

14. Oktober 2015

**Stellungnahme
zum Personalhaushalt 2016**

(Öffentliche Anhörung des Unterausschusses Personal am 20. Oktober 2015)

„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 – Schwerpunkt Personaletat 2016“

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 16/9300

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Landespersonalhaushalt 2016 abzugeben.

Der Schwerpunkt der Stellungnahme liegt bei den Personalmaßnahmen im Einzelplan 12. Vorab werden die wesentlichen Forderungen der DSTG NRW zum Landeshaushalt 2016 zusammengefasst:

1. Im Kapitel 12.050 sind insgesamt noch 433 kw-Vermerke ausgebracht, deren Realisierung teilweise (Erhebungsbereich -243) noch über Jahre hinweg abgeschlossen ist. Diese kw-Vermerke gehen auf eine Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2000 zurück. Die dort als Voraussetzung für den Stellenwegfall genannte verbesserte IT-Ausstattung wird nicht vor 2020 vorliegen. Bis dahin ist der Personalabbau bereits durch Altersabgänge vollzogen. Um eine gleichmäßige Personalentwicklung zu ermöglichen, sind die Vermerke nach nunmehr 16 Jahren der Nichtumsetzung endlich zu streichen.
2. Die Einstellungszahlen (977 Anwärter in 2016) werden von der DSTG ausdrücklich begrüßt. Die Einstellungszahlen im gehobenen Dienst sind aber um weitere 100 Stellen zu erhöhen, um auch langfristig die hohen Altersabgänge der kommenden 5 Jahre auszugleichen. Die derzeitige „Langzeitstrategie“ bei den Einstellungszahlen verkennt die extremen Personalabgänge der kommenden Jahre und die damit einhergehenden zusätzlichen Belastungen der Beschäftigten.
3. Für den Erhalt einer qualitätsorientierten praktischen Ausbildung in den Finanzämtern sind zusätzlich 100 Stellen (g.D.) einzurichten.

4. Die DSTG begrüßt die im Kapitel 12090 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen für den Ausbau der FHF Nordkirchen. Zur sachgerechten „Neuzeitlichen“ WLAN-Ausstattung in Nordkirchen und an der neu gebauten Landesfinanzschule in Wuppertal-Ronsdorf sind weitere Mittel bereit zu stellen.
5. Die DSTG fordert strukturelle Verbesserungen in allen Laufbahnen der Finanzverwaltung. Das bedeutet verbesserte Beförderungsbedingungen insbesondere für junge Beamtinnen und Beamte. Mit den Verbesserungen soll den erhöhten außerordentlichen Personalabgängen entgegen gewirkt werden. Finanzbeamte haben einen hohen Marktwert, der im Rahmen der bestehenden Strukturen nicht mehr „marktgerecht“ abgebildet wird.
6. Die DSTG fordert, alle Dienststellenleiter in der Finanzverwaltung nach A 16 / A 16 Z zu besolden. Die derzeitige Besoldungsstruktur entspricht nicht mehr der deutlich gestiegenen Verantwortung sowie den erweiterten Leitungsspannen der Dienststellenleiter.
7. Die DSTG fordert die aufgabenkritische Einrichtung weiterer 5 Planstellen für den Bereich der Steuerfahndung. Für die Einrichtung einer Zentralstelle der Steuerfahndung beim Landeskriminalamt sind insgesamt 15 Planstellen vorgesehen. Mit dem Haushalt 2015 wurden aber lediglich 10 Stellen eingerichtet.

1. Entwicklung des Gesamthaushaltes

Das Gesamtvolumen des Landeshaushaltes 2016 liegt vorbehaltlich der Ergänzungsvorlage bei 66,99 Mrd. €. Die Landesregierung erwartet Steuereinnahmen von 50,5 Mrd. € und erreicht damit eine Steuerfinanzierungsquote von 76,1 %. Mit einer Nettoneuverschuldung von 1,48 Mrd. € weist der Haushalt 2016 eine Kreditfinanzierungsquote von 2,5 % aus. Aufgrund erheblicher Haushaltsrisiken in Zusammenhang mit der Entwicklung der Flüchtlingszahlen ergeben sich zusätzliche Risiken, die in 2015 zum bereits 3. Nachtragshaushalt führen.

Auf der anderen Seite zeigt sich eine robuste Entwicklung der Steuereinnahmen, die bereits in 2015 deutlich über den Erwartungen lag. Auch für 2016 ist von weiter steigenden Einnahmen sowie von weitgehend stabilen Ausgaben sowohl im Personalbereich als auch bei den Zinsausgaben auszugehen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahren regelmäßig mit dem Haushaltsabschluss erhebliche Überschüsse ausgewiesen wurden. So führte der Haushaltsabschluss 2014 vom 16.01.2015 zu einer Minderung der Kreditaufnahme von 900 Mio. €. Der Haushaltsabschluss 2013 brachte Minderausgaben von 340 Mio. €, für 2012 wurden Minderausgaben von ca. 600 Mio. € festgestellt. Für die Einschätzung der Gesamthaushaltslage ist davon auszugehen, dass in 2016 ein annähernd ausgeglichener Haushalt erreichbar wäre.

2. Steuer- und Einnahmesenkungen vermeiden/Verfahrensfragen vereinfachen

Die DSTG hält es für erforderlich, dass trotz einer stabilen Haushaltsentwicklung weiterhin alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Steuersenkungen und Steuerausfällen genutzt werden. Zutreffend stellt die Landesregierung fest, dass Zukunftsinvestitionen auch in Zeiten der Schuldentrückzahlung gesichert sein müssen. Daher bedarf es unverändert aller Anstrengungen von Bund, Länder und Kommunen, um eine ausreichende Finanzausstattung der öffentlichen Hand zu sichern. Für Steuersenkungen ist vor diesem Hintergrund nach Auffassung der DSTG NRW kein Raum.

Es bleibt der Politik überlassen, ob sie eine weitere Einnahmestabilisierung durch die Stärkung der Finanzverwaltung, eine Verbesserung bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung, eine Verbreiterung der Steuerbasis, höhere Steuersätze oder eine Kombination der verschiedenen Maßnahmen bevorzugt.

Die DSTG begrüßt die Festlegung der Landesregierung im Finanzbericht 2016 (2.4.1.), auch weiterhin an der aktiven Bekämpfung der Steuerhinterziehung festzuhalten und durch den Einsatz einer hohen Zahl an Betriebsprüfern Steuereinnahmen und Steuergerechtigkeit zu fördern.

Wir weisen aber darauf hin, dass eine schlagkräftige Finanzverwaltung auch durch eine ausreichende Personal- und Sachausstattung im Innendienst gesichert werden muss. Die politisch geforderte Priorität der Besetzung der Außendienste stellt die Finanzverwaltung derzeit vor fast unlösbare personelle Herausforderungen, da diese Personalführung mangels ausreichender Gesamtpersonalausstattung zu Lasten der Besetzung der Innendienste gehen muss.

Darüber hinaus stellt die DSTG NRW fest, dass die Landesregierung auch weiterhin alle Bemühungen unterstützen muss, gesetzliche Steuervereinfachungen einschließlich wesentlicher Verfahrensvereinfachungen auf den Weg zu bringen. Das derzeitige Steuerrecht bietet viele Möglichkeiten, Vereinfachungen aufkommensneutral umzusetzen. Darüber hinaus sind die bereits im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Regelungen zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens zu unterstützen und der Steuervollzug deutlich zu vereinfachen. Das gilt im Bund wie im Land. Die DSTG NRW ist weiterhin bereit, an entsprechenden Konzepten mitzuwirken.

3. Personalkosten als Investition in die Leistungsfähigkeit der Finanzverwaltung

Die Personalkosten stellen im Landeshaushalt 2016 mit 25,2 Mrd. € den größten Ausgabenposten dar. Sie steigen jedoch gegenüber dem Vorjahr lediglich um 3,28 % und bleiben damit deutlich hinter der allgemeinen Kostensteigerung (3,7 %) oder dem erwarteten Anstieg der Steuereinnahmen (3,9 %) zurück.

Die Personalkostenquote beträgt im geplanten Landeshaushalt 2016 nur 37,9 %. Die Personalausgaben für den Einzelplan 12 (Finanzen) werden mit insgesamt 1,84 Mrd. € (7,3 % der

Gesamtpersonalkosten) ausgewiesen. Davon entfallen 491 Mio. € auf Versorgungskosten im Kapitel 12 900.

Mit der Zusammenstellung wird deutlich, dass die Beschäftigten des Landes NRW maßgeblich zur Konsolidierung des Landeshaushaltes beigetragen haben und auch weiterhin beitragen werden. Im Rahmen von entsprechenden Besoldungsgesprächen haben sich die Gewerkschaften damit einverstanden erklärt, das Tarifergebnis für 2016 erst mit 5 Monaten Verzögerung auf die Beamtinnen und Beamten des Landes zu übertragen. Damit leisten die Beamtinnen und Beamten in 2016 einen zusätzlichen Sparbeitrag von ca. 300 Mio. € für 2016.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die alle Bevölkerungsgruppen und alle staatlichen Ebenen trifft. Für NRW ist schon anhand dieser Rahmendaten festzustellen, dass die weitere Konsolidierung im Jahr 2016 erneut zulasten der Beamtinnen und Beamten des Landes erfolgt.

Personalkosten sind keine globalen Aufwendungen, sondern sie finanzieren Beschäftigte, die im Auftrag der Bürgerinnen und Bürger des Landes NRW wichtigste Funktionen im Bereich Bildung, Sicherheit, Justiz, Finanzen und vieles mehr wahrnehmen. Die DSTG begrüßt daher die Aufgabe der strikten Personaleinsparungen unabhängig von den zu leistenden Aufgaben. Im Bereich der Finanzverwaltung wird dies durch die Planungen verdeutlicht, zur Sicherung der Übernahme ausgebildeter Finanz- und Steueranwärter zusätzlich 50 Stellen aufgabenkritisch einzurichten. Wir weisen aber darauf hin, dass unter Berücksichtigung der Stellen für Tarifbeschäftigte die Gesamtzahl der Stellen im Kapitel 12050 (OFD, Finanzämter) dennoch um 56 auf nur noch 24.211 Stellen sinkt. Darüber hinaus gibt es weitere, zumindest bis zur Übernahme der Anwärter, noch unbesetzte Stellen.

Zum Vergleich: Im Jahr 2006 wies der Landeshaushalt für das Kapitel 12050 noch 25.560 Stellen (= plus 5,5 %) mehr Stellen aus. In den Jahren 2011 bis 2014 hatte der Landtag zusätzlich 420 Stellen aufgrund neuer Aufgaben eingerichtet.

4. Demografische Entwicklung beachten – Nachwuchs sichern

Im öffentlichen Dienst wird es in den kommenden 5 Jahren zu erheblichen altersbedingten Personalabgängen kommen. Eine ressortübergreifende Darstellung der zu erwartenden Altersabgänge liegt bisher leider nicht vor. Die DSTG regt an, in den kommenden Finanzberichten regelmäßige Darstellungen zur erwarteten Personalentwicklung in den Einzelplänen aufzunehmen.

Allein in der Finanzverwaltung werden von 2016 bis einschl. 2020 rund 6400 Beschäftigte aus allen Status- und Laufbahngruppen (auf ca. 5200 Stellen) in Rente bzw. in den Ruhestand gehen. Hinzu kommen vorzeitige Ruhestandseintritte. Diese Personalabgänge sind selbst durch die neuerlich erhöhten Einstellungszahlen nicht auszugleichen. Die Erfahrungswerte der Vergangenheit haben gezeigt, dass nur ca. 80 % eines Einstellungsjahrganges tatsächlich nach Ablegung der Laufbahnprüfung im Landesdienst ankommt. Damit ergibt sich ein absehbarer Personalverlust von rund 1500 Stellen allein in den kommenden 5 Jahren.

Die DSTG fordert zum Ausgleich dieser Personalentwicklung, die Einstellungszahlen insbesondere im gehobenen Dienst der Finanzverwaltung nochmals zu erhöhen. Darüber hinaus wird es unumgänglich sein, bestehende kw-Vermerke aufzuheben und zusätzliche Einstellungsermächtigungen für Beschäftigte aus dem Tarifbereich vorzusehen. Selbst bei möglichen Veränderungen im Verwaltungsvollzug ist ein langfristiger Bedarf für diese zusätzlichen Stellen absehbar. Dabei wird darauf hingewiesen, dass angesichts des ab 2018 vorgesehenen internationalen Datenaustauschs erhebliche zusätzliche Belastungen für die Finanzämter zu erwarten sind.

5. Nachwuchsgewinnung und Rahmenbedingungen der Ausbildung in der Finanzverwaltung

Um eine ausreichende Zahl von Bewerbern für die Ausbildung in der Finanzverwaltung gewinnen zu können, bedarf es einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit. Dazu reicht es nach Auffassung der DSTG nicht aus, auf ein duales Studium oder auf eine gute Vereinbarkeit von Familien und Beruf zu verweisen. Nicht nur der öffentliche Dienst steht vor der Herausforderung, den demografischen Wandel zu bewältigen und hohe Personalabgänge zu kompensieren. Diese Aufgabe stellt sich auch in Wirtschaft und Industrie. Die Mittel für eine erfolgsorientierte Nachwuchswerbung sind dieser Herausforderung anzupassen. Die Erhöhung um 100.000,-- € (Tz. 12 in Kapitel 12010, 547.10) ist vor diesem Hintergrund sachgerecht und wird von der DSTG begrüßt.

Besondere Beachtung verdient die praktische Ausbildung der Nachwuchskräfte in den Finanzämtern. Die dafür zuständigen Ausbildungsbezirke sind extrem belastet. Durch die sachgerecht hohe Zahl der Einstellungen ist inzwischen mehr als jeder 10. Beschäftigte in den Festsetzungsfinanzämtern ein Anwärter. Es werden erhebliche Anstrengungen unternommen, um auch den berufspraktischen Teil der Ausbildung anspruchsvoll zu gestalten. Dazu bedarf es zusätzlichen Personals, da weder die Ausbildungsbezirke noch die übrigen Praxisanleiter für diese Aufgabe wirkungsvoll entlastet werden können. Die DSTG fordert daher, wie bereits im Vorjahr, 100 zusätzliche Stellen, um der Zukunftsaufgabe „Ausbildung“ gerecht werden zu können.

Zur Unterbringung der Anwärter werden erkennbar erhebliche Anstrengungen unternommen. Inzwischen ist in Wuppertal-Ronsdorf die neue Landesfinanzschule für die Ausbildung des mittleren Dienstes mit 360 Betten in vollem Betrieb. Es ist der DSTG allerdings völlig unverständlich, warum an einer modernen Ausbildungsstätte für junge Menschen auf die Einrichtung eines flächendeckenden WLAN-Netzes verzichtet wurde. Hier sind die entsprechenden Mittel zum entsprechenden Ausbau schnellstmöglich bereitzustellen. Tatsächlich ist es für junge Bewerber durchaus ein Entscheidungskriterium, ob es an ihrer zukünftigen Ausbildungsstätte einen Zugang zu aktuellen Kommunikationsmedien gibt oder nicht.

Auch die Fachhochschule für Finanzen in Nordkirchen, die zentrale Ausbildungseinrichtung für den gehobenen Dienst, wird erweitert. Die DSTG begrüßt die Verpflichtungsermächtigung im Kapitel 12090 zum Ausbau der FHF um 150 Betten sowie den Neubau der Mensa.

Allerdings ist es aus der Sicht der Gewerkschaft unverständlich, warum diese seit Jahren dringend erforderliche Erweiterung erst jetzt in den Haushalt aufgenommen wurde. Mit einer Fertigstellung der Erweiterung ist erst in 2017 zu rechnen. Bis dahin erfolgt die Unterbringung von Anwärtern in kostenintensiven Containern auf dem Campus. Die DSTG hat seit 2011 in jeder Anhörung auf den dringenden Erweiterungsbedarf hingewiesen. Jetzt entstehen über mehrere Jahre hinweg erhebliche Zusatzkosten, die bei einer frühzeitigen und sachgerechten Beurteilung des Unterbringungsbedarfs vermeidbar gewesen wären.

6. Besoldung für junge Beschäftigte deutlich verbessern

Um nach einer qualitätvollen Ausbildung die jungen Menschen in der Finanzverwaltung zu halten, bedarf es zusätzlicher Anstrengungen.

Im Gegensatz zu anderen Ausbildungsgängen im öffentlichen Dienst öffnet der Abschluss der Ausbildung in der Finanzverwaltung ein breites Berufsfeld, dass auch in der Wirtschaft gesucht und gut bezahlt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn zusätzlich zur Verwaltungsausbildung einige Jahre Berufserfahrung und/oder zusätzliche Fortbildungsstudien vorliegen.

Nach der Ausbildung erfolgt die Besoldung der jungen Kolleginnen und Kollegen mit A 6 bzw. A 9, im höheren Dienst mit A 13. Das Bruttogehalt eines Steuerinspektors (Besoldungsgruppe A 9) nach Abschluss der Ausbildung beträgt 2415,-- € monatlich. Vermindert um Lohnsteuer und private Krankenversicherung verbleiben rund 1800-- € netto. Im mittleren Dienst (A 6) beträgt das monatliche Nettogehalt sogar nur 1560,-- €

Die Beförderung ins erste Beförderungssamt kann erst nach Ablauf der dreijährigen Probezeit und bei Vorliegen entsprechender Stellen erfolgen. Im gehobenen Dienst der Finanzverwaltung steht diese Beförderung im Regelfall nach Ablauf von 6 - 8 Jahren an. Die DSTG fordert eine deutliche Verkürzung dieser Zeiten in allen Laufbahnen auf maximal 4 Jahre. Nur so zeigt der öffentliche Arbeitgeber sein nachhaltiges Interesse an den jungen Kolleginnen und Kollegen und dokumentiert auch mit der Bezahlung, dass er die Leistungen der jungen Beschäftigten wertschätzt.

Derzeit ist es nicht verwunderlich, wenn gut ausgebildete und leistungsbereite Beschäftigte nach beruflichen Alternativen suchen. In den letzten Jahren verlassen jährlich zwischen 70 und 90 Beschäftigte des geh. Dienstes innerhalb der ersten 5 Jahre nach der Ausbildung die Verwaltung. Die Ausbildungs- und Studienkosten für einen Finanzanwärter, je nach Form der Berechnung, liegen zwischen 120.000 und 150.000 €.

7. Strukturelle Verbesserungen erforderlich

Zusätzlich zur deutlichen Verbesserung der Beförderungsperspektiven für junge Menschen sind weitere strukturelle Verbesserungen für alle Beschäftigten in der Finanzverwaltung unvermeidlich.

Wie bereits dargestellt, befindet sich die Finanzverwaltung in der Frage des Personals im Wettbewerb mit Steuerberatern, Steuerberatungsgesellschaften und Konzernsteuerabteilungen. Diese Konkurrenzsituation wird sich zukünftig deutlich verschärfen. Die Steuerberaterkammern haben bereits deutlich gemacht, dass es auch im Berufsstand zukünftig zu Nachfolgeproblemen und damit zu einem erhöhten Personalbedarf kommen wird. Dieser wird, so die klare Aussage der Kammervertreter, auch aus Kreisen der Finanzverwaltung gedeckt werden. Ein weiterer Anstieg der außerordentlichen Personalabgänge ist bereits feststellbar.

Aus der Sicht der DSTG ist es zwingend erforderlich, die beruflichen Perspektiven der Beschäftigten zu stärken. Dazu eignet sich insbesondere eine Anpassung der Beförderungsmöglichkeiten an die gestiegenen Herausforderungen in der Finanzverwaltung. Mit der Dienstrechtsreform sind die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen.

8. Den höheren Dienst in der Finanzverwaltung weiter entwickeln

Darüber hinaus ist die Weiterentwicklung der beruflichen Perspektiven im höheren Dienst erforderlich.

In den letzten Jahren hat die Finanzverwaltung durch den Umbau hin zu nur noch einer Oberfinanzdirektion sowie durch die Fusion von Finanzämtern eine Vielzahl von attraktiven Stellen für Führungskräfte verloren. Gleichzeitig hat sich durch die Verdichtung der Aufgaben und neue Herausforderungen die Arbeitsbelastung der Führungskräfte enorm erhöht. In Zusammenhang mit der Gründung einer einheitlichen Oberfinanzdirektion für ganz NRW haben sich die Leitungsspannen in den meisten Fällen sogar verdoppelt. Darüber hinaus gilt auch im höheren Dienst inzwischen der Grundsatz, dass die Konkurrenzsituation zur Wirtschaft zu Schwierigkeiten bei der Nachwuchsgewinnung führt. Erst in der 41. Kalenderwoche wurden die Voraussetzungen für Laufbahnbewerber des höheren Dienstes zum zweiten Mal deutlich abgesenkt. Ein klares Zeichen für die fehlende Attraktivität der Aufgaben des höheren Dienstes.

Den insgesamt deutlich gestiegenen Herausforderungen ist die Besoldungsstruktur nicht gefolgt. Sie entspricht immer noch der Stellenbewertung von vor 30 Jahren und spiegelt in keinem Fall mehr die besondere Verantwortung und die gestiegene Belastung der Beschäftigten mit weit gefasster Führungsverantwortung wieder. Als wichtigen Schritt für die Zukunft eines schlagkräftigen und für Nachwuchskräfte attraktiven höheren Dienstes hält es die DSTG für geboten, alle Dienststellenleiter in der Finanzverwaltung mindestens nach A 16/ A 16 Z zu bewerten. Bei besonders verantwortungsvollen Aufgaben hält die DSTG für angebracht, im Rahmen der Landesverantwortung für das Besoldungsgesetz auch über eine Anhebung der Besoldungsgrenzen nachzudenken. Die DSTG steht hier für Anregungen jederzeit zur Verfügung.

Manfred Lehmann
Vorsitzender