

## **Organisation der Steuerverwaltung**

Leitantrag der Bundesleitung

**Der 16. Steuer-Gewerkschaftstag möge den anliegenden Leitantrag**

**„Neue Verwaltungssteuerung –  
unvermeidlich, aber kein Ersatz für Personal“**

**beschließen.**

**„Neue Verwaltungssteuerung –  
unvermeidlich, aber kein Ersatz für Personal“**

Der Bundesrechnungshof hat im August 2006 seine Untersuchungen zu den Problemen beim Vollzug der Steuergesetze vorgelegt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, stellt darin erhebliche Mängel in den Finanzverwaltungen der Länder fest. Als Gründe führt er die mengenorientierte Arbeitsweise in den Finanzämtern, die umfassenden begleitenden Aufgaben, die komplizierte Steuergesetzgebung mit ihren Folgeerscheinungen und die Flut von Massenrechtsbehelfen an.

Mit dieser Problemanalyse trifft der Bundesrechnungshof zwar wesentliche Faktoren der Überbelastung in den Finanzämtern, das Kernproblem kommt jedoch nicht zur Sprache:

**Es fehlt an einer sach- und aufgabengerechten Personalausstattung.**

Der Vollzug der Steuergesetze in der Bundesrepublik Deutschland ist mit dem von den Ländern zur Verfügung gestellten Personal in der derzeitigen Form nicht zu bewerkstelligen. Die Finanzverwaltung verstößt täglich gegen die allgemeinen Besteuerungsgrundsätze der AO; sie ist trotz erheblicher Anstrengungen aller Beteiligten in Ministerien, Oberfinanzdirektionen und den Finanzämtern personell nicht mehr in der Lage, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen.

Seit Jahren bauen die Finanzverwaltungen der Länder nach dem Willen der jeweiligen Landesparlamente massiv Personal ab. Allein in den letzten 7 Jahren wurde der Personalbestand bundesweit um durchschnittlich 10 % gekürzt.

Zur Zeit suchen die Verantwortlichen in allen Ländern nach Konzepten, wie trotz dieser politisch gewollten Personaleinsparungen der Steuervollzug noch sichergestellt werden kann. Über risikoorientierte Fallauswahl, maschinelle Kontrolle der Steuererklärungen und bundeseinheitliche Automationsverfahren soll versucht werden, der Arbeit Herr zu werden. Dabei gehen alle diese Konzepte davon aus, dass Steuerausfälle in begrenztem Rahmen in Kauf genommen werden müssen. Streitig bleibt, wie hoch diese Ausfälle tatsächlich sind und wie sie sich entwickeln werden, wenn weiterer Personalabbau die Arbeitsbelastung der Kolleginnen und Kollegen in den Ämtern in ungeahnte Höhen treibt.

**Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft stellt fest:**

Ein sachgerechter Vollzug der Steuergesetze ist im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und des Staates unverzichtbar. Eine gerechte Besteuerung kann nicht allein über maschinelle Verfahren oder Organisationsmaßnahmen erreicht werden.

Zur Sicherung / Wiederherstellung des gesetzmäßigen Verwaltungshandels müssen die Länder verpflichtet werden, deutlich mehr Personal in den Finanzverwaltungen zur Verfügung zu stellen.

**Nur mit einer sach- und aufgabengerechten Personalausstattung wird es auf Dauer gelingen, die Steuern bürgernah und vollständig zu erheben.**

Zur Begleitung der notwendigen Entwicklungen muss die Bundesregierung in die Verantwortung genommen werden. Es ist nicht ausreichend, Missstände über den Rechnungshof zu beklagen und als Universallösung eine Bundessteuerverwaltung zu propagieren.

Organisatorische Maßnahmen wie auch eine verbesserte IT-Unterstützung können geeignet sein, die Beschäftigten der Finanzverwaltung bei ihrer Aufgabe zu unterstützen. Die Entwicklungen im Kampf gegen die Umsatzsteuerhinterziehung haben gezeigt, dass Konzepte immer dann besonders wirkungsvoll sind, wenn sie trotz der bestehenden föderalen Strukturen bundesweit Anwendung finden. Vor diesem Hintergrund begrüßt die DSTG den Zusammenschluss der Länder, um im Rahmen des Projektes „KONSENS“ eine einheitliche IT-Konzeption zu entwickeln.

Im Bereich der Verwaltungsorganisation gibt es in nahezu allen Bundesländern Versuche und breite Diskussionen zu den Möglichkeiten und Grenzen einer risikoorientierten Bearbeitung. Nach Auffassung der DSTG sind derartige Überlegungen dann problematisch, wenn sie unter dem Diktum der Personaleinsparung stehen. Ein echter Qualitäts- und Effizienzgewinn in der Steuerverwaltung ist nur möglich, wenn Risikomanagementmodelle nicht zur Verschleierung des politisch gewollten Personalabbaus missbraucht werden.

Daher muss Risikomanagement in ein Gesamtkonzept eingebettet sein. Die umfangreichen fallbegleitenden Tätigkeiten müssen deutlich reduziert werden. Die Politik muss die angestrebte Arbeitsweise durch eine bessere Automationsunterstützung und straffere Sanktionen bei Falschangaben in der Steuererklärung unterstützen.

Im organisatorischen Bereich ist es nach Auffassung der DSTG erforderlich, dass der Bund verstärkt den Erfahrungsaustausch über die in den Ländern laufenden Projekte fördert. Hier wären gemeinsame Foren und Arbeitsgruppen denkbar, die über den bisherigen Kontakt hinaus einen Erfahrungsaustausch unterstützen. Als Beispiel für

diese Zusammenarbeit kann die bisherige Zusammenarbeit beim Versuch „BP-Strategie“ dienen.

**Die DSTG fordert ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes in diesen Fragen, weil auch seine Einnahmen unmittelbar von der Leistungsfähigkeit der Finanzverwaltung abhängen.**

### **Controlling und Leistungsvergleich**

In vielen Ländern werden Controlling und Leistungsvergleiche der Finanzämter durchgeführt. Es handelt sich hierbei um IT-unterstützte Statistiken die es erlauben, mit definierten Systemkennzahlen einen Überblick über ein gesamtes Finanzamt zu erhalten und Vergleiche der Finanzämter untereinander zu ermöglichen. Diese gesamtheitliche Sicht eines Finanzamtes soll objektivere Erkenntnisse über das Geschehen in einem Finanzamt ermöglichen als die bisher im Vordergrund stehende Betrachtung einzelner Stellen.

**Für die DSTG steht fest, dass weder Controlling noch der Leistungsvergleich fehlendes Personal ersetzen können.**

Mit derartigen Führungsinstrumenten werden nach Auffassung der DSTG lediglich die Grundlagen geschaffen, die ständig steigende Arbeitsbelastung möglichst gleichmäßig zu verteilen. In keinem Fall kann akzeptiert werden, wenn die Verwaltung gegenüber der Politik darzustellen versucht, dass schon die Einführung derartiger Steuerungsmodelle zu deutlichen Entlastungen führen könnte.

Durch geeignete Schulungsmaßnahmen der Führungskräfte muss sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Informationen nicht zur Erhöhung des Leistungsdrucks auf den Einzelnen, sondern zur Optimierung der Arbeitsabläufe insgesamt genutzt werden.

Sowohl der Leistungsvergleich als auch das Controllingsystem müssen es ermöglichen, nicht nur die Arbeitsmenge, sondern auch die Arbeitsqualität zu messen und zu gewichten. Für die DSTG ist die Messung der Arbeitsqualität unverzichtbarer Bestandteil ausgewogener Führungsinformationen.

**Die DSTG besteht darauf, dass alle Maßnahmen ergriffen werden, um einerseits Qualitätsbegriffe sachlich zu definieren und andererseits deren Messung in die vorhandenen Systeme zu integrieren.**

Bei der Zusammenstellung der verschiedenen Daten zieht die DSTG allerdings klare Grenzen. Eine Verknüpfung der Mengen und Qualitätsdaten mit Personaldaten wird grundsätzlich abgelehnt. Dies gilt auch, soweit diese Verknüpfung als Grundlage für die Vergabe von leistungsbezogenen Bezahlungselementen herangezogen werden sollen.

Darüber hinaus muss den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung auch klar sein: Controlling und Leistungsvergleiche verursachen *Kosten*. Auch Leistungsmessungssysteme sind nicht zum Nulltarif zu haben. Das Personal für Erfassung und Auswertung muss zusätzlich zur Verfügung gestellt werden.

## **Mitarbeiterorientierung/Gesundheitsmanagement**

Bestandteil von Controlling und Leistungsvergleichen muss auch die in Systemkennzahlen darstellbare Mitarbeiterorientierung sein.

Die Beschäftigten müssen bei allen Überlegungen der Verantwortlichen immer an zentraler Stelle stehen. An der Mitarbeiterin und dem Mitarbeiter müssen sich alle neue Verfahren ausrichten und nicht umgekehrt. Insbesondere bei der Einführung neuer EDV-Unterstützung muss deutlich werden, dass es sich nur um unterstützende Maßnahmen handeln kann. **Der Bearbeiter ist und bleibt zentraler Dreh- und Angelpunkt der Steuerfestsetzung.**

**Mitarbeiterorientierung erfordert Mitarbeitergespräche. Egal wie diese im Verfahren implementiert werden, stellen sie im Interesse einer ausgewogenen Führungsverantwortung eine Selbstverständlichkeit dar. Nur durch Kommunikation kann auf die Wünsche und besonderen Belange des Einzelnen eingegangen werden. Voraussetzung dazu sind gut ausgebildete Führungskräfte, die im Umgang mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gezielt geschult sind.**

Als ergänzende Information sind Mitarbeiterbefragungen, die anonym die Bedürfnisse der Kolleginnen und Kollegen aufzeigen, ausgesprochen wertvoll. Sie sollten auch dazu genutzt werden, um Rahmenbedingungen abzufragen.

**Die DSTG fordert, dass die Ergebnisse aus Mitarbeiterbefragungen nicht im Verwaltungsalltag untergehen dürfen. Sie sind zur Weiterentwicklung der Mitarbeiterorientierung umzusetzen. Sehen die Beschäftigten mittelfristig keine Veränderungen, sind solche Befragungen sinnlos. Die Ergebnisse müssen als Systemkennzahlen in Controllingverfahren und Leistungsvergleiche einfließen.**

Gesundheitsmanagement ist für die DSTG mehr als ein Schlagwort. Aus diesem Grund fordert die DSTG von der Finanzverwaltung die aktive Entwicklung entsprechender Strukturen. Dabei ist zu beachten, dass ein modernes Gesundheitsmanagement sowohl Fragen der Arbeitsplatzergonomie, der Gestaltung der Arbeitsrahmenbedingungen als auch der individuellen Gesundheitsvorsorge umfassen. Die dazu erforderlichen Sach- und Personalmittel sind von der Verwaltung im Interesse der Beschäftigten, aber auch im Interesse einer effizienten Verwaltungskultur, bereit zu stellen.

## **Bürgerorientierung**

**Die DSTG tritt für ein gutes Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Beschäftigten der Finanzämter ein.**

„Kundenfreundlichkeit“ und „Bürgerservice“ werden von der Politik gerne und öffentlichkeitswirksam propagiert. Im Leistungsvergleich der Finanzämter ist eine der vier Zieldimensionen die „Kundenzufriedenheit“. Gerade die Abfrage der „Kundenzufriedenheit“ im Rahmen des Leistungsvergleichs der Finanzämter und

gesonderter Bürgerbefragungen zeigt in allen beteiligten Ländern, dass die Arbeit der Beschäftigten der Finanzämter von den Steuerbürgerinnen und Steuerbürgern sehr positiv beurteilt wird.

Magazine, Meinungsforschungsinstitute usw. erforschen immer wieder mehr oder weniger seriös die „Zufriedenheit *des* Bürgers mit *seinem* Finanzamt oder *seinem* Bearbeiter“ und vermarkten das Ergebnis dann auch mehr oder weniger seriös. Hier ist die Verwaltung aufgefordert, mit ihren eigenen Ergebnissen offensive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, um „medienwirksamen“ Fehlinformationen entgegen zu steuern.

Die positive Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten in der Finanzverwaltung ist auch deshalb bemerkenswert, weil bereits begrifflich die „Kundenzufriedenheit“ bei einer Eingriffsverwaltung eine ganz andere Qualität als bei einem reinen Dienstleister haben muss.

Nach Auffassung der DSTG ist es daher auszuschließen, dass Parameter zum Thema Kundenzufriedenheit Einfluss auf die Bezahlung der Beschäftigten bekommen können. Die DSTG sieht sonst die Gefahr, dass z.B. die Kolleginnen und Kollegen der Vollstreckungsstelle niemals in den Genuss entsprechender Prämien o. ä. kommen würden.

**Die DSTG fordert die Politik auf, durch eine aufgabengerechte Personalausstattung, durch einfachere und verständlichere Gesetze die Rahmenbedingungen für eine bürgerfreundliche Steuergesetzgebung und damit für eine bürgerfreundliche Verwaltung zu schaffen.**

Bürgerinnen und Bürger sowie Bearbeiterinnen und Bearbeiter haben unter denselben Problemen bei der Anwendung der Steuergesetze zu leiden. Bürgerfreundlichkeit und Bearbeiterfreundlichkeit gehen daher regelmäßig Hand in Hand.

Die DSTG befürwortet Bürgerservice, aber fest steht: Auch Bürgerservice ist nicht zum Nulltarif zu haben. Freundlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern kostet Zeit und Geld. Die Einrichtung von Servicestellen oder Hotlines kann daher nur befürwortet werden, wenn das hierzu erforderliche Personal zusätzlich bereitgestellt wird.

### **Kosten-Leistungsrechnung**

Die DSTG steht dem Einsatz neuer Steuerungsmodelle in der Finanzverwaltung grundsätzlich offen, aber dennoch kritisch gegenüber.

Gegenüber der Kosten- und Leistungsrechnung besteht dabei eine besondere Skepsis. Bei der Mehrzahl der zurzeit bekannten Modelle steht der bisher erforderliche Aufwand zur Ermittlung aussagekräftiger Daten regelmäßig in keinem vertretbaren Verhältnis mehr zu den zu erwartenden Vorteilen. Die DSTG sieht daher keinen Vorteil in der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung im Bereich der Finanzverwaltung. Soweit aus politischen Gründen eine Kosten- und Leistungsrechnung unvermeidbar sein sollte fordert die DSTG, bei der Datenerhebung auf maschinell verfügbare Informationen und Daten zurückzugreifen und auf manuelle Anschreibungen und Aufzeichnungen aller Art vollständig zu verzichten.

Darüber hinaus dürfen die Ergebnisse der Kosten-Leistungsrechnung, nicht nur wegen ihrer fehlenden Verknüpfung mit Qualitäts- und Leistungsmerkmalen, keine Aussagen über einzelne Mitarbeiter zulassen.

### **Produktbildung im Haushalt**

Ein Bestandteil der Neuen Steuerungsmodelle und Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung ist die Produktbildung und -definition. In den zu definierenden Produkten müssen sich die gesetzlich festgelegten und durch die Finanzverwaltung zu erbringenden Aufgaben widerspiegeln.

**Forderung der DSTG ist es, die Zahl und den Inhalt der Produkte für Politik wie auch für die Beschäftigten überschaubar und nachvollziehbar zu gestalten, wobei gleiche Arbeitsschritte und -ergebnisse auch gleich abgebildet werden müssen und eine konkrete Zuordnung von Arbeitsbereich, Kosten und Mengen gewährleistet werden kann.**

**Auch durch die Produktbildung dürfen für die Beschäftigten keine zusätzlichen Belastungen in Form von Erhebungen oder Anschreibungen entstehen.**

### **Budgetierung**

Auf Grundlage der definierten Produkte erfolgt die finanzielle Mittelzuweisung im Rahmen eines Budgets, mit welchem die Erbringung der Produkte erfolgt und ermöglicht werden soll. Mit dem Budget werden die notwendigen Personal- und Sachkosten zugewiesen.

**Die DSTG fordert: „Die vorzunehmende Budgetierung muss auf Grundlage eines einheitlichen Haushaltsansatzes und einzig in der auf die Aufgabenerfüllung bezogenen notwendigen Höhe erfolgen!“.**

Damit muss sichergestellt sein, dass gleiche Leistungsanforderungen unter gleichen Voraussetzungen ermöglicht werden. Änderungen der Rechtslage oder zusätzlich zu erbringende Aufgaben müssen zu einer zusätzlichen Mittelzuweisung und zur Veränderung des Budgets führen.

Auch in budgetierten Bereichen muss die Anwendung einheitlicher Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien sicher gestellt sein. Die Budgetierung darf keinen Einfluss auf eine einheitliche Einstellungspolitik und auf eine an den Aufgaben orientierte Sach- und Personalausstattung haben. Teilzeitbeschäftigte, Beschäftigte mit Familienpflichten und Schwerbehinderte dürfen wegen der möglicherweise höheren Kosten nicht benachteiligt werden. Wegen des Ungleichgewichts zwischen Stadt und Land und strukturstarken und -schwachen Regionen darf die Personalkostenbudgetierung nicht auf die einzelnen Ortsdienststellen herunter gebrochen werden. Nur in den Ressorts bzw. den Mittelbehörden können Ausgleichs geschaffen werden.