

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013); hier Personalhaushalt 2013

Vorbemerkung

Die nachfolgenden Ausführungen sind als Ergänzungen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft NRW (ver.di) zur Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zu verstehen.

Ver.di begrüßt ausdrücklich die durch die Landesregierung in den letzten Jahren realisierten personellen sowie die zukünftig geplanten Aufstockungen in einigen Bereichen der Landesverwaltung. Die Landesregierung trägt damit auch der Feststellung des Koalitionsvertrages Rechnung, dass viele Bereiche der Landesverwaltung immer noch personell ausgeblutet sind und darum am Rande ihrer Leistungs- und Handlungsfähigkeit stehen. Dennoch bleibt die Situation bei den Nachbesetzungen insgesamt unbefriedigend. Wir erläutern dies im ersten Teil unserer Stellungnahme, indem wir uns beispielhaft auf einige zentrale Aufgabenbereiche beziehen (Teil I). Im zweiten Teil gehen wir konkret auf die Situation in drei Ressorts (Finanzen, Justiz, Umwelt) ein (Teil 2).

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
**STELLUNGNAHME
16/296**
A07/1

I) **Nachbesetzungen erfolgen in einem insgesamt nicht befriedigenden Ausmaß**

Ver.di hält die gezielte Nachbesetzung bereits abgebauter Stellen für erforderlich, um die Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Landesverwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Dabei gilt es die Herausforderungen des demographischen Wandels zu bewältigen und die Arbeitsfähigkeit der Belegschaften zu fördern. Vor diesem Hintergrund kann uns die gegenwärtige Situation nicht zufrieden stellen. Dies sei mit folgenden Beispielen erläutert:

- **Beispiel Arbeitsschutz:**
Nachdem es bei den letzten sogenannten „Reformen“ der Arbeitsschutzverwaltung stets um Personalabbau ging, werden von den inzwischen dringend benötigten 250 Stellen für 2013 nun 50 in den vorliegenden Haushaltsplan eingestellt. Dies ist aus ver.di Sicht - auch unter demographischen Gesichtspunkten - alles andere als ausreichend, aber ein Schritt in die richtige Richtung.
- **Beispiel Bezirksregierungen:**
Der personelle Raubbau bei den fünf Bezirksregierungen der letzten Jahrzehnte wurde nachhaltig gestoppt und die Handlungsfähigkeit wird auch durch den vorliegenden Haushalt weiter gesichert. Dies wird von ver.di ausdrücklich begrüßt.
- **Beispiel Bau- und Liegenschaftsbetrieb:**
Seit Gründung des BLB wurde der Personalbestand ungesteuert um ca. 35% oder ca. 1.100 Stellen abgebaut. Zur Aufrechterhaltung der erforderlichen Regelaufgaben wurde stattdessen auf Leiharbeit zurückgegriffen.

Durchschnittlich sind ca. 150 Kollegen/innen in Leiharbeit beim BLB beschäftigt, zum großen Teil in durchaus prekären Arbeitsverhältnissen. Wir vermissen an dieser Stelle die politische Ehrlichkeit der Landesregierung, diese Stellen im Personalkostenetat offen auszuweisen und regulär zu besetzen. Wir kritisieren daher die Nichtausweisung von min. 76 Stellen zur Umwandlung dieser z.T. missbräuchlich angewandten Leiharbeits-verhältnisse in reguläre und unbefristete Tarifbeschäftigungsverhältnisse.

- Beispiel Finanzverwaltung:
Wir begrüßen die zusätzlichen Stellen beim LBV grundsätzlich in der Tendenz. Allerdings ist auch hier die Zuführung im Verhältnis zur Aufgaben- und Arbeits-belastung weiter insgesamt unzureichend. Aus ver.di Perspektive wären 100 zusätzliche Stellen erforderlich und begründbar (zur Situation in der Landesfinanzverwaltung insgesamt verweisen wir auf unsere Ausführungen in Teil II der Stellungnahme).
- Beispiel Justiz:
Wir begrüßen die bereits erfolgten und weiter erkennbaren Anstrengungen zum Abbau der massenhaften Befristungen in der NRW Justiz. Schritt für Schritt wird den befristet Beschäftigten eine dauerhafte und unbefristete Perspektive ermöglicht und damit auch prekäre Beschäftigung in der Landesverwaltung an dieser Stelle zielgerichtet „abgearbeitet“. Besonders begrüßenswert ist aus gewerkschaftlicher Sicht, dass auch den Auszubildenden hier eine dauerhafte berufliche Perspektive ermöglicht wird. Zu kritisieren sind weiterhin die sachgrundlosen Befristungen beim Sicherheitspersonal der Schleusen an Arbeits- und Sozialgerichten. Die unbefristete Beschäftigung der Kollegen/innen, welche sicher unstrittig einen wichtigen und dauerhaft erforderlichen Job erledigen, würde für den Landeshaushalt keine zusätzlichen Mehrkosten bedeuten. Umso unverständlicher ist die Fortschreibung dieser - für die betroffenen Kollegen/innen prekären - Situation im kommenden Haushalt (für weitere Ausführungen zur Situation im Justizvollzug verweisen wir auf Teil II der Stellungnahme).
- Beispiel Materialprüfungsamt:
Ähnlich wie beim BLB wird auch beim MPA Leiharbeit als Mittel des dauerhaften Personalersatzes missbraucht. Hier sicherlich in deutlich geringerem Umfang, allerdings ist das grundsätzliche Problem identisch zum BLB. Auch hier vermissen wir die politische Ehrlichkeit, diese Stellen im Personalkostenetat offen auszuweisen und regulär zu besetzen. Stattdessen wird prekäre Beschäftigung erzeugt und aufrechterhalten, die für den Landeshaushalt am Ende sogar zusätzliche Mehrausgaben zur Folge haben.
- Beispiel Umweltverwaltung:
Zusätzliche 87 Stellen zur Umsetzung der IED sind auch hier ein Schritt in die richtige Richtung, allerdings ebenfalls nichts im Ansatz ausreichend. Nach ver.di Berechnungen sind für die sachgerechte Umsetzung der IED in NRW ca. 350 Stellen erforderlich. Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere angefügten Konkretisierungen zum Einzelplan 10. Zu einer effektiven Umweltüberwachung ist ein personell und technisch gut ausgestattetes in die

Fläche wirkendes staatliches Umweltlaborwesen unabdingbar notwendig, da die Ergebnisse der Laboruntersuchungen, um als Begründung ordnungsbehördlicher Maßnahmen dienen zu können, gerichtsfest sein müssen. ver.di sieht mit Sorge, dass diese Grundsätze zum Schaden der Umwelt, der Bevölkerung und der Bediensteten nicht umfassend beachtet werden. So ist die Praxis der Fremdvergabe von Laborleistungen (Privatisierung) äußerst kritisch zu sehen. Auch bei den sogenannten, nicht näher definierten, Routineuntersuchungen, weil auch bei diesen die entsprechenden "gerichtsfesten" Qualitätsanforderungen eingehalten werden müssen. Bei Laborleistungen kommt es entscheidend auf die Qualität und Belastbarkeit der Untersuchungsergebnisse an. Auch müssen die Labore vom Ort eines Geschehens zügig erreichbar sein, so dass ein Rückzug aus der Fläche kritisch anzusehen ist. Das LANUV bildet hochqualifizierte und motivierte Laborantinnen und Laboranten aus. Anstatt Laboruntersuchungen zu privatisieren, sollte das Land diesen jungen Menschen eine berufliche Perspektive bieten (zu weiteren Aspekten der Umweltverwaltung siehe Teil II).

II) Zur Situation in ausgewählten Bereichen: MKULNV, Finanzverwaltung und Justizvollzug

Im Folgenden wollen wir auf drei Teilbereiche des Personalhaushalts besonders eingehen:

1. MKULNV

Dem Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien ist zu entnehmen:

„Die Menschen erwarten zu Recht einen handlungsfähigen Staat, der sie wirksam vor gesundheitlichen Umweltgefahren schützt, die natürlichen Lebensgrundlagen bewahrt und aktiv die notwendigen Zukunftswegen stellt.“

Ver.di schließt sich dem an. Wir müssen aber auch Mängel in der personalpolitischen Umsetzung dieses Zieles konstatieren:

- **Stellenmehrbedarf durch die Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen IED (Band IX Seite 278ff „Verbesserung der Umweltüberwachung“)**

Es werden 87 Planstellen im Kapitel 10411 zur Umsetzung der IED geschaffen. Die Mehrausgaben für den Zugang sollen durch Gebühreneinnahmen refinanziert werden. Es ist notwendig und begrüßenswert, die Gebühreneinnahmesituation in der Umweltverwaltung zu überdenken und sie den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Bedenklich ist jedoch, die problemorientierte Schaffung von Stellen an die Bedingung von Gebühreneinnahmen zu knüpfen. Gemäß der Erwägung 26 der IED sind die EU – Mitgliedsstaaten gehalten ausreichend qualifiziertes und befähigtes Personal für die Umweltüberwachung bereit zu stellen. Eine Kopplung dieser Norm an andere Normen lässt sich europarechtlich nicht begründen. Angesichts des Arbeitsvolumens das auf die Umweltverwaltung zusätzlich zu dem bereits bestehenden jahrelangen

Vollzugsdefizit hinzu kommt, ist die Schaffung von 87 Stellen in jeder Hinsicht unzureichend. Wir weisen darauf hin, dass von den 9.000 deutschen IED – Anlagen sich 3438 (ca. 40%) in NRW befinden. Um die Vorgabe des europäischen Rechts zu erfüllen, gehen wir von einem Mehrbedarf von 350 Stellen aus.

- **Vorbereitungsdienst**

Es werden 150 Stellen für Beamtinnen und Beamten auf Widerruf im gehobenen Vorbereitungsdienst (Umweltüberinspektorenanwärterinnen und –anwärter) ausgewiesen. Laut Anmerkung 2. Seite 278 sind „150 (100) Planstellen gesperrt. Die Freigabe bedarf der Einwilligung des Finanzministers. Das bedeutet, dass es möglicherweise keine Übernahme von Kolleginnen und Kollegen nach bestandener Laufbahnprüfung geben wird. Dies dient sicherlich **nicht** der Stärkung der Umweltüberwachung. Es ist zudem sozial bedenklich, da diese Ausbildung inhaltlich auf die Behörde zugeschnitten ist und die erworbenen Qualifikationen in der Wirtschaft nicht nachgefragt werden.

- **kw - Vermerke**

Insgesamt soll die Umweltverwaltung noch 41 kw – Vermerke auf Grund von Synergieeffekten aus der Verwaltungsreform 2007 erbringen. Davon sollen 2013 zwölf realisiert werden. Da bislang nicht plausibel erklärt werden konnte, wie sich die Synergieeffekte bemerkbar machen, halten wir die Realisierung der kw – Vermerke für kontraproduktiv. Sie widerspricht auch offen dem politischen Ziel der Stärkung der Umweltüberwachung.

2. Justizvollzug

Wir wollen auf zwei Fragen des Fragekataloges zum Justizvollzug eingehen:

- **Stellensituation und Aufgabenentwicklung**

Wie werden sich die derzeit in Beratung befindlichen Gesetze zum Vollzug des Jugendarrestes und zum Vollzug der Sicherungsverwahrung langfristig auf den Personalhaushalt auswirken?

Im jetzt verabschiedeten Haushalt für 2012 sind 88 Stellen zusätzlich für den Bereich der Sicherungsverwahrung vorgesehen. Diese gliedern sich wie folgt:

30 Stellen für den Allgemeinen Vollzugsdienst
14 Stellen für den Werkdienst
4 Stellen für den gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienst
2 Stellen für den höheren Dienstag
13 Stellen für den psychologischen Dienst
25 Stellen für den Sozialdienst.

Im Haushaltsentwurf für 2013 wurden zusätzliche 39 Stellen beantragt, die ebenfalls in die Ausgestaltung der Sicherungsverwahrung fallen sollen. Diese gliedern sich wie folgt:

21 Stellen für den Allgemeinen Vollzugsdienst
5 Stellen für den Werkdienst
7 Stellen für den psychologischen Dienst
6 Stellen für den Sozialdienst.

Nach Erstellen des Konzeptes zum Vollzug der Sicherungsverwahrung auf der Grundlage des noch zu verabschiedenden Gesetzes wird eine genaue Aufgabenverteilung erfolgen müssen (ggf. auch eine Anpassung nach den ersten Erfahrungen).

Für die Ausgestaltung des Jugendarrestes wurden für den Haushalt 2012 keine weiteren Stellen vorgesehen. Für den Haushalt 2013 wurden 20 Stellen zusätzlich beantragt. Diese gliedern sich wie folgt:

15 Stellen für den Allgemeinen Vollzugsdienst
5 Stellen für den Sozialdienst.

Auch hier wird nach erfolgter Umsetzung eine Überprüfung stattfinden müssen, so dass ggf. die Stellen angepasst werden können.

▪ **Überstundensituation**

Wie kann der Überstundenrekord im Bereich des Strafvollzugsdienstes von aktuell über einer halben Million Mehrarbeitsstunden in den kommenden Jahren abgebaut werden?

Um erstmalig eine realistische Übersicht über den Personalbedarf zu bekommen, muss zwingend eine Personalbedarfsberechnung, eine Aufgabenüberprüfung sowie eine Überprüfung aller Dienstposten anstaltsspezifisch und für alle Laufbahngruppen erfolgen. Dazu bedarf es klarer Vorgaben und einer Prozessbegleitung des Justizministeriums. Die aufgabenkritische Betrachtung soll auch solche Aufgaben identifizieren, die verzichtbar (gesetzlich nicht vorgegeben) oder aufgrund der Personaldecke nicht leistbar sind.

Es bedarf auch einer Überprüfung, in welchem Maß Mehrarbeitsstundenstände und Krankenstände korrelieren. Ein Zusammenhang ist nicht immer sofort ersichtlich, darum muss das gesamte Leistungsspektrum der Anstalt überprüft werden. In Bezug auf die insgesamt hohen Krankenstände darf auch die gelebte Führungskultur kein Tabuthema sein.

Sinnvoll erscheint ebenfalls die kritische Überprüfung der Nutzung vorhandener IT-Programme. Diese dienen der Arbeitserleichterung, wenn die Daten regelmäßig gepflegt werden, so dass ggf. auch die erforderlichen Berichte einfacher erstellt werden können.

3. Finanzverwaltung

- **„Investieren in Einnahmen“ statt Stellenkürzungen**

Für ver.di sollte das „Investieren in Einnahmen“ konsequent als Leitbild dienen. Die Steuerverwaltung des Landes NRW ist die Verwaltung, die als Einnahmeverwaltung die Steuern festsetzt und erhebt. Ihr kommt somit bei der Umsetzung der politischen Handlungsfelder eine entscheidende Rolle zu, da sie die für die Finanzierung erforderlichen Mittel beschafft. Diese Aufgabe kann sie aber nur erfüllen, wenn sie durch die politischen Vorgaben auch dazu in die Lage versetzt wird.

Dazu gehört insbesondere, dass der Steuerverwaltung das für die Aufgabenerledigung erforderliche Personal zur Verfügung gestellt wird. Daran fehlt es jedoch in vielen Bereichen. Dies machen jedes Jahr Berichte des Bundesrechnungshofes und des Landesrechnungshofs deutlich, die den unzureichenden Gesetzesvollzug beklagen und feststellen, dass die (aus unserer Sicht) unzureichende Personalausstattung insbesondere im Innendienst der Finanzämter zu erheblichen Steuerausfällen führt.

Solche Steuerausfälle einzig auf Grund einer unzureichenden Personalausstattung sind angesichts der großen Zukunftsaufgaben und der voraussichtlichen Auswirkungen der Schuldenbremse nicht hinnehmbar. Aus Sicht der Gewerkschaft ver.di ist daher die Steuerverwaltung mit dem für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung erforderlichen Personal auszustatten. Stellenkürzungen lehnen wir als kontraproduktiv ab.

- **Den Innendienst der Finanzämter stärken**

In den vergangenen 10 Jahren sind in der Steuerverwaltung des Landes insgesamt über 2.700 Stellen abgebaut worden. Dieser Stellenabbau hat sich im Wesentlichen auf den Innendienst der Finanzämter konzentriert. Die Folgen dieses Stellenabbaus sind steigende Arbeitsbelastung der dort tätigen Beschäftigten, eine enorme Arbeitsverdichtung und ein erhöhter Arbeitsausfall durch gesundheitliche Beeinträchtigungen.

Hinzu kommt, dass es insbesondere bei der Steuerfestsetzung aufgrund des enormen Arbeitspensums naturgemäß zu größeren Steuerausfällen kommt. Neben dem Stellenabbau ist der Innendienst der Finanzämter immer das Reservoir für Stellenbesetzungen in andere Bereiche der Finanzverwaltung, sei es das Finanzministerium, das Rechenzentrum der Finanzverwaltung, die Aus- und Fortbildungsstätten oder in den letzten zwei Jahren verstärkt die EPOS-Behörde (Kapitel 12 020 Titelgruppe 83).

Aus dem Innendienst der Finanzämter muss zudem der in den nächsten Jahren nicht unerhebliche Personalabgang der Außendienste bedient werden. Die zusätzlichen Arbeiten in Zusammenhang mit der Einführung von ELStAM belasten die Finanzämter darüber hinaus in einem nicht **unerheblichen** Umfang. Auch für diese Daueraufgabe muss zusätzlich Personal zu Verfügung gestellt werden.

Hinzu kommt, dass die Fallzahlen in den nächsten Jahren stetig steigen werden aufgrund der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften. Mit dem derzeit vorhandenen Personal kann der Innendienst diesen Aufgaben nicht gerecht werden.

Für den Personalhaushalt 2012 des Einzelplans 12 bedeutet das:

- **Aufstockung der Einstellungsermächtigungen für Finanzanwärter um 50 Stellen** als Ersatz für die Abgänge zu anderen Bereichen der Finanzverwaltung (RZF/Schulen/Ministerium/OFD)
 - **Verzicht auf die Ausbringung der bei Kapitel 12050 vorgesehenen 350 kw-Vermerke aufgrund des Auslaufens der Auftragsverwaltung KFZ-Steuer für den Bund ab. 1.7.2014**, da durch steigende Fallzahlen wegen der Besteuerung der Alterseinkünfte diese Stellen zur Abfederung der zusätzlichen Veranlagungsarbeiten dringend benötigt werden.
 - **Umwandlung der befristet eingerichteten 150 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der Einführung von EStAM in unbefristete Stellen**, da es sich hierbei um eine Daueraufgabe handelt
- **Beförderungsstau aufheben**

Für das Jahr 2013 ergeben sich aufgrund der unveränderten Stellenstruktur – ebenso wie bereits für 2012 – keine Beförderungsmöglichkeiten. Dies führt dazu, dass es in fast allen Bereichen zu einem Beförderungsstau kommt und die Wartezeiten trotz hervorragender Beurteilungen immer länger werden. Um das auch von Landtag anerkannte hohe Leistungsvermögen und die Motivation der Beschäftigten zu erhalten, muss aber erkennbar sein, dass sich überdurchschnittliche Leistungen auch lohnen. Dies ist zurzeit vielfach nicht der Fall. Hier ist der Landtag gefordert, dringend Abhilfe zu schaffen.

Eine Möglichkeit wäre, dass die 18monatige Stellenbesetzungssperre für den gesamten Bereich der Steuerverwaltung oder aber zumindest für die Bereiche, die besonders von fehlenden Beförderungsmöglichkeiten betroffen sind, aufgehoben wird. Dies würde zumindest für den Augenblick die Dramatik der Situation entschärfen.

Ganz besonders dramatisch ist in diesem Zusammenhang die Situation in der Steuerfahndung. Für den Bereich der Steuerfahndung fordern wir daher die Schaffung einer verbesserten Stellenschlüsselung, damit dieser Bereich der Steuerverwaltung die Wertschätzung auch erfährt, die er aufgrund seiner Stellung auch verdient.

Für den Bereich des mittleren Dienstes begrüßen wir, dass die Landesregierung für den Bereich A9 Z zusätzlich 29 Stellen ausgewiesen hat und erkennen das Bemühen

an, hier Abhilfe zu schaffen, wobei gleichwohl die Zahl nicht ausreicht, den Beförderungsstau in diesem Bereich signifikant aufzulösen.

- **Ausbildungskapazitäten erhöhen**

Um die in den nächsten Jahren aufgrund der demografisch bedingten hohen Altersabgänge Rechnung tragen zu können, ist kurzfristig der Ausbau der Ausbildungskapazitäten dringend erforderlich. Dazu gehört, dass unverzüglich mit dem bereits seit Jahren geplanten Neubau der Landesfinanzschule begonnen wird. Ferner benötigt die Fachhochschule für Finanzen zusätzlich Unterbringungsmöglichkeiten.

- **Personalaufstockung im Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF)**

Wir begrüßen ausdrücklich, dass dem LBV zusätzlich 33 Stellen zur Aufgabenerledigung zugewiesen werden. Dies ist, bei einem Personalfehlbestand von etwa 100 Arbeitskräften, ein Schritt in die richtige Richtung und führt zu einer spürbaren Arbeitsentlastung. Wir verbinden damit die Hoffnung, dass die Personalaufstockung in den nächsten Jahren kontinuierlich fortgesetzt wird. Da das RZF einen ähnlich hohen Personalfehlbestand wie das LBV ausweist, sind auch hier zusätzliche neue Stellen zu schaffen.