

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Neuorganisation der sächsischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2015

23

Im Jahr 2011 wurde die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen der sächsischen FÄ beschlossen. Die Kosten dieser Entscheidung schätzt der SRH auf 17,8 Mio. €.

Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme konnten belegt werden.

Die Maßnahme führte zu keinen wesentlichen Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung und den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfungsstellen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Zeitraum von 2015 bis 2017 organisierte die sächsische Steuerverwaltung die bis dahin bestehenden 8 zentralen Betriebsprüfungsstellen räumlich neu. Stattdessen sollten in 16 FÄ Betriebsprüfungsstellen eingerichtet werden. Der SRH prüfte die Rahmenbedingungen im Zeitpunkt der Veranlassung dieser Dezentralisierung, die verfolgten Ziele, deren Erreichung sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme.
- Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Die bis 2015 zentralisiert eingerichteten Betriebsprüfungsstellen der sächsischen FÄ erfüllten ausweislich der bundeseinheitlich geführten Statistiken ihren gesetzlichen Auftrag. Das SMF bestätigte diese Feststellung.
- Betriebsprüfungsstellen erfüllten ihre Aufgabe
- 3 Erste Überlegungen zur Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen stammten aus dem Jahr 2006. Diese führte das SMF eigeninitiativ in das Gesetzgebungsverfahren zum gesamtsächsischen Standortkonzept des Jahres 2011 ein.¹
- Organisationsidee des SMF
- 4 Ziel des Standortkonzepts war die Zentralisierung von Behörden sowie die Reduzierung des Personalbestandes im Freistaats Sachsen. Die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen führte zu keiner Reduzierung des Personalbedarfs. Weder waren Personaleinsparungen in dieser Umstrukturierungsmaßnahme vorgesehen noch sollten konkrete Effizienzsteigerungen umgesetzt werden.
- Divergierende Ziele im Vergleich zum Standortkonzept
- 5 Das SMF konnte eine gesteigerte Wirtschaftlichkeit infolge der Umstrukturierungsmaßnahme nicht belegen, da es auf entsprechende Messungen vor, während und nach Abschluss der Maßnahme verzichtete.
- Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht belegt
- 6 Die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen war Ende 2017 abgeschlossen. Die Zentralisierung der FÄ wird sich hingegen bis mindestens 2024 hinziehen.
- 7 Aufgrund dieser unterschiedlichen Zielsetzungen und Abläufe erachtet der SRH die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen als eigenständige finanzwirksame Maßnahme i. S. d. Haushaltsrechts. Eine solche hätte gem. § 7 SÄHO eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfordert.
- Gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

¹ Sächsisches Standortgesetz vom 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130, 556).

Fehlende Kosten-Nutzen
-Abwägung

- 8 Das SMF betrachtet die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen jedoch bis dato als Teil des Standortkonzeptes. Die dem SRH vorgelegten konzeptionellen Überlegungen des SMF ließen die Kosten bzw. den geplanten Nutzwert der Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen nicht erkennen.
- 9 Das SMF zielte mit der Maßnahme u. a. auf eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Innen- und Außendienst, homogene Amtsgrößen zwischen 150 und max. 500 Beschäftigten, die Stärkung des ländlichen Raumes sowie eine erleichterte Personalgewinnung ab. Die Steuerverwaltung maß diesen Zielen keine monetären Nutzwerte bei. Sofern in der Vergangenheit in diesen Bereichen tatsächliche Probleme auftraten, waren diese nicht aktenkundig.

Erhöhte Kosten infolge jahre-
langer Interimslösungen an
5 Standorten

- 10 Entgegen den ursprünglichen Planungen sind an 5 von 16 Standorten die benötigten Räumlichkeiten noch nicht fertiggestellt, sodass die dortigen Betriebsprüfungsstellen nicht im FA oder dessen fußläufiger Nähe untergebracht sind. Auf Jahre hinaus bestehende Interimslösungen wirken den beabsichtigten Verbesserungen der Kommunikation und damit der Effizienz der Aufgabenerledigung entgegen. Zudem werden fortlaufend Zusatzkosten verursacht.
- 11 Ausgehend von den ursprünglichen Planungen wird die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen nach Schätzung des SRH mind. 17,8 Mio. € kosten.

Gesamtkosten der Umstrukturierung der Betriebsprüfung

Aufwand	Kosten in T€
Bauaufwand	6.599
Mietaufwand (Saldo)	734
Personalaufwand für zusätzliche Kanzleikräfte	5.252
Personalaufwand für zusätzliche Sachgebietsleiter	404
Nicht nutzbare Arbeitszeit von Prüfern	1.171
Nicht realisiertes Prüfungsergebnis	3.355
Sonstiges	309
Summe	17.824

- 12 Aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung des Standortkonzeptes werden sich auch die Kosten für die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen über 2021 hinaus weiter erhöhen.

3 Folgerungen

- 13 Jede einzelne finanzwirksame Maßnahme setzt eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus. Der Begriff der finanzwirksamen Maßnahme ist weit zu fassen², sodass nur eine sachgerechte Darstellung der Wirtschaftlichkeit eine objektive Entscheidungsfindung durch den Gesetzgeber ermöglichen kann.
- 14 Überlegungen zu Organisationsveränderungen sollten von Beginn an mit Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit verbunden werden. Nicht monetären Zielen sollte dabei stets ein messbarer Nutzwert zugrunde liegen. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit obliegt der zuständigen Verwaltung.
- 15 Die Zielerreichung einer finanzwirksamen Maßnahme ist stets durch objektive Messungen zu prüfen und nachzuweisen.

² Vgl. Tz. 1.3 in Band 18 „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“ der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stuttgart 2013.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 Bei der am 25.01.2011 beschlossenen Standortkonzeption der Staatsregierung standen neben den „Kriterien der Bürger- und Wirtschaftsfreundlichkeit sowie der Anpassung an die finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen [...] auch regional- und strukturpolitische Überlegungen im Fokus“. Die an den Kreisgrenzen ausgerichtete Neustrukturierung der Betriebsprüfung fügt sich darin nahtlos ein, weil damit sich überschneidende Zuständigkeitsbereiche vermieden werden könnten (Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung). Der Zeitplan für die Umstrukturierung der Betriebsprüfung sei eng mit den Abläufen zur Umsetzung des gesamten Standortkonzeptes verwoben; Entscheidungen zu den Zeitabläufen seien nicht losgelöst voneinander getroffen worden. Die Umstrukturierung der Betriebsprüfung und die Zentralisierung der FÄ widerspräche sich somit weder in ihren Zielen noch in ihren Abläufen. Für die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen als einen Teilbereich der gesamten Standortkonzeption sei folglich keine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich gewesen.
- 17 Die vom SRH angestellte Kostenschätzung sei überhöht. Insbesondere könnten bei seriöser Betrachtung Kosten, die ohnehin angefallen wären, nicht als Kosten für die Umstrukturierung der Betriebsprüfung deklariert werden. Der Aspekt, dass Prüfer während des Umzugs an eine andere Betriebsprüfungsstelle keine Außenprüfungen durchführen konnten, sei zudem doppelt in die Ermittlung des SRH eingeflossen.

5 Schlussbemerkung

- 18 Die Schätzung der Kosten basiert auf den von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellten Daten und Zahlen sowie plausiblen Annahmen des SRH.
- 19 Das Prinzip der Dezentralisierung von Betriebsprüfungsstellen wird zunehmend infrage gestellt, bspw. durch die Beibehaltung des FA Hoyerswerda ohne eine Betriebsprüfungsstelle³.
- 20 Der SRH empfiehlt in Hinblick auf zukünftige vergleichbare Umstrukturierungsmaßnahmen die Erfahrungen aus dieser Prüfung zu berücksichtigen. So ist bei zukünftigen Projekten im Vorfeld besonderes Augenmerk auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen am Maßstab der SÄHO zu legen.

³ Pressemitteilung vom 09.08.2019, <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/227471>.