittflächen: 1.432 qm, damit 901 qm frei, 229 VZE.

Herzberg am Harz: HNF 2.287 qm, Raumbedarf unbekannt, Annahme entspricht HNF, 84 VZE = 27 qm HNF/VZE.

Northeim: HNF 3.357 qm, letzter bekannter Raumbedarf 3.292 qm, 124 VZE.

Bad Gandersheim: HNF 2.776, Raumbedarf unbekannt, Annahme daher, dass er mit der HNF übereinstimmt, 95 VZE.

Goslar: HNF 3.902, letzter bekannter Raumbedarf 2.985 qm, Verschnittflächen 504 qm, damit 412 qm frei, 106 VZE.

Im FA Göttingen unterzubringendes Personal: $901 \text{ qm} / 27 \text{ qm/VZE} = 34 \text{ VZE}$.

Im FA Goslar unterzubringendes Personal: $412 \text{ qm} / 27 \text{ qm/VZE} = 16 \text{ VZE}$.

Baubedarf an den Standorten Northeim und Goslar verbliebe überschlägig im Umfang von $([Herzberg] 83 \text{ VZE} - 34 \text{ VZE} + [\text{Bad Gandersheim}] 95 \text{ VZE} - 16 \text{ VZE} = 128 \text{ VZE})$.

²⁰ Die für Herzberg am Harz ermittelten 27 qm auf 25 qm gerundet.

nicht zu einem Preis von über 500 EUR/qm veräußert werden könnten. Das Gebäude in Bad Gandersheim (Alte Gasse 24) hat eine HNF von 2.776 qm (Veräußerungspreis rund 1,4 Mio. EUR). Bauunterhaltungsbedarf besteht in Höhe von rund 180.000,- EUR (Altbau mittlerer Erhaltungszustand, Anbau guter Erhaltungszustand). Das Gebäude in der Sieberstr. 1 in Herzberg hat eine HNF von 2.287 qm (Veräußerungspreis rund 1,1 Mio. EUR) und befindet sich in einem mittelguten bis guten Erhaltungszustand (Bauunterhaltungsbedarf rund 100.000,- EUR).

Im Hinblick auf die Kostenabschätzung käme es bei diesem Szenario zu zwei Fusionen zweier gleich großer Finanzämter (Bad Gandersheim und Northeim) und zwei Zuständigkeitsverlagerungen.

Danach ergibt sich folgende monetäre Abschätzung der Ein-Standort-Lösungen nach Variante 1 und 2:

Monetäre Betrachtung (in EUR)	Variante 1		Variante 2	
	Einmalige Kosten/Nutzen	Jährliche Kosten/Nutzen	Einmalige Kosten/Nutzen	Jährliche Kosten/Nutzen
Einsparung Personalkosten		640.000,-		320.0000,-
Veräußerung FA Bad Gandersheim	1.400.000,-			,-
Wegfall Bauunterhaltungsbedarf	180.000,-			
Veräußerung FA Herzberg	1.100.000,-		1.100.000,-	
Wegfall Bauunterhaltungsbedarf	100.000,-		100.000,-	
Summe monetärer Nutzen	2.780.000,-	640.000,-	1.200.000,-	320.000,-
Personalkosten der Fusionen	5.750.000,-		5.750.000,-	
Sachkosten (ohne Baukosten)	800.000,-		800.0000,-	39.000,-
Baukosten 128 VZE	11.000.000,-			
Baukosten 33 VZE			2.900.000,-	
Differenz Nutzen zu Kosten	-14.770.000,-	640.000,-	-8.250.000,-	281.000,-

Die Bewertung der nichtmonetären Faktoren unterscheidet sich nicht wesentlich. Die Betroffenheit der Standorte Herzberg am Harz und Bad Gandersheim verändert sich nicht, wenn deren jetzige Zuständigkeiten nicht nur auf die Finanzämter Northeim und Goslar, sondern teilweise (vom FA Herzberg am Harz) auch auf das FA Göttingen übertragen werden.

Die Situation Northeim-Herzberg am Harz ist vergleichbar mit der Situation Uelzen-Lüchow. Die voraussichtliche demografische Entwicklung des Altlandkreises Osterode am Harz ist leicht günstiger als die des Landkreises Lüchow-Dannenberg, die des angrenzenden Landkreises Northeim jedoch ungünstiger als die des Landkreises Uelzen. Ähnlich Lüchow-Dannenberg befindet sich der Altlandkreis Osterode am Harz in einer wirtschaftlich-infrastrukturellen Randlage. Eine Bewertung, die sich auch nicht mit Blick auf die angrenzenden Regionen benachbarter Bundesländer verändert. Für die nichtmonetären Faktoren übertrage ich deshalb die für Lüchow-Uelzen vorgenommene Bewertung auf eine Ein-Standort-Lösung im Raum Northeim-Herzberg am Harz-Göttingen zu Lasten von Herzberg am Harz.

Northeim/Herzberg am Harz	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10.	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10.
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	7.893	665	2.208	130
Differenz	-2.423	135	2.522	610

Die nichtmonetären Faktoren sprechen für die Zwei-Standorte-Lösung (s. Tz. 4, 6.1.2 und 6.1.3).

Für die Fusion Goslar – Bad Gandersheim gilt die Standardbewertung. Die nichtmonetären Folgen einer Aufgabe des Standortes Bad Gandersheim würden für den Landkreis Northeim durch den Verbleib eines (gestärkten) FA Northeim gemildert. Es gilt deshalb die unter Tz. 4 und 6.1.2 dargestellte Präferenz für die Zwei-Standorte-Lösung.

Goslar – Bad Gandersheim	Nicht monetäre Kosten und Nutzen			
	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	Σ Jahre 1 – 10	p.a. ab 10. Jahr	Σ Jahre 1 – 10	p.a. ab 10. Jahr
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	5.218	428	1.803	100
Differenz	252	372	2.927	640

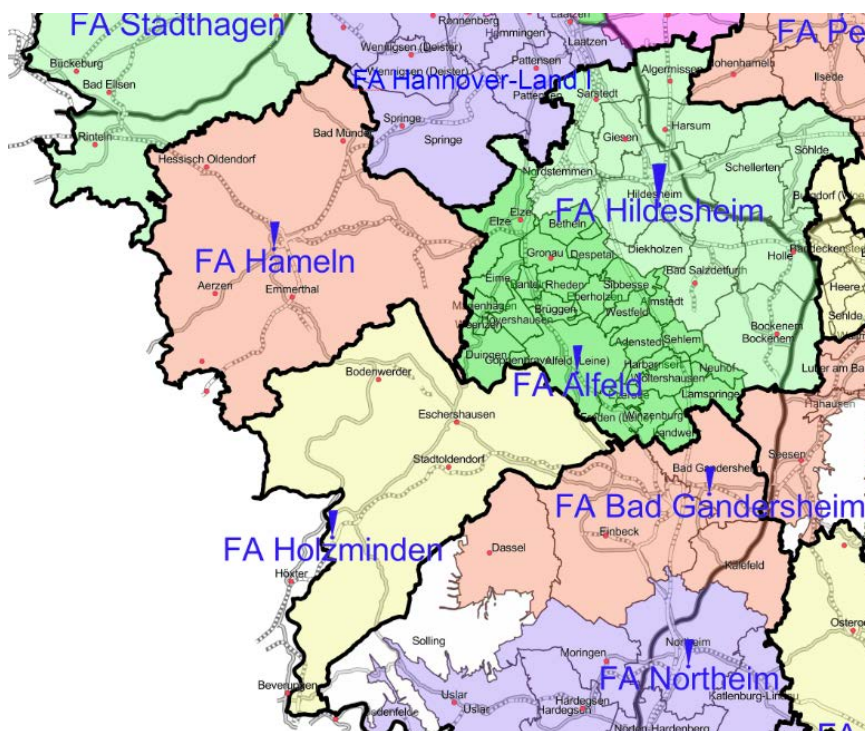
Bewertung:

Die Bewertung der nichtmonetären Faktoren legt bereits die Umsetzung der Zwei-Standorte-Lösung auf der Grundlage der in Tz. 5.4 und Tz. 5.5 vorgeschlagenen Fusionen nahe.

Die monetäre Betrachtung des für die Ein-Standort-Lösung entwickelten Alternativszenarios zeigt, dass erhebliche Haushaltsmittel für Bauvorhaben erforderlich wären. Diese wären nicht über die Veräußerung der frei werdenden Liegenschaften und den entfallenden Bauunterhaltungsbedarf im Haushalt refinanzierbar. Rechnerisch ergibt sich eine Refinanzierung innerhalb von 23 Jahren (Variante 1) und 29 Jahren (Variante 2). Diese Betrachtungsweise berücksichtigt indes nicht hinreichend, dass die frei werdenden Stellen und das dazugehörige Personal zwar in der Steuerverwaltung für andere Aufgaben eingesetzt werden sollen und damit den „Druck zur Schaffung weiterer Stellen“ aufgrund zunehmender Aufgaben vermindern, dies aber nur erfolgreich sein kann, wenn die Steuerverwaltung für diese Stellen weiterhin Personal gewinnen kann. Dafür ist allerdings weiterhin die Erschließung der strukturschwachen Regionen erforderlich (s. nichtmaterielle Faktoren). Das ist im Alternativszenario gerade nicht gegeben, sodass zweifelhaft ist, ob die rechnerische Refinanzierung tatsächlich einträte.

Dies führt im Endergebnis zur Favorisierung der vorgeschlagenen Fusionen der Finanzämter Northeim mit Herzberg am Harz und Goslar mit Bad Gandersheim.

6.2.5. Finanzämter Hameln und Holzminden



**Abbildung 5: Finanzamtsbezirke Hameln und Holzminden
(schwarze Linie = Landkreisgrenzen)**

Für die Kosten-Nutzen-Relation der Ein-Standort-Lösung und der Zwei-Standorte-Lösung einer Fusion der Finanzämter Hameln und Holzminden setze ich für die Einsparung bei den Personalkosten die in Tz. 6.1.1.1.1 ermittelten Werte an.

Einsparungen bei den Sachkosten können sich bei der Ein-Standort-Lösung bei einer Zentralisierung in Hameln aus der Veräußerung des Gebäudes Ernst-August-Str. 30, Holzminden, ergeben. Der Gebäude wird im Zeitpunkt der Umsetzung der Fusion voraussichtlich einen guten Erhaltungszustand haben. Gegenwärtig laufen umfangreiche Baumaßnahmen (Brandschutz, barrierefreier Zugang). Ich gehe deshalb davon aus, dass nach deren Abschluss kein Bauunterhaltungsbedarf mehr bestehen wird. Das Gebäude hat eine HNF von 1.552 qm. Eine Internetrecherche im April 2018 ergab ein - in Höxter gelegenes - zum Kauf angebotenes Bürogebäude (859 qm) mit einer ca. 110 qm großen Wohnung zu einem Preis von 256,- EUR/qm, ein Hotel-Restaurant mit 1.500 qm Gesamtfläche zum Preis von 118,- EUR/qm und ein sich in der Zwangsversteigerung befindliches Wohn- und Geschäftsgebäude mit 364 qm zum Preis von 165,- EUR/qm. Damit dürfte auch das Finanzamtsgebäude nach Abschluss der Baumaßnahmen nicht zu einem höheren Preis als 500,-

EUR/qm veräußerbar sein. Wahrscheinlicher dürfte sogar ein Kaufpreis von unter 250,- EUR/qm sein. Die HNF des FA Holzminden beträgt 1.552 qm, was bei Ansatz von 500,- EUR/qm zu einem Veräußerungserlös von rund 750.000,- EUR führte.

Zur Aufnahme des in Holzminden beschäftigten Personals am Standort Hameln wären Baumaßnahmen erforderlich. Die im FA Hameln vorhandenen freien Raumkapazitäten nach Aufnahme des Personals der neu geschaffenen zentralen Stelle zur Besteuerung polnischer Bauunternehmen (ZEPU, teilweise Übernahme einer Zuständigkeit des Landes Brandenburg), schätze ich auf maximal 500 qm, so dass Anbauten im Umfang von rund 1.000 qm oder eine entsprechenden Anmietung erforderlich würden. Mit den schon bei Tz. 6.2.1 angenommenen Neubaukosten von 3.500,- EUR/qm ergäben sich Baukosten von rund **3,5 Mio. EUR**.

Die einmaligen Personalkosten der Fusion belaufen sich auf rund **2,8 Mio. EUR** (Modell 1, großes und kleines Finanzamt), vgl. Tz. 6.1.1.2, die allgemeinen Sachkosten auf rund **400.000,- EUR**.

Den nicht monetär fassbaren Nutzen der Finanzamtsfusion bewerte ich mit den bei Tz. 6.1.2.1 angesetzten Werten. Für die Ein-Standort-Lösung 5.470 Punkte für die ersten zehn Jahre und ein jährlicher Nutzen ab dem fünften Jahr von 800 Punkten. Für die Zwei-Standorte-Lösung 4.730 Punkte Summe des Nutzens und 740 Punkte jährlicher Nutzen ab dem 8. Jahr.

Die nicht monetär fassbaren Kosten bewerte ich generalisierend mit den für die Fusion der Finanzämter Uelzen und Lüchow angesetzten Werten (Tz.6.2.1). Dies ist gerechtfertigt, weil sich Holzminden in einer dem Landkreis Lüchow und dem Altlandkreis Osterode am Harz (dort habe ich ebenfalls die Werte für Lüchow angesetzt) vergleichbaren wirtschaftlich-demografischen Randlage befindet.

Dies führt zu folgender Kosten und Nutzenzusammenstellung:

Abbildung 6: Monetäre Kosten und Nutzen einer Fusion der Finanzämter Hameln und Holzminden

Hameln/Holzminden	Einmalige Kosten/Nutzen (in EUR)		Jährliche Kosten/Nutzen (in EUR)	
	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung
Einsparung Personalkosten			320.000,-	80.000,-
				,-
Veräußerung Ernst-August-Str.30	750.000,-			
Summe monetärer Nutzen	750.000,-	0,-	320.000,-	80.000,-
Personalkosten der Fusion	2.875.000,-	2.875.000,-		
Sachkosten (ohne Baukosten)	400.000,-	400.000,-		39.000,-
Baukosten	3.500.000,-	0		
Differenz Nutzen zu Kosten	-6.025.000,-	-3.275.000,-	320.000,-	41.000,-

Abbildung 7: Nichtmonetäre Kosten und Nutzen einer Fusion der Finanzämter Hameln und Holzminde

	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	$\sum$ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10. Jahr	$\sum$ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10. Jahr
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	7.893	665	2.208	130
Differenz	-2.423	135	2.522	610

Über Tz. 6.1.4 hinausgehende ergänzende Bewertung:

Die Ein-Standort-Lösung verbietet sich bereits aufgrund der über den „Standardfall“ (vgl. Tz. 6.1.2) hinausgehenden Kosten. Auch ein monetärer Nutzen der Ein-Standort-Lösung ist gegenüber der Zwei-Standorte-Lösung insgesamt nicht innerhalb von zehn Jahren nach Abschluss einer Fusion zu erwarten.

6.2.6. Finanzämter Aurich und Wittmund

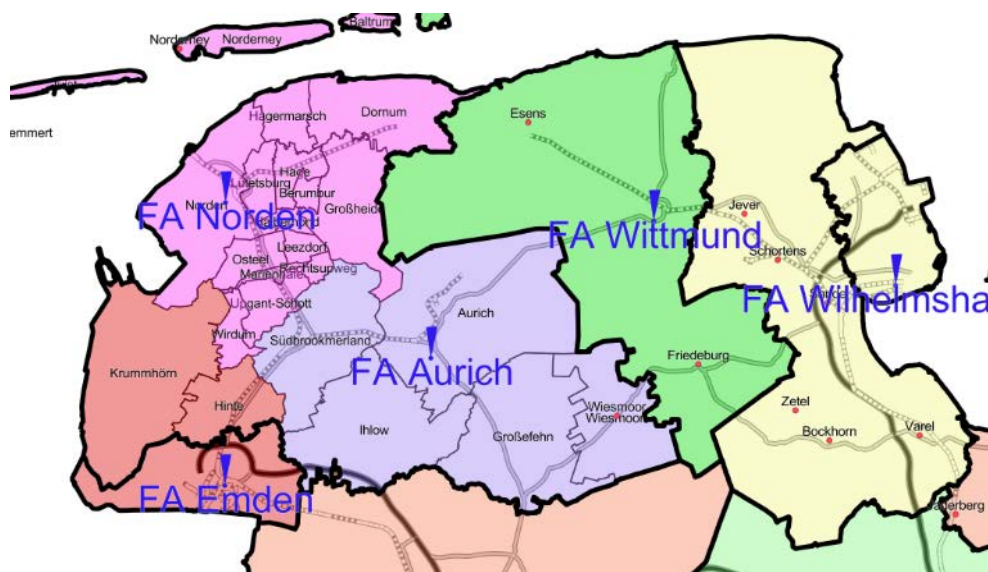


Abbildung 8: Finanzamtsbezirke Aurich, Emden, Norden und Wittmund (schwarze Linien = Landkreisgrenzen)

Für die Kosten-Nutzen-Relation der Ein-Standort-Lösung und der Zwei-Standorte-Lösung einer Fusion der Finanzämter Aurich und Wittmund setze ich für die Einsparung bei den Personalkosten die in Tz. 6.1.1.1.1 ermittelten Werte an.

Einsparungen bei den Sachkosten können sich bei der Ein-Standort-Lösung bei einer Zentralisierung in Aurich aus der Veräußerung des Gebäudes Harpertshausener Straße 2, Wittmund, ergeben. Das Gebäude hat einen mittelguten bis guten Erhaltungszustand. Bauunterhaltungsbedarf besteht gegenwärtig nur in Höhe von rund 100.000,- EUR. Das Gebäude hat eine HNF von 1.421 qm. Eine Internetrecherche im April 2018 ergab eine zum Kauf angebotene Gewerbeimmobilie mit einer Fläche von 602 qm, ohne Preisangabe. Im Ortsteil Carolinensiel wurde ein Büro- und Geschäftsgebäude mit einer Fläche von 279 qm zu einem Preis von 1.072 EUR/qm angeboten, das sich zum Umbau in Ferienwohnungen eignet. Carolinensiel liegt im Gegensatz zu Wittmund an der Küste. In der Objektbeschreibung wird die touristische Attraktivität der Lage (repräsentative Gärten, Museumshafen) hervorgehoben. Darüber hinaus wurden drei gastronomisch nutzbare Immobilien mit Quadratmeterpreisen von 500,- EUR, rund 950,- EUR und rund 650,- EUR im Umkreis der Stadt Wittmund angeboten. Die Immobilienscout-Abfrage vermittelte den Eindruck, dass im Landkreis Wittmund mehr Immobilien und zu einem höheren

Preis gehandelt werden als beispielsweise in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Holzminden und dem Altkreis Osterode im Harz. Mangels touristischer Nutzungsmöglichkeit gehe ich in Bezug auf einen Verkauf des direkt in Wittmund gelegenen Finanzamtsgebäudes jedoch davon aus, dass sich kein Kaufpreis über 750,- EUR/qm erzielen ließe. Die ergäbe einen Kaufpreis von rund 1 Mio. EUR.

Zur Aufnahme des in Wittmund beschäftigten Personals am Standort Aurich wären Baumaßnahmen erforderlich. Das FA Aurich verfügt über keine Raumreserven. Der aktuelle Raumbedarf des FA Wittmund ist unbekannt, der LRH hat jedoch in seiner Prüfung „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter“ für das FA Wittmund einen „optimierten“ Raumbedarf von 1.700 qm ermittelt. Dies lässt den Schluss zu, dass das FA Wittmund gegenwärtig beengt untergebracht ist und im vollen Umfang des jetzigen Dienstgebäudes in Aurich Räume zu schaffen wären, also für rund 1.400 qm. Mit den schon bei Tz. 6.2.1 angenommenen Neubaukosten von 3.500,- EUR/qm ergäben sich Baukosten von rund **4,9 Mio. EUR**.

Die einmaligen Personalkosten der Fusion belaufen sich auf rund **2,8 Mio. EUR** (Modell 2, zwei und kleine Finanzämter), vgl. Tz. 6.1.1.2, die allgemeinen Sachkosten auf rund **400.000,- EUR**.

Den nicht monetär fassbaren Nutzen der Finanzamtsfusion bewerte ich mit den bei Tz. 6.1.2.1 angesetzten Werten. Für die Ein-Standort-Lösung 5.470 Punkte für die ersten zehn Jahre und ein jährlicher Nutzen ab dem fünften Jahr von 800 Punkten. Für die Zwei-Standort-Lösung 4.730 Punkte Summe des Nutzens und 740 Punkte jährlicher Nutzen ab dem 8. Jahr.

Die nicht monetär fassbaren Kosten bewerte ich ebenfalls mit generalisierend angesetzten Werten (Tz. 6.1.2.2). Für die Ein-Standort-Lösung 5.218 Punkte, ab dem zehnten Jahr 428 Punkte und für die Zwei-Standorte-Lösung 1.803 Punkte, ab dem zehnten Jahr 100 Punkte/Jahr.

Dies führt zu folgender Kosten und Nutzenzusammenstellung:

Aurich/Wittmund	Einmalige Kosten/Nutzen (in EUR)		Jährliche Kosten/Nutzen (in EUR)	
	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung	Ein-Standort-Lösung	Zwei-Standorte-Lösung
Einsparung Personalkosten			320.000.-	80.000.-
Veräußerung Harpertshausener Str. 2.	1.000.000.-			
Wegfall Bauunterhaltungsbedarf	100.000.-			
Summe monetärer Nutzen	1.100.000.-	0.-	320.000.-	80.000.-
Personalkosten der Fusion	2.875.000.-	2.875.000.-		
Sachkosten (ohne Baukosten)	400.000.-	400.000.-		39.000.-
Baukosten	4.900.000.-	0		
Differenz Nutzen zu Kosten	-7.075.000.-	-3.275.000.-	320.000.-	41.000.-
Nichtmonetäre Kosten und Nutzen				
	Ein-Standort-Lösung		Zwei-Standorte-Lösung	
	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10. Jahr	Σ Jahre 1 – 10	p. a. ab 10. Jahr
Nutzen	5.470	800	4.730	740
Kosten	5.218	428	1.803	100
Differenz	252	372	2.927	640

Über Tz. 6.1.4 hinausgehende ergänzende Bewertung:

Auch insoweit sprechen die nichtmonetären Faktoren und das Ergebnis der monetären Betrachtung (rechnerische Refinanzierung der überschlägig ermittelten Baukosten (4,9 Mio. EUR – 1 Mio. EUR)/240.000,- EUR = 16 Jahre) für die Zwei-Standorte-Lösung.

6.2.7. Finanzämter Emden und Norden

Die Kosten-Nutzen-Relation der Ein-Standort-Lösung und der Zwei-Standorte-Lösung einer Fusion der Finanzämter Emden und Norden ist keinesfalls besser als das der Fusion der Finanzämter Aurich und Wittmund. Für eines der Finanzämter wäre jedenfalls auch ein vollständiger Neubau am einzigen Standort erforderlich. Aufgrund der Größe der Bestandsgebäude beträfe dies eher Norden (HNF 1.938 qm) als Emden (HNF 1.532 qm). Der damit verbundene Verlust einer Landesbehörde in der kreisfreien Stadt Emden wirkte bei den nichtmonetären Kosten (öffentliche Akzeptanz) kostenerhöhend gegenüber den generalisierend angesetzten Werten in Tz. 6.1.2.2. Die Ein-Standort-Lösung ist deshalb keine wirtschaftliche Option, die Wirtschaftlichkeit der Zwei-Standorte-Lösung ist entsprechend der in Tz. 6.1.4 erfolgten generellen Bewertung gegeben.

7. Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme

Das LStN hat in seinem Bericht²¹ zur Musterplanung „FA-Fusion“ vom 28.11.2017 dargestellt, dass nach einer Entscheidung der Landesregierung zugunsten einer Finanzamtsfusion mindestens 6 Monate (200 Personentage [PT]) erforderlich sein würden, um die unverzichtbare Projektstruktur zu bilden, personell zu hinterlegen und die für die konkret anzugehende Fusion notwendigen Aufgabenpakete und Zeitaufwände zu analysieren.

²¹ 36-O 1006/013-0027

Für die vorbereitenden Fusionstätigkeiten und die Fusionsdurchführungsphase seien weitere 24 Monate einzuplanen, für nachgelagerte Aufgaben hat das LStN 6 Monate veranschlagt.

Der Abschluss der ersten Fusion wäre daher nach Ablauf von 3 Jahren ab einer Entscheidung der Landesregierung zu erwarten. In der Annahme, dass sich die nachgelagerte Phase der Fusion und die Initialisierungsphase der anschließenden Fusion parallelisieren lassen, erstreckten sich folgende Fusionen über einen Zeitraum von 2 ½ Jahren.

Sollte die Landesregierung eine Entscheidung zugunsten der vorgeschlagenen Veränderung der niedersächsischen Finanzamtsstruktur bis Ende August 2018 treffen, ergäbe sich eine Projektlaufzeit, die weit in die 30er-Jahre hineinliefe. Der Abschluss läge hinter dem Betrachtungszeitraum, für den die Verwaltung die Erforderlichkeit struktureller Veränderungen abgeschätzt hat (2031).

Dies lässt es grundsätzlich geboten erscheinen, die Fusionen schneller durchzuführen und möglichst weitgehend zu parallelisieren.

Die Parallelisierung mehrerer Fusionen erforderte den Aufbau mehrerer Fusions-Teams und eine personelle Verstärkung der in der Linie damit befassten Arbeitsbereiche. Ob und in welcher konkreten Größenordnung dafür Personal gewonnen werden muss und kann, ist zurzeit nicht abschätzbar. Nicht zuletzt unter Berücksichtigung der aktuellen Großprojekte der niedersächsischen Steuerverwaltung (insbesondere Ausbau der länderübergreifenden gebündelten Verfahrensbetreuung [LGVG] und Umstellung des IT-Verfahrensbetriebs von Linux auf Windows) und der im obigen Zeitraum zu erwartenden Veränderungsprojekte automationstechnischer und organisatorischer Natur (u. a. Grundsteuerreform und internationaler Informations- und Kommunikationsaustausch mit dem Ausland).

Belastbarere Aussagen lassen sich nach Abschluss der ersten Fusion treffen. Dann werden konkrete Erfahrungen vorliegen, die eine genauere Abschätzung des gesamten Fusionsverlaufs ermöglichen.

Es ist deshalb parallel zur ersten Fusion zu untersuchen, welche Möglichkeiten eines Vorabestiegs der später zu fusionierenden Finanzämter in den Fusionsprozess bestehen, um bereits deutlich vor der eigentlichen Zusammenführung dieser Finanzämter über eine bundeseinheitliche Steuernummer deren teilweises „Zusammenwachsen“ zu ermöglichen.

Nach Abschluss dieser Analysearbeit ist ein neuer Zeitplan zu erstellen. Ziel soll sein, alle Fusionen innerhalb der laufenden Legislaturperiode anzustoßen.

8. Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt

Gegenwärtig läuft die Schätzung haushaltswirksamer Sachkosten auf 400.000,- EUR für den Beginn des Fusionsprozesses und jeweils 100.000,- EUR für die Folgejahre hinaus. Sich im Rahmen des Fusionsprozesses ergebende Mehr – oder Minderausgaben sind zum jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren bzw. zur MiPla aufzuschlüsseln, zu konkretisieren und anzumelden. Der tatsächliche Mittelabfluss ist nach jeder Fusion bzw. zum Zeitpunkt der Haushaltsmittelanmeldung für das Folgejahr zu evaluieren.

Für die zentrale Projektorganisation werden im LStN insgesamt drei Vollzeiteinheiten (VZE)/Stellen eingesetzt und aus den weiteren Fusionen erwirtschaftet. Ab 2021 ergibt sich die Möglichkeit von Personaleinsparungen.

9. Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle

Kriterien erfolgreicher Fusionen sind die Zusammenführung jeweils zweier Finanzämter unter einer Bundesfinanzamtsnummer und die Zentralisation der kleinen Arbeitsbereiche an einem Standort. Dabei wird die Zusammenführung der kleinen Arbeitsbereiche einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen als die eigentliche Fusionsphase, was ich bei der Kosten-Nutzen-Bewertung bereits berücksichtigt habe. Die Erfolgskontrolle der Zentralisation muss deshalb über die Hauptphase der Fusion hinaus fortlaufend jährlich auf der Grundlage von Berichten des jeweiligen Finanzamtes erfolgen.