



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2022

Nr. 5 Vollziehungsbeamte der Finanzämter - Vollstreckungsaußendienst zielorientierter ausrichten, Digitalisierung nutzen -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 5 Vollziehungsbeamte der Finanzämter
- Vollstreckungsaußendienst zielorientierter aus-
richten, Digitalisierung nutzen -**

**Die Vollziehungsbeamten nahmen nicht nur ihre eigentli-
che Aufgabe, die Durchführung von Vollstreckungsauf-
trägen, wahr, sondern erledigten auch Tätigkeiten, für die
der Innendienst zuständig war.**

**Eine IT-Unterstützung für den Vollstreckungsaußen-
dienst fehlte.**

**Häufig trafen Vollziehungsbeamte die Vollstreckungs-
schuldner nicht an. Der Einsatz außerhalb üblicher
Dienstzeiten wurde nicht ausreichend genutzt.**

**Die Steuerverwaltung bemaß den Personalbedarf pau-
schal mit 15 % des Arbeitszeitbedarfs des Vollstre-
ckungsinnendienstes. Rechnerisch ergibt sich ein um
elf Vollzeitkräften niedrigerer Personalbedarf, wenn er
am Durchschnitt der Bearbeitungszeiten der Ämter mit
den meisten Vollstreckungsversuchen je Arbeitstag aus-
gerichtet wird. Dies entspricht geringeren Personalkos-
ten von 0,7 Mio. € jährlich.**

**Instrumentarien für eine wirksame Steuerung der Ein-
sätze der Vollziehungsbeamten und einheitlichen Erledi-
gung der Vollstreckungsaufträge fehlten.**

**Die Steuerverwaltung kann häufig Forderungen effizien-
ter betreiben als andere Dienststellen des Landes. Eine
Erweiterung ihrer Vollstreckungszuständigkeit war noch
nicht geprüft worden.**

1 Allgemeines

Vollziehungsbeamte unterstützen die Vollstreckungsstellen der Finanzämter bei ih-
rer Aufgabe, rückständige Steuern beizutreiben. Diese Außendienstkräfte werden
insbesondere dann eingesetzt, wenn in das bewegliche Vermögen vollstreckt wer-
den soll.¹ Weiter werden sie im Rahmen der Vollstreckungs- und Amtshilfe in Fällen
anderer Behörden tätig.²

Bereits in den Jahren 2007 bis 2009 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die
Vollstreckungsstellen ihre Aufgaben nicht wirtschaftlich und wirksam erledigt hatten
und die Organisation unzweckmäßig war.³ In seinem Jahresbericht 2021 beschäf-
tigte sich der Rechnungshof mit dem Vollstreckungsinnendienst der Finanzämter.⁴
In seiner aktuellen Prüfung hat er für die Jahre 2017 bis 2019 Tätigkeiten und tech-
nische Ausstattung der Vollziehungsbeamten sowie den Personalbedarf für diesen

¹ Vgl. § 285 Abgabenordnung (AO).

² Vgl. § 250 AO, § 5 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG).

³ Vgl. Beitrag Nr. 8 - Vollstreckungsstellen von Finanzämtern - des Jahresberichts 2009 (Drucksache 15/3100) und Beitrag Nr. 8 - Finanzämter - unwirtschaftliche Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen - des Jahresberichts 2010 (Drucksache 15/4200).

⁴ Vgl. Beitrag Nr. 5 - Vollstreckungsstellen der Finanzämter - des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

Außendienst untersucht. In vertiefte Untersuchungen waren die Finanzämter Kaiserslautern, Landau, Pirmasens und Simmern-Zell einbezogen; das Landesamt für Steuern (LfSt) stellte Unterlagen bereit.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben des Innendienstes und der Vollziehungsbeamten in der Praxis nicht klar voneinander abgegrenzt

Der Zusammenarbeit zwischen dem Innendienst der Vollstreckungsstellen und dem Vollstreckungsaußendienst liegt nach den Vorgaben der Steuerverwaltung folgende Arbeitsteilung zugrunde: Der Innendienst ermittelt die wirtschaftlichen Verhältnisse der Vollstreckungsschuldner und entscheidet dann, welche Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen werden. Dabei hat er neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Vorgabe „Innendienst vor Außendienst“ zu beachten. Danach sind zunächst die - in der Regel effizienteren - Vollstreckungsmöglichkeiten zu ergreifen, die der Innendienst durchführen kann. Soll in bewegliche Sachen des Schuldners vollstreckt werden, erteilt der Innendienst einem Vollziehungsbeamten einen Vollstreckungsauftrag. Dieser führt den Auftrag durch und legt hierüber gegenüber dem Innendienst Rechenschaft ab.

In der Praxis stellte der Innendienst die für den Außendienstesinsatz vorgesehenen Fälle in eine Hauptzuteilungsliste ein. Die Vollziehungsbeamten wählten daraus Fälle aus und druckten den Vollstreckungsauftrag zusammen mit weiteren Unterlagen wie etwa Rückstandsaufstellung und Zahlungsaufforderung aus. Zudem ermittelten sie häufig die wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners und prüften dessen Wohnanschrift und Steuererklärungseingang.

Insbesondere die Vorbereitung der Vollstreckungsaufträge umfasste damit Tätigkeiten, für die nach der Personalbedarfsplanung dem Innendienst Personal zugewiesen war. Nach Auskunft des LfSt konnten die Sachgebietsleitungen in den Finanzämtern jedoch entscheiden, welche Innendiensttätigkeiten die Vollziehungsbeamten verrichteten.

Der Rechnungshof hat klare Zuständigkeitsvorgaben empfohlen und zur Vermeidung von Doppelarbeit gefordert, dass der ohnehin über die wirtschaftlichen Verhältnisse informierte Innendienst nach einheitlich definierten Vorgaben die benötigten Informationen bereitstellt. Dadurch könnten sich die Vollziehungsbeamten auf ihre Kernaufgabe, die Vollstreckung in bewegliche Sachen, konzentrieren.

2.2 Unzureichende IT-Unterstützung

Die Vollziehungsbeamten arbeiteten überwiegend papiergestützt. So führten sie Vollstreckungsaufträge und Zahlungsaufforderungen in Papierform mit sich. Sie erstellten die Niederschriften über die Vollstreckungshandlungen sowie die Berichte für die Rechenschaftslegung durch handschriftliche Eintragungen auf entsprechenden Vordrucken.

Bereits 2009 wurden in der Abgabenordnung die Voraussetzungen für eine IT-gestützte, medienbruchfreie Bearbeitung von Vollstreckungsfällen geschaffen.⁵ Daher werden in der Zollverwaltung Vollstreckungsaufträge, Niederschriften über die Vollstreckungshandlungen und Rechenschaftsvermerke elektronisch erstellt und übersandt. Die Vollziehungsbeamten des Zolls sind mit Notebook und Drucker ausgestattet. Dies ermöglicht ihnen auch, grundsätzlich alle Begleitarbeiten zu Hause zu erledigen und von dort ihre Außendiensttätigkeit zu beginnen.

Das LfSt hat darauf hingewiesen, dass auch andere Bundesländer in der Steuerverwaltung die Bearbeitung mit Papierausdrucken praktizieren. Zum jetzigen Zeitpunkt

⁵ Jahressteuergesetz 2009.

würden Laptops die Arbeitserledigung in der Dienststelle noch nicht entbehrlich machen. Mit der Einführung der elektronische Vollstreckungsakte werde es jedoch den Vorschlag des Rechnungshofs zur IT-gestützten Bearbeitung aufgreifen und seine bundesweite Umsetzung im Rahmen von KONSENS⁶ anregen.

2.3 Vermehrtes Nichtantreffen von Vollstreckungsschuldern

Hatten die Vollziehungsbeamten im Zeitraum 2007 bis 2009 bei 27,7 % der zugeleiteten Vollstreckungsaufträge den Vollstreckungsschuldner nicht angetroffen, so lag dieser Anteil in den Jahren 2017 bis 2019 bei 36,1 % und damit um ein Drittel höher.

Die Steuerverwaltung verfügte über keine Aufzeichnungen zu den Einsätzen der Vollziehungsbeamten außerhalb üblicher Dienstzeiten. Auf Erfahrungswerten und Schätzungen basierende Angaben von Finanzämtern ließen nicht erkennen, dass der Außendienst stärker außerhalb dieser üblichen Dienstzeiten eingesetzt worden war.

Die Quoten ließen sich durch Einsätze der Vollziehungsbeamten außerhalb der üblichen Dienstzeiten verbessern. Dies hatte der Rechnungshof bereits anlässlich der Prüfung des Vollstreckungsaußendienstes 2011 empfohlen. Das LfSt hatte daraufhin zugesagt, den Hinweis umzusetzen. Vollstreckungsversuche außerhalb üblicher Dienstzeiten hatte 2015 auch die Innenrevision der Steuerverwaltung angeregt.

Das LfSt hat mitgeteilt, bei der Mehrheit der Vollziehungsbeamten bestehe die Bereitschaft, bei Bedarf auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten tätig zu werden. Es werde die Möglichkeiten prüfen, die zeitliche Verteilung von Einsätzen der Vollziehungsbeamten unter Berücksichtigung der beamten- und arbeitsrechtlichen sowie organisatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern. Die Problematik werde auch bei den Sachgebietsleitungen thematisiert.

Auch im Hinblick auf die bereits vor zehn Jahren gegebene Zusage weist der Rechnungshof auf die Notwendigkeit hin, zeitnah Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen.

2.4 Personalbedarf pauschal ermittelt

Die Steuerverwaltung ermittelte den Personalbedarf für Vollziehungsbeamte ausgehend von 15 % des Personalbedarfs für die Tätigkeiten des Vollstreckungsinendienstes. Der pauschale Ansatz orientierte sich nicht an dem tatsächlichen Arbeitsaufwand. Ende 2019, und damit vor der Corona-Pandemie, waren 33 Vollzeitkräfte im Einsatz.

Die Vollziehungsbeamten erledigten in den einzelnen Finanzämtern an einem Arbeitstag im Durchschnitt unterschiedlich viele Fälle. In sieben Finanzämtern unternahmen die Vollziehungsbeamten 13 bis 17 Vollstreckungsversuche je Arbeitstag. Bei neun Finanzämtern waren es dagegen lediglich zwischen vier und acht Zuteilungen.

Die Finanzämter, deren Vollziehungsbeamte die meisten Vollstreckungsversuche je Arbeitstag durchführten, wiesen die niedrigsten Bearbeitungszeiten je Vollstreckungsauftrag auf. Im Schnitt benötigten die Beamten dieser Finanzämter 33 Minuten für die Erledigung eines Auftrags.

Die Abweichungen lassen sich nicht mit der flächenmäßigen Größe der Finanzamtsbezirke oder deren Struktur erklären. So war in flächenmäßig großen Finanzamtsbezirken des Öfteren jeweils nur ein Vollziehungsbeamter eingesetzt, der sehr viele Vollstreckungsaufträge abarbeitete. Auch einzelne arbeitsintensivere Fälle können die Unterschiede nicht rechtfertigen. Sie können zwar mit einem größeren Zeitbedarf

⁶ Im Vorhaben **Koordinierte Neue Software-Entwicklung** der **Steuerverwaltung** entwickeln die Länder zusammen mit dem Bund eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren.

einhergehen. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs verteilen sie sich allerdings nahezu gleichmäßig auf alle Finanzämter.

Bei Zugrundelegung der Bearbeitungszeit von 33 Minuten je Fall ergäbe sich rechnerisch ein landesweiter Personalbedarf von 22 statt 33 Vollzeitmitarbeitern, verbunden mit um 0,7 Mio. € geringeren Personalkosten⁷. Dies bietet Anlass, den Personalbedarf in den Finanzämtern mit niedrigeren Erledigungszahlen zu prüfen. Zudem ließe sich der Personalbedarf durch die Reduzierung der Innendiensttätigkeiten und die empfohlenen Digitalisierungsmaßnahmen weiter verringern.

Das LfSt hat angekündigt, es werde die Prüfungsfeststellungen zum Anlass nehmen, die Vollstreckungsstellen zu einer Orientierung an den Finanzämtern mit höheren Fallzahlen anzuhalten. Weiter werde es den Vorschlag des Rechnungshofs prüfen, eine Personalbedarfsberechnung anhand der Bearbeitungszeiten vorzunehmen. Es hat darauf hingewiesen, Aufgaben des Außendienstes würden auf den Innendienst übertragen und dort zu einem höheren Personalbedarf führen. Ergänzend hat es erklärt, die bisherige Personalbemessung entspreche der bundesweiten Abstimmung der Steuerverwaltungen der Länder.

Zur Verlagerung der Tätigkeiten auf den Innendienst und den damit einhergehenden Personalbedarf bemerkt der Rechnungshof, dass dem Innendienst für die Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Vor- und Nachbereitung des Außendienstes bei der Personalplanung Arbeitszeiten eingeräumt worden sind.⁸

2.5 Keine wirksame Steuerung der Vollziehungsbeamten

Das LfSt trug die Gesamtzahl der in den einzelnen Finanzämtern und landesweit zugeteilten Vollstreckungsaufträge des Vollstreckungsaußendienstes jährlich in einer Statistik zusammen. Eine Unterscheidung der Vollstreckungsaufträge nach eigenen Fällen, Vollstreckungshilfeersuchen der Landesoberkasse, anderer Finanzämter oder nach Ersuchen anderer Behörden unterblieb ebenso wie die Aufzeichnung von Einsätzen außerhalb üblicher Dienstzeiten. Die Steuerung der Einsätze und die Beurteilung, ob die Vollziehungsbeamten die Vollstreckungsaufträge einheitlich erledigten, waren somit nicht möglich. Der Rechnungshof empfahl den Aufbau einer entsprechenden Datenbank.

Das LfSt hat mitgeteilt, es begrüße die Empfehlung des Rechnungshofs. Diese sei allerdings nur langfristig realisierbar. Auswertungen aus dem bundeseinheitlichen IT-System seien generell technisch nicht möglich. Das Problem sei bereits an das für die Betreuung des Systems zuständige Land weitergeleitet worden. Manuelle Auswertungen ließen bereits vielfältige Steuerungsmöglichkeiten zu. Schon heute würden Daten zur Tätigkeit der Außendienste entsprechend analysiert und zu Steuerungszwecken genutzt.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die in der jährlichen Statistik erfassten Daten eine Beurteilung der Tätigkeit und damit der Steuerungsmaßnahmen allenfalls eingeschränkt zulassen. Die Tätigkeitsstatistik sollte um die oben aufgezeigten Parameter ergänzt und monatlich erstellt werden. Mittels Benchmarking sollte der Einsatz der Vollziehungsbeamten verbessert werden.

2.6 Vollstreckungsmöglichkeiten der Steuerverwaltung bei der Zusammenarbeit mit der Landesoberkasse vollständig nutzen

Die Vollziehungsbeamten werden auch im Rahmen der Vollstreckungs- und Amtshilfe für andere Behörden eingesetzt. So stellte die Landesoberkasse (LOK), die beim LfSt eingerichtet ist und über keine eigenen Vollziehungsbeamten verfügt, in

⁷ Ermittlung aufgrund der Personalkostenverrechnungssätze des Landes 2020 für Beamte der Besoldungsgruppe A 8.

⁸ Vgl. Beitrag Nr. 5, Tz. 2.1, dieses Jahresberichts.

den Jahren 2017 bis 2019 jährlich durchschnittlich 9.500 Vollstreckungshilfeersuchen. Dies entsprach 75 % der bei den Finanzämtern eingehenden Ersuchen.

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter führen für die Zwangsvollstreckung von Steuerforderungen überwiegend zuerst Forderungspfändungen durch, bevor Vollziehungsbeamte in den Außendienst gehen. Die Vollstreckungsstellen der LOK hingegen ersuchten die Finanzämter regelmäßig um den Einsatz des Außendienstes.

Das LfSt hat hierzu mitgeteilt, der LOK lägen Informationen zu Vollstreckungsmöglichkeiten nur eingeschränkt vor.

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter verfügen hingegen in einer Vielzahl von Fällen über vollstreckungsrelevante Informationen. So sind oftmals Bankverbindungen und Arbeitgeberdaten ohne großen Aufwand in den Datenbanken der Steuerverwaltung einsehbar. Die Finanzämter dürfen ihre Informationen wegen des Steuererheimnisses (§ 30 AO) der LOK nicht zur Verfügung stellen. Da diese nur um den Einsatz des Vollziehungsbeamten ersucht, können die Finanzämter auch keine andere Vollstreckungsmaßnahme, insbesondere keine Forderungspfändung, durchführen. Vollstreckungsmöglichkeiten bleiben ungenutzt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Amtshilfeersuchen seien an den Einsatz eines Vollziehungsbeamten geknüpft, da die LOK selbst über keinen solchen verfüge. Für andere Vollstreckungsmaßnahmen fehle die „Amtshilfebedürftigkeit“. Eine solche Erweiterung der Vollstreckungshilfe stoße auf verfassungsrechtliche Bedenken, da sie im Ergebnis eine Zuständigkeitsverlagerung im Wege der Vollstreckungshilfe sei.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass in Bayern die Finanzämter umfassend für die Vollstreckung von Leistungsbescheiden des Staates zuständig sind.

Hierzu hat das Ministerium mitgeteilt, die Umsetzung der Anregung erfordere eine umfassende Prüfung aller rechtlichen und tatsächlichen Umstände.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Vollziehungsbeamten in stärkerem Umfang auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten einzusetzen,
- b) die Zahl der Vollstreckungsaufträge für den einzelnen Vollziehungsbeamten an den Finanzämtern zu orientieren, deren Vollziehungsbeamte die meisten Aufträge erledigen,
- c) mittelfristig den Einsatz der Vollziehungsbeamten mit einer Datenbank zu steuern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass der Innendienst den Einsatz der Vollziehungsbeamten vor- und nachbereitet,
- b) zu prüfen, inwieweit die Vollziehungsbeamten bereits vor Einführung der elektronischen Vollstreckungsakte mit Laptops oder ähnlichen Geräten ausgestattet werden können,
- c) zu prüfen, inwieweit die Zahl der Vollziehungsbeamten nach der Umstellung auf eine konkrete Personalbedarfsermittlung reduziert werden kann,
- d) kurzfristig die Tätigkeitsstatistiken anzupassen und für einen Benchmark zu nutzen,

- e) zu prüfen, ob mittels einer Änderung des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes die Aufgabe der Vollstreckung von Forderungen der Landesoberkasse oder des gesamten Landes den Finanzämtern zugewiesen werden kann,
- f) über die Ergebnisse der zu Nr. 3.1 a) und b) eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.