

04. Januar 2013

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/287**

A07/1

## **Stellungnahme zum Personalhaushalt 2013**

**(Anhörung des Unterausschusses „Personal“ des  
Haushalts- und Finanzausschusses am 08.01.2013)**

**„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des  
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013  
(Haushaltsgesetz 2013) – Drucksache 16/1400“**

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Unterausschusses Personal zum Landeshaushalt 2013 Stellung nehmen zu können.

Der Schwerpunkt der Stellungnahme liegt auf den Personalausgaben im Einzelplan 12. Aufgrund der zeitlichen Nähe zur letzten Anhörung im UA Personal am 02.10.2012 zum Haushalt 2012 ergeben sich eine Reihe von Überschneidungen. Vorab sind zusammenfassend die wesentlichen Forderungen / Anregungen der DSTG NRW zum Landeshaushalt 2013 zusammengestellt

- Ausnahme der Finanzverwaltung von der Erbringung einer globalen Minderausgabe i.H.v. 18.923.800,-- €
- Umwandlung aller noch bestehenden befristeten Arbeitsverhältnisse im BLB und dem LBV in dauerhafte Arbeitsverhältnisse
- Verbesserung der beruflichen Entwicklungsperspektiven/zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten
- Wegfall der 18-monatigen Beförderungssperre
- Zusätzliche Mittel für den Ausbau der Ausbildungskapazitäten, insbesondere an der Fachhochschule für Finanzen in Nordkirchen

### **Funktionsgerechte aufgestellte Finanzämter – wichtig für NRW**

Die DSTG weist darauf hin, dass eine stabile und funktionsgerecht aufgestellte Finanzverwaltung unverzichtbar ist für die Sicherung der Steuereinnahmen und eine gleichmäßige und gerechte Erhebung der Steuern. Der Bürger hat einen Anspruch auf einen sachgerechten Vollzug der Steuergesetze und damit auf die Gleichbehandlung aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Dies ist nur mit engagierten und motivierten Beschäftigten möglich. Der Landeshaushalt muss dafür die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen.

Aus diesem Grund begrüßt die DSTG die Festlegung der Einstellungszahlen 2013 auf 520 Anwärter im gehobenen Dienst und 310 Anwärter im mittleren Dienst. Die Einstellungen tragen dazu bei, die Funktionsfähigkeit der Finanzverwaltung langfristig zu sichern, auch wenn selbst diese Zahlen in Zukunft nicht ausreichen werden, um die zu erwartenden Personalabgänge ab dem Jahr 2016 auszugleichen.

Dies gilt auch für den Bereich des **Bau- und Liegenschaften Betriebs NRW**. Hier werden, wie im Vorjahr, 128 Ausbildungsplätze angeboten. Auch hier ist festzustellen, dass mit diesen Einstellungen langfristig keine Sicherung des Personalbestandes erfolgen kann.

Die Finanzverwaltung ist die einzige Einnahmeverwaltung des Landes. Die Personalkosten der Finanzverwaltung machen lediglich 4,6 % der gesamten Personalausgaben des Landes aus, obwohl hier fast 9 % des Personals des Landes NRW beschäftigt sind. Gemessen am Gesamtvolumen des Haushaltes von 60.026 Mio. € betragen die Ausgaben für das Personal im Bereich der Steuerverwaltung lediglich 1,8 % (1.105 Mio. €) und nehmen sich daher im Vergleich zur bewältigenden Aufgabe extrem bescheiden aus. Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass die Finanzverwaltung des Landes NRW in den Augen der Bürgerinnen und Bürger trotz ihres Charakters als Eingriffsverwaltung ein hohes Ansehen genießt und damit einen maßgeblichen Beitrag zum "Wir"-Gefühl der Menschen in Nordrhein-Westfalen leistet.

### **Ablehnung der globalen Minderausgabe im EzPl.12**

Für den Bereich des Einzelplans 12 sieht der Landeshaushalt 2013 eine globale Minderausgabe von 18,9 Mio. € vor (Kapitel 12020, 972 10).

Die DSTG lehnt diese undifferenzierte Sparmaßnahme ab. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, insbesondere in personalintensiven Bereichen (wie z.B. der Finanzverwaltung) klare Aussagen zu treffen, wo und mit welchem Ergebnis Einsparungen vorzunehmen sind. Sowohl Beschäftigte wie Bürger haben einen Anspruch darauf, dass wegfallende Aufgaben klar definiert werden und damit gleichzeitig deutlich wird, welche Leistungen der Staat danach nicht mehr erbringen kann und will.

Im Finanzbericht 2013 (Drucksache 16/1401) hat der Finanzminister unter Punkt 3.5 (Seite 51) die Einrichtung eines Effizienzteams angesprochen. Danach sollen Effizienzgewinne u.a. durch Aufga-

benkritik und -analyse der bislang wahrgenommenen Aufgaben erschlossen werden. Diese Vorgehensweise wird von der DSTG begrüßt. Bei nachhaltiger Umsetzung dieser Absicht sorgen entsprechende Analysen für Klarheit und Verständnis gegenüber notwendigen Sparmaßnahmen. Das gilt für Bürger, Betroffene und Beschäftigte.

Soweit an der globalen Minderausgabe festgehalten wird, bedeutet dies für den Bereich des Einzelplans 12 eine erhebliche Belastung. Aufgrund der besonderen Struktur der Finanzverwaltung (über 85 % der Ausgaben betreffen Personalkosten) wird die Erwirtschaftung dieser Einsparungen im Wesentlichen nur im Personalhaushalt möglich sein. Damit werden durch die globale Minderausgabe Mittel für rund 400 Stellen gekürzt, obwohl in den letzten Jahren besonders die aufgabengerechte Personalausstattung der Finanzämter ein besonderes Anliegen der Landesregierung und des Landtages war.

### **Umwandlung der noch bestehenden befristeten Arbeitsverträge**

Die DSTG begrüßt den hoffentlich dauerhaften Verzicht auf eine pauschale Stelleneinsparung. In den betroffenen Bereichen führt dies zu einer spürbaren Entlastung und zu einer verbesserten mittelfristigen Planbarkeit der Stellenbewirtschaftung. Nach vielen Jahren des dauerhaften Personalabbaus sollte sich diese Form von undifferenzierter Sparwut abschließend überholt haben.

Darüber hinaus ist es nach Auffassung der DSTG allerdings von besonderer Bedeutung, die immer noch vorhandenen Zeitverträge, insbesondere im LBV und beim BLB, in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu überführen. Die dafür erforderlichen Stellen sind bereit zu stellen. Arbeitnehmer haben bei langfristiger Beschäftigung einen Anspruch auf die Planbarkeit ihres beruflichen Fortkommens und ihres gesamten Lebens. Dies ist mit Zeitverträgen nicht möglich. Die Landesregierung muss mit der Umwandlung der Zeitverträge in feste Arbeitsverhältnisse ihrem sozialen Anspruch gerecht werden und den dringend benötigten Mitarbeitern eine stabile berufliche Zukunft geben.

### **DSTG begrüßt schnelle Reaktion auf besondere Belastungen**

Dies gilt nicht für die 150 Aushilfsstellen in den Festsetzungsfinanzämtern, die im November 2012 zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben bei der Umsetzung der Elektronischen Lohnsteuerkarte (ELStAM) eingerichtet wurden.

Die DSTG begrüßt die Möglichkeit, durch die Einrichtung von 150 Aushilfsstellen die besonderen Belastungen des Umstellungsprozesses besser bewältigen zu können. Die Einstellung wurden unmittelbar nach Beschluss des HFAs freigegeben. Die Einstellungsverfahren in den Finanzämtern sollten inzwischen abgeschlossen sein.

Mit ihrer Beschränkung auf lediglich 6 Monate besteht allerdings die Gefahr, dass die Umstellung mit den zusätzlichen Arbeiten gerade dann den Höhepunkt erreicht, wenn die befristeten Aushilfsverträge auslaufen. Die DSTG wird daher den weiteren Verlauf der Umstellung kritisch begleiten

und ggfs. eine Verlängerung der befristeten Verträge bis zum Abschluss der Umstellungsphase fordern.

Bedauerlich ist allerdings, dass für diese schnelle und wichtige Unterstützung keine zusätzlichen Mittel bereit gestellt werden. So müssen diese Ausgaben zusätzlich zu der ohnehin kaum realisierbaren globalen Minderausgabe gleichfalls aus dem Personalbudget zu Lasten anderer Maßnahmen bestritten werden.

### **Schlechte Beförderungsperspektiven in der Finanzverwaltung**

Die DSTG stellt fest, dass die Zahl der Beförderungen in der Finanzverwaltung dramatisch zurückgegangen ist und auch in den kommenden Jahren keine Verbesserungen festzustellen sind. Trotz hervorragender Leistungen, steigender Belastungen und zunehmenden Altersabgängen bleiben die Beförderungsaussichten für die Beamtinnen und Beamten in der Finanzverwaltung in den kommenden Jahren spürbar hinter den Notwendigkeiten für eine leistungsgerechte berufliche Entwicklung zurück.

Ursache dafür ist die Altersstruktur der Finanzverwaltung und die geringen Einstellungen in den Jahren bis 2008. Da sich die Beförderungsstellen in Form einer Quote auf den gesamten Personalbestand beziehen fehlt es jetzt an einem systemnotwendigen Altersaufbau mit der Folge, dass trotz herausragender Leistungen keine Beförderungen möglich sind. Eine Verbesserung wird erst zum Tragen kommen, wenn in ca. 6 Jahren die absehbaren hohen Altersabgänge (vielfach aus den höher dotierten Laufbahnämtern) eine Bewegung wieder möglich machen. Die Details wurden in den letzten Jahren exemplarisch an den Besonderheiten der Beförderungen im mittleren Dienst und in der Steuerfahndung erläutert. Heute ist festzustellen, dass in nahezu allen Bereichen die Wartezeiten unzumutbar ansteigen.

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 genannten Probleme 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 2019 wieder ausreichende Beförderungsmöglichkeiten. 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 zuzumuten. 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.

### **Aufhebung der 18-monatigen Wiederbesetzungssperre erforderlich**

Als Sofortmaßnahmen kommt die Aufhebung der immer noch geltenden 18-monatigen Wiederbesetzungssperre in der Finanzverwaltung in Betracht. Durch die Aufhebung könnten Beförderungstellen ausgewiesen werden, die sonst erst in 18 Monaten zum Tragen kämen. Allerdings bedarf es dazu einer auskömmlichen Dotierung des Personalbudgets, das in der Vergangenheit regelmäßig unter Einbeziehung der Auswirkungen der Sperre kalkuliert wurde.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass damit lediglich ein Notbehelf eingerichtet würde. Eine nachhaltige Verbesserung bzw. eine wirkungsvolle Überbrückung des derzeitigen Beförderungsstaus verlangt die Bereitschaft des Landtages, nicht nur über das Budget Verbesserungen anzustoßen, sondern über die genannten Instrumente eine Vorziehen der kommenden Altersabgänge für Zwecke der Beförderungstellenermittlung mitzutragen und mitzufinanzieren.

### **Altersbedingte Personalentwicklung der Finanzverwaltung**

Die Finanzverwaltung NRW steht, wie auch die übrigen Behörden im Einzelplan 12 und nahezu allen anderen Bereiche des öffentlichen Dienstes, vor erheblichen altersbedingten Personalabgängen. Derzeit ist davon auszugehen, dass in den kommenden 10 Jahren mehr als 9000 Beschäftigte, in den kommenden 15 Jahren sogar mehr als 14.000 Beschäftigte aus der Finanzverwaltung ausscheiden; die überwiegende Mehrzahl aus Altersgründen.

Zusätzlich erhöht sich in den letzten Jahren die Bereitschaft der jungen Kolleginnen und Kollegen des gehobenen Dienstes, nach einer hochqualifizierten Ausbildung deutlich besser dotierte Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des öffentlichen Dienstes zu suchen. Diese Entwicklung wird sich aus der Sicht der DSTG weiter verschärfen, schließlich bietet der öffentliche Dienst jungen Beschäftigten nach einer schwierigen Ausbildung deutlich zu niedrig dotierte Einstiegsgehälter.

Aus diesen Entwicklungen ergibt sich, dass selbst die in den drei letzten Jahren hohen Einstellungszahlen mittelfristig nicht ausreichen werden, um eine aufgabengerechte Personalausstattung der Finanzämter zu ermöglichen.

### **Jetzt Ausbildungskapazitäten erhöhen**

Allerdings sind mit diesen Zahlen die Ausbildungskapazitäten der Finanzverwaltung heute schon komplett ausgeschöpft. Und dass, obwohl aufgrund der Einstellungspolitik der Vorjahre derzeit keine Bewerber für den prüfungsgebundenen Aufstieg in den gehobenen Dienst an die FHF Nordkirchen drängen. Will man das Erfolgsmodell des Laufbahnaufstiegs auch in Zukunft für die Finanzverwaltung bewahren, bedarf es dazu spätestens ab 2015 ca. 60 – 80 zusätzlicher Unterbringungs- und Lehrmöglichkeiten an der verwaltungsinternen Fachhochschule.

Die DSTG fordert daher seit einigen Jahren den Ausbau der Ausbildungskapazitäten in der Finanzverwaltung. Dazu ist in **Wuppertal-Ronsdorf**, dem zukünftigen Standort der Landesfinanzschule, endlich der Beginn der Arbeiten für den Neubau erforderlich. Es grenzt ans Lächerliche, dass hier seit Jahren eine fertige Planung vorliegt, die aber immer noch nicht realisiert wurde. Die jungen Menschen haben einen Anspruch auf eine zeitgemäße und baulich einwandfreie Unterbringung während der Ausbildung.

Für die **Fachhochschule in Nordkirchen** fordert die DSTG, jetzt endlich in die Planung des Neubaus für mindestens 100 Betten und vier Lehrsälen einzusteigen. Seit Jahren steht fest, dass die derzeitigen Ausbildungskapazitäten nicht ausreichen werden, um den Personalbedarf der Finanzverwaltung langfristig zu decken. Mit Beschluss vom 29.01.2011 hatte der Landtag beschlossen, die Kapazitäten mittelfristig zu erweitern. Und auch der Koalitionsvertrag der Landesregierung kommt zu dem Schluss, dass die Kapazitäten zur Erlangung der Demografiefestigkeit der Personalplanungen zu erweitern sind. Eigentlich sind alle Vorbereitungen getroffen. Jetzt müssen Beschlüsse her, Bedenken kann es nach den Jahren der Planungen und der Diskussionen keine mehr geben.

Soweit Kostenargumente gegen die Ausweitung der Kapazitäten ins Feld geführt werden, sei ein Hinweis auf den Titel 518 01 in Kapitel 12090 des Haushaltsentwurfs 2013 erlaubt. Danach gibt Nordkirchen derzeit jährlich für die Anmietung von Unterkünften bereits 514.500,-- € aus. Eventuelle Plätze für Aufsteiger kommen demnächst hinzu soweit überhaupt noch Anmietungsmöglichkeiten zu finden sind.

Und Haan muss derzeit 1,8 Mio. € für externe Anmietungen aufwenden, die bei Fertigstellung der neuen Landesfinanzschule komplett entfallen würden.

Mit der Einladung zur Anhörung wurden verschiedene Fragen gestellt. Soweit nicht bereits durch die vorstehenden Ausführungen beantwortet, nimmt die DSTG wie folgt Stellung:

### **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 darstellen kann.

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

### **Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen**

Die DSTG lehnt die geplante Zusammenlegung der beiden Oberfinanzdirektionen im Land NRW zu einer einheitlichen Mittelbehörde ab. Die Einzelheiten dazu wurden bereits umfassend im Rahmen der Stellungnahme zur Haushalt 2012 vom 27.09.2012 erläutert.

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 Mittelbehörde 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.

In seiner Pressemitteilung vom 06.09.2012 hat der Finanzminister angekündigt, die Maßnahme der Zusammenlegung sozialverträglich zu gestalten. Im Bereich des öffentlichen Dienstes bedeutet dies, dass Brüche im beruflichen Werdegang vermieden werden müssen. Daneben ist darauf zu achten, dass durch die Zusammenlegung in den Führungsbereichen die Leitungsspannen verdoppelt werden und zusätzliche Belastungen aus der Führungsverantwortung für zwei Standorte entstehen. Daraus ergeben sich Konsequenzen in der Stellenbewertung sowohl in der verbleibenden Mittelbehörde als auch in den zusätzlich belasteten nachgeordneten Bereichen. Über Einzelheiten wird zu reden sein.

Für die Umsetzung der Einsparungen ist im Haushalt 2013 noch kein Raum. Zum einen erfolgt die formelle Umstellung erst zum Sommer 2013, zum anderen bedarf es für den Umstellungsprozess, der tief in die organisatorischen Strukturen der Mittelbehörde eingreift, eines Anpassungsprozesses, der erst mittelfristig abgeschlossen werden kann. Eine haushälterische Umsetzung der veränderten Strukturen wird sich aber bereits im Haushaltsvollzug 2013 zeigen, da zumindest eine der beiden bisher besetzten B7-Stellen ab dem Sommer ersatzlos gestrichen wird. Sollte dies das Ziel der Maßnahme oder der Nachfrage sein, wird es ab dem 1.7.2013 erreicht.

**Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Finanzverwaltung in den letzten 10 Jahren immer wieder im Mittelpunkt der Einsparbemühungen des Landes NRW stand. So wurde bereits 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 2775 Stellen, das sind mehr als 10 % des Personalbestandes. 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. Wir bitten dafür den Landtag um seine Unterstützung.**