

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/118

A07/1

27. September 2012

Stellungnahme zum Personalhaushalt 2012

**(Anhörung des Unterausschusses „Personal“ des
Haushalts- und Finanzausschusses am 02.10.2012)**

**„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012
(Haushaltsgesetz 2012) – Drucksache 16/300“**

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Unterausschusses Personal zum Landeshaushalt 2012 Stellung nehmen zu können.

Wir verweisen bezüglich der Forderungen und der Einzelheiten auf unsere Stellungnahme vom 18.01.2012. Es bleibt festzuhalten, dass die Umsetzung eines Landeshaushaltes, der erst im November des laufenden Jahres verabschiedet wird, nicht mehr zu wesentlichen Änderungen gegenüber dem bisherigen Haushaltsvollzug führen kann. Da eine Reihe von Anregungen der DSTG auch in diesem 2. Entwurf nicht berücksichtigt sind, bleibt die Mehrzahl der DSTG-Forderungen aus dem Januar 2012 aktuell. Dies sind für den Einzelplan 12:

- Wegfall der 18-monatigen Beförderungssperre in der Finanzverwaltung
- Zusätzliche Mittel für den Ausbau der Ausbildungskapazitäten
- Stärkung des mittleren Dienstes
- Zulassung von Stufenaufstiegen im Tarifbereich
- Verbesserung der Beförderungsperspektiven
- Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Gesundheitsmanagement und Arbeitsschutz
- Verbesserung der Personalsituation im LBV
- Zusätzliche Stellen im Rechenzentrum

Die Stellungnahme vom 18.01.2012 umfasst eine Reihe von Einzelheiten, die an dieser Stelle nicht erneut in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden sollen.

Änderungen zum bisherigen Entwurf 2012

Allerdings sind einige Änderungen im jetzigen Entwurf gegenüber dem bisherigen Konzept für 2012 festzustellen. Die DSTG begrüßt ganz besonders den Verzicht auf die pauschale Stelleneinsparung von 1,5 %. In den betroffenen Bereichen führt dies zu einer spürbaren Entlastung und zu einer verbesserten mittelfristigen Planbarkeit der Stellenbewirtschaftung. Auch ist es richtig, vorhandene und notwendige Zeitverträge endlich in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu überführen. Im Bereich des Einzelplanes 12 gilt dies ganz besonders für die Stellen im LBV und im BLB. Die DSTG geht davon aus, dass der Verzicht auf die pauschale Stelleneinsparung auch im Haushalt 2013 fortgeführt wird.

Die Kürzung der Ausgabenansätze im Personalbereich i.H.v. 143 Mio. € ergeben sich nach Angaben der Landesregierung insbesondere aus dem Umstand, dass im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung entsprechende Einsparungen ausgewiesen werden konnten. Geht man davon aus, dass in den letzten Jahren regelmäßig im Januar Überschüsse aus dem Personalhaushalt ausgewiesen wurden, stellt die jetzige Kürzung lediglich ein zeitliches Vorziehen dieses Jahresergebnisses dar. Allerdings bleibt festzuhalten, dass damit die strukturellen Herausforderungen nicht erledigt, sondern lediglich auf 2013 vertagt sind.

Neue Themen zum vorgelegten HH-Entwurf 2012/II

Die Entwicklung im laufenden Kalenderjahr 2012 hat eine Reihe von bisher nicht dargestellten Herausforderungen aufgezeigt. Daraus ergeben sich neue Forderungen an den Landeshaushalt, die aufgrund des fortgeschrittenen Jahresverlaufs in 2012 kaum noch umgesetzt werden können. Dies ändert aber nichts an der Notwendigkeit, spätestens mit dem Haushalt 2013 geeignete Maßnahmen auf den Weg zu bringen.

Schlechte Beförderungsperspektiven in der Finanzverwaltung

Die DSTG stellt fest, dass die Zahl der Beförderungen in der Finanzverwaltung im Jahr 2012 dramatisch zurückgegangen ist. Dies hat in nahezu allen Bereichen zu einem erheblichen Beförderungstau geführt, der sich in den kommenden Jahren verfestigen wird. Die Details wurden in den letzten Jahren exemplarisch an den Besonderheiten der Beförderungen im mittleren Dienst und in der Steuerfahndung erläutert. Heute bleibt festzustellen, dass in nahezu allen Bereichen die Wartezeiten angestiegen sind.

Beförderungen sind sichtbarer und monetär spürbarer Ausdruck des Leistungsprinzips im öffentlichen Dienst. Aufgrund des Prinzips der Leistungsbeurteilung und der nachfolgenden Aufstellung einer Beförderungsliste werden jeweils die leistungsstärksten Beschäftigten einer Besoldungsgruppe befördert, sobald eine entsprechende Stelle zur Verfügung steht. In der Finanzverwaltung werden derzeit alle rechtlich möglichen Beförderungsstellen genutzt. Aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten führt dies jedoch in den kommenden Jahren zu einer extrem geringen Zahl von Beförderungen. Abhilfe kann hier nur der Landtag schaffen.

Nach derzeitiger Lage ergeben sich erst ab 2018 wieder ausreichende Beförderungsmöglichkeiten. Ab dann werden die Auswirkungen der steigenden Altersabgänge auch im Bereich der Beförderungsentwicklung spürbar. Für Motivation und Einsatzbereitschaft der Leistungsträger dieser Verwaltung ist diese Perspektive nicht akzeptabel. Trotz Bestleistungen 6 Jahre zusätzlich auf die leistungsmäßig gerechtfertigte Beförderung warten zu müssen, ist den Betroffenen nicht zumutbar. Der Landtag ist aufgefordert, Perspektiven für die Beschäftigten aufzuzeigen. Aus der Sicht der DSTG bietet es sich an, eine Verbesserung der Beförderungssituation im Vorgriff auf die ohne jeden Zweifel kommenden Altersabgänge zu ermöglichen. Einzelheiten können in weiteren Gesprächen erläutert werden.

Zum Fragenkatalog, der mit der Einladung zur Anhörung am 02.10.2012 vorgelegt wurde, wird im Rahmen der Anhörung eine weitere Stellungnahme abgegeben. An dieser Stelle jedoch einige Anmerkungen.

Versorgungsfond

Die Zuführung zum Versorgungsfond des Landes NRW ist zu niedrig. Sie reicht für eine Deckung der kommenden Versorgungsaufwendungen nicht aus. Allerdings ist festzuhalten, dass generell die Einrichtung des Versorgungsfonds sowie die regelmäßige Zuführung von festen Beträgen eine wirksame Form der Vorsorge für kommende Zahlungsverpflichtungen darstellt.

Daher ist sicherzustellen, dass die Zuführungen künftig mindestens in Höhe der im Laufe eines Haushaltsjahres anfallenden Versorgungsverpflichtungen erfolgen. Die Versäumnisse der Vergangenheit, in der entsprechende Rücklagen nicht gebildet worden waren, können durch aktuelle Zuführungen nicht mehr ausgeglichen werden. Dennoch fordert die DSTG, auch zukünftig eventuelle Überschüsse des Personalhaushaltes wie in den Jahren 2007 und 2009 in die Versorgungsrücklage einzuzahlen.

An dieser Stelle erinnert die DSTG daran, dass sich die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW alljährlich mit 0,8 % der Gesamtbesoldung am Aufbau der Versorgungsrücklage beteiligen. Die Beschäftigten hatten in den Jahren 1998 bis 2002 – gesetzlich verordnet – auf jeweils 0,2 % der Besoldungserhöhung verzichtet, um damit die Einrichtung der Versorgungsrücklage zu ermögli-

chen. Die Bildung der Rücklage greift insoweit auf bereits erbrachte Vorleistungen der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW zurück.

Demografiebedingter Personalrückgang

Aus der Sicht der DSTG richtet sich die Zahl des erforderlichen Personals in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes nicht primär an der Zahl der Bevölkerung aus. Vielmehr sind die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben sowie die gegenüber dem Bürger zu erbringenden Leistungen der Maßstab, nach dem sich der Personalbedarf ausrichtet. Aus diesem Grund wäre es eine unzulässige Verkürzung der Zusammenhänge, wenn die Beschäftigtenzahlen allein in einen Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl gestellt würden. Ein Personalabbau ohne vorhergehende Aufgabenkritik führt sehr schnell zur Funktionsunfähigkeit des öffentlichen Dienstes.

Besonders deutlich wird dies in der Steuerverwaltung des Landes. Durch zusätzliche Gesetze und Regelungen wächst die Zahl der von den Finanzämtern zu bearbeitenden Steuererklärungen jährlich an. Dabei weisen wir besonders auf die Besteuerung der Alterseinkünfte hin, durch die bisher steuerlich nicht geführte Rentner nun wieder Steuererklärungen einreichen müssen. Darüber hinaus sind die Erwartungen an die Qualität der Aufgabenerfüllung oder die Wünsche an den Bürgerservice mit einzubeziehen. Soweit neue Aufgaben und Anforderungen von der Politik formuliert werden, ist dazu das erforderliche Personal bereitzustellen.

Dabei spielt es für den Arbeitsanfall und die Arbeitserledigung keine Rolle, ob die entsprechenden Regelungen auf Bundes- oder Landesebenen beschlossen wurden.

Projekt ELStAM

Die Landesfinanzverwaltung bereitet sich intensiv auf die in 2013 anstehende Einführung des Projektes ELStAM (Elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale) vor. Die DSTG erkennt dennoch eine erhebliche Mehrbelastung der Beschäftigten in den Finanzämtern, bis letztlich eine vollständige und zutreffende Erfassung aller Lohnsteuerabzüge gesichert werden kann.

Im Rahmen dieser bundesgesetzlich geregelten Reform wird die bisherige individuelle und von den kommunalen Meldeämtern ausgestellte Lohnsteuerkarte durch eine bundesweite Datei ersetzt, auf die Arbeitgeber zugreifen müssen. In 2011 hatte die schriftliche Aufforderung zum Abgleich der gespeicherten Lohnsteuerabzugsmerkmale zu extremen Belastungen bei den Finanzämtern geführt. Dabei wurden nicht nur erhebliche Differenzen bei den gespeicherten Daten, sondern auch gravierende Mängel bei den von den bisher zuständigen Meldebehörden geführten Datenbanken offenbar. Um dennoch einen reibungslosen Ablauf des Lohnsteuerverfahrens zu ermöglichen, wurde mit Ersatzbescheinigungen und Übergangsregelungen gearbeitet, die zusätzlich erhebliche Belastungen für die Beschäftigten in den Finanzämtern mit sich gebracht haben.

Mit der Verschiebung des Starttermins des Projektes ELStAM versucht der Bundesgesetzgeber, den tatsächlichen Schwierigkeiten in der Umsetzung dieses Projektes Rechnung zu tragen. Die Arbeitgeber haben im kommenden Jahr die Möglichkeit, ihre interne Umstellung zu einem beliebigen Zeitpunkt im Kalenderjahr vorzunehmen. Nach entsprechenden Testläufen ist jedoch davon auszugehen, dass es trotz aller Bemühungen unverändert eine Vielzahl von Differenzen zwischen den bisherigen Merkmalen und den dann erstmals zum Einsatz kommenden Zentraldaten geben wird. Diese Differenzen werden sich nur durch einen unmittelbaren Kontakt zum Finanzamt klären lassen.

Das Landesfinanzministerium will angesichts der besonderen Belastungen dieses Umstellungsprozesses vielfältige Vorbereitungen treffen. Der Umstellungsprozess soll von einer aktiven Presse- und Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Arbeitgeber sind aufgefordert, noch vor Nutzung der Daten für den Lohnsteuerabzug einen internen Vergleich mit den bisher genutzten Merkmalen vorzunehmen. Zur Koordination der verschiedenen Maßnahmen wurde ein Projektbüro eingerichtet, das in besonderen Fällen landes- und bundesweit Fehlerstrukturen erkennen und Abhilfe koordinieren kann.

All dies wird nicht verhindern, dass es zu erheblichen Problemen und zusätzlichen Belastungen für Bürger und Beschäftigte kommt. Eine Vielzahl von Bürgern wird die Unstimmigkeiten, die ggfs. ja auch finanzielle Auswirkungen haben können, kurzfristig mit dem Finanzamt klären müssen. Erneut werden insbesondere die Service-Stellen der Finanzämter deutlich personell verstärkt werden müssen, um den Bürgerservice aufrecht zu erhalten. Und erneut werden dafür andere Aufgaben vernachlässigt werden müssen, da die Personalknappheit in den Finanzämtern keine flexiblen Personaleinsätze mehr erlaubt, ohne das an anderer Stelle entsprechende Löcher gerissen werden.

Die DSTG fordert für die Bewältigung dieser immensen zusätzlichen Belastungen die Einrichtung und Budgetierung von mindestens 110 zusätzlichen Stellen für das kommende Kalenderjahr. Aufgrund der Dringlichkeit müssen hier schnell Entscheidungen getroffen werden, da bereits ab Januar mit dem Ansturm der Bürger zu rechnen ist.

Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen

Die DSTG sieht keine Notwendigkeit, die beiden Oberfinanzdirektionen in NRW zusammenzulegen.

Synergie-Effekte sind nur in eingeschränktem Umfang zu erwarten. Dem stehen Einschränkungen im Bereich der „Serviceleistungen“ gegenüber Bürgern, Unternehmen und den Finanzämtern sowie nicht unerhebliche Probleme im Bereich einer landesweiten Personalbewirtschaftung gegenüber.

Die politische Vorgabe der Einsparung von 100 Stellen und 10 Millionen € lässt sich nach Auffassung der DSTG nur erreichen, wenn deutliche Abstriche in der Leistungsfähigkeit der Mittelbehör-

de und damit Beeinträchtigungen der Arbeitsfähigkeit der Finanzämter in Kauf genommen werden. Auch Unternehmen und Bürger des Landes NRW werden von diesen Maßnahmen benachteiligt, da sie bisher mit den Oberfinanzdirektionen einen wichtigen Ansprechpartner in komplexen Rechts- und Strukturfragen hatten.

Aufgaben der Oberfinanzdirektionen

Die Struktur der Finanzverwaltung des Landes NRW baut bisher darauf auf, dass die Finanzämter des Landes von zwei Oberfinanzdirektionen koordiniert und unterstützt werden. Die in 2006 erfolgte Zusammenlegung der OFDen in Düsseldorf und Köln hat im Rheinland bereits zu Einschränkungen dieser Möglichkeiten geführt. Zur fachlichen Koordination gehört die Sicherung der Einheitlichkeit der Anwendung des Steuerrechts, die fachliche Unterstützung bei schwierigen steuerrechtlichen Fragen und die Begleitung von Umstellungsprozessen und fachlichen wie organisatorischen Veränderungen. Die Fachkräfte der Mittelbehörden sind dabei nicht nur verantwortlich für die einheitliche und erfolgreiche Umsetzung in über 140 Finanzämtern. Vielmehr bringen sie als Schnittstelle zwischen Ministerialverwaltung und den Beschäftigten in den Ämtern ihre praxisnahen Erfahrungen in die Planungs- und Entscheidungsprozess der Steuerverwaltung ein. Das sichert einen erfolgreichen und bürgernahen „Change-Management“-Prozess auch in komplizierten Einzelfragen der Verwaltungsorganisation.

Im Bereich der Personalverwaltung tragen die Oberfinanzdirektionen die Personalverantwortung für die Beschäftigten der Steuerverwaltung. Als personalaktenführende Stelle begleiten Sie den einzelnen Beschäftigten von der Einstellung bis zur Pensionierung. Dabei sichern sie durch ihre Nähe zu den Beschäftigten bzw. den entsprechenden Dienststellen nicht nur eine einheitliche Anwendung der personalrelevanten Vorschriften, sondern auch einen weitgehend reibungsarmen Beurteilungsablauf und die sachgerechte Anwendung der Beförderungsrichtlinien. In Einzelfällen stehen die OFDen zur Beratung von Dienststellen oder auch einzelnen Beschäftigten zur Verfügung. Damit sind die OFDen das „Gesicht“ der Verwaltung gegenüber den Beschäftigten der Finanzämter.

Die OFDen organisieren eine bezirkswweit einheitliche Stellenverteilung und eine weitgehend einheitliche und an den individuellen Dienststellenstrukturen ausgerichtete Personalausstattung. Damit verbindet sich ein bezirkswweiter Personalausgleich, mit dem jedes Jahr eine gleichmäßige Arbeitsbelastung der Finanzämter sichergestellt werden kann. Im Rahmen des Verfahrens sind Verwaltung und Personalvertretung bemüht, die individuellen Interessen der Beschäftigten weitestgehend zu berücksichtigen. In umfassenden Abstimmungsprozessen werden im Personalausgleich individuelle Mitarbeiterinteressen mit den Erfordernissen einer funktionalen Verwaltung in Einklang gebracht.

Die beschriebenen Aufgaben verlangen von den Oberfinanzdirektionen eine umfassende Kenntnis der regionalen Besonderheiten, der amtsinternen Strukturen und der personellen Gegebenheiten. Eine nicht nur räumliche „Nähe“ zu den Finanzämtern ist dafür unverzichtbar. Darüber hinaus

müssen vertiefte Fachkenntnisse im Steuerrecht, in Verwaltungsorganisation und Personalverwaltung zentralisiert vorgehalten werden. Mit den klassischen Funktionen einer Mittelbehörde haben die Oberfinanzdirektionen einen maßgeblichen Anteil an der hohen Effizienz der Steuerverwaltung in NRW.

Auswirkungen einer Zusammenlegung

Die beabsichtigte Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen stellt angesichts der genannten Aufgabenstrukturen eine nicht notwendige Umorganisation der Finanzverwaltung dar. Die Zusammenlegung führt zu Einschränkungen bei der steuerfachlichen Unterstützung für die Finanzämter, zu einem Abbau von Organisations- und Veränderungskompetenz und zu einer Reduzierung der Mitarbeiterorientierung im Bereich der Personalverwaltung.

Das Finanzministerium muss in Zukunft auf die wichtige Beratung und Unterstützung durch die Fachleute der OFDen verzichten. Dies wird zu einer zusätzlichen Belastung der Ministerialverwaltung führen mit eventuellen Folgen für die dortige Personalausstattung. Soweit Aufgaben auf die Finanzämter delegiert werden, die bisher in den OFDen wahrgenommen wurden, ergeben sich dort zusätzliche Belastungen, für die angesichts der enormen Arbeitsbelastung der Kolleginnen und Kollegen kein Raum ist. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die fachliche Unterstützung, die von den OFDen bisher geleistet wurde, gleichfalls deutlich weniger werden muss.

Die DSTG hält es daher für ausgeschlossen, dass die Einsparvorgabe von 100 Stellen mit Blick auf die gesamte Steuerverwaltung NRW erzielbar ist. Das gilt auch deshalb, weil bisher entgegen den politischen Aussagen Doppelaufgaben nur in eingeschränktem Rahmen anfallen. Die Arbeitsbelastung, die sich aus der Begleitung von steuerfachlichen Fragen ergibt, hängt von der Zahl der Anfragen ab. Organisatorische Veränderungen müssen in allen Finanzämtern begleitet werden, egal ob dies von einer oder von zwei OFDen ausgeht. Und Personalmaßnahmen hängen von der Zahl der Beschäftigten und nicht von der Zahl der OFDen ab. In allen Fällen lassen sich nach Auffassung der DSTG keine nachhaltigen Personaleinsparungen erzielen.

Daneben ist auch zu beachten, dass eine einheitliche Oberfinanzdirektion für das ganze Land NRW einer enormen Aufgabenvielfalt gegenüber stünde. Schon heute gehören die beiden OFDen in Münster und Köln zu den größten Mittelbehörden der Bundesrepublik. Sie sind gemeinsam zuständig für über 28.000 Beschäftigte und für die Besteuerung von rund 17 Mio. Bürgern des Landes NRW. Damit stellen sie bereits heute Organisationseinheiten dar, deren originäre Aufgabe - die Sicherung des gleichmäßigen Steuervollzugs im jeweiligen Zuständigkeitsbereich - nur durch die außergewöhnliche Einsatzbereitschaft der Beschäftigten und Ausschöpfung aller organisatorischer Möglichkeiten erfolgreich bewältigt werden kann.

Die Handlungs-, Unterstützungs- und Servicemöglichkeiten der Oberfinanzdirektionen werden durch eine Zusammenlegung, auch wenn sie an zwei Standorten erfolgt, deutlich gemindert. Die

DSTG fordert die Landesregierung auf, auf die Zusammenlegung der beiden Dienststellen zu verzichten.

Dabei verkennt die DSTG nicht, dass auch in der Finanzverwaltung eventuell noch Einsparpotenziale erschlossen werden könnten. Dazu gehört aber im Vorfeld der Maßnahmen eine umfassende und fachlich qualifizierte Aufgabenkritik, die unter Berücksichtigung der vom Bund vorgegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die gesamte Finanzverwaltung erfolgen müsste. Dies schließt die Prüfung der Aufgabenverteilung zwischen Finanzministerium, Oberfinanzdirektionen und Finanzämtern ein.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Finanzverwaltung in den letzten 10 Jahren immer wieder im Mittelpunkt der Einsparbemühungen des Landes NRW stand. So wurde in 2006 eine der bis dahin bestehenden Mittelbehörden aufgelöst oder in 2007 über 930 kw-Vermerke schlagartig realisiert. Insgesamt erfolgte seit 2002 eine Reduzierung um 2795 Stellen, das sind mehr als 10 % des Personalbestandes (von 27 051 auf 24 256 Stellen). Damit hat die Finanzverwaltung einen erheblichen Anteil zu den Haushaltseinsparungen des Landes NRW beigetragen. Von den besoldungsrechtlichen Kürzungen und den daraus resultierenden zusätzlichen Beiträgen der Beschäftigten ganz zu schweigen.

Im Mittelpunkt der weiteren Entwicklung der Finanzverwaltung muss nach fester Überzeugung der Fachgewerkschaft DSTG jetzt die Konsolidierung der Verwaltung stehen. Das lässt für zweifelhafte Organisationsänderungen keinen Raum.