

30. Oktober 2013

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1154

A07/1

Stellungnahme zum Personalhaushalt 2014

(Anhörung des Unterausschusses „Personal“ des
Haushalts- und Finanzausschusses am 05.11.2013)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014
(Haushaltsgesetz 2014) - Drucksache 16/3800

sowie

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013
(Nachtragshaushaltsgesetz 2013) – Drucksache 16/4000

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Unterausschusses Personal zum Landeshaushalt 2014 Stellung zu nehmen.

Der Schwerpunkt der Stellungnahme liegt im Einzelplan 12. Vorab sind zusammenfassend die wesentlichen Forderungen / Anregungen der DSTG NRW zum Landeshaushalt 2014 zusammengestellt

- a. Die DSTG kritisiert die umfassenden Einsparungen im Personalhaushalt im Zusammenhang mit dem Besoldungsgesetz 2013 / 2014.
- b. Die im EzPl. 12 noch ausgewiesene globale Minderausgabe i.H.v. 5,9 Mio. € ist zu streichen.
- c. Die Einstellungszahlen (900 Anwärter in 2014) werden von der DSTG ausdrücklich begrüßt.

- d. Eine intensive Ausbildung ist nur mit begleitenden Maßnahmen möglich. Die Ausgaben für die Nachwuchswerbung sind deutlich zu erhöhen. Der Ausbildungsbereich ist verwaltungsintern zu stärken.
- e. Die Ausbildungskapazitäten in Nordkirchen sind durch einen sachgerechten Neubau dauerhaft zu erhöhen.
- f. Schaffung von zusätzlichen Beförderungsmöglichkeiten in allen Laufbahnen.
- g. Die Benachteiligungen des höheren Dienstes durch die Reformen der letzten Jahre, auch durch die Zusammenlegung der OFDen in NRW, sind zu kompensieren.
- h. Die Polizeizulage, im EzPl. 12 im Bereich der Steuerfahndung, ist im Vorfeld der Dienstrechtsreform wieder ruhegehaltsfähig zu machen.
- i. Reduzierung der 350 kw-Vermerke wegen Entfall der KFZ-Steuer auf max. 200 Stellen. Für die neuen Aufgaben der Bearbeitung von ELStAM-Härtefällen und die Rechteverwaltung bei ELSTER werden mindestens 150 zusätzliche Stellen in den Finanzämtern benötigt.
- j. 20 zusätzliche Stellen für das Rechenzentrum der Finanzverwaltung (RZF)

Im Rahmen dieser Stellungnahme folgen zunächst die Anmerkungen der DSTG NRW zum Nachtragshaushalt 2013. Anschließend folgen die Ausführungen zum kommenden Personalhaushalt.

I. Nachtragshaushalt 2013

1. Minderausgabe im Personalbereich

Im Rahmen des Nachtragshaushaltes für 2013 werden 180 Mio. € Minderausgaben aus dem allgemeinen Verstärkungsansatz für Personalkosten in EzPl. 20 festgestellt. Die Minderausgabe geht auf das Landesbesoldungsgesetz 2013/2014 zurück, mit dem die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW und der Kommunen in NRW ab der Besoldungsgruppe A 11 dauerhaft von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt werden.

Am 17.09.2013 haben die Landtagsfraktionen der CDU und der FDP beim Landesverfassungsgericht in Münster einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes eingereicht. Die Gewerkschaften haben ihre Mitglieder aufgerufen, Widerspruch gegen die Nichtanpassung der Besoldung einzulegen bzw. entsprechende Anträge zu stellen. Inzwischen liegt eine Vielzahl entsprechender Vorgänge beim Landesamt für Besoldung. Die verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren sind in Vorbereitung bzw. sind bereits anhängig.

Bereits im Rahmen der parlamentarischen Anhörung zum Besoldungsgesetz am 18.06.2013 hatten 21 von 22 Sachverständigen darauf hingewiesen, dass die in diesem Gesetz getroffenen Regelungen u.a. gegen die Pflicht des Gesetzgebers verstoße, die Bezüge der Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsbezüge entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Mit einer Entscheidung über die Normenkontrollklage ist in 2014 zu rechnen. Die Dauer der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung bleibt abzuwarten.

Die Vielzahl der Widersprüche und die umfassenden rechtlichen Gutachten zur Verfassungswidrigkeit des Besoldungsgesetzes weisen darauf hin, dass die Landesregierung im Bereich der Beamtenbesoldung nicht nur juristisch, sondern auch wirtschaftlich ein hohes Risiko einer zukünftigen Besoldungsnachzahlung trägt. Scheitert das Gesetz vor dem Verfassungsgericht und in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren, kommen hohe Nachzahlungsverpflichtungen auf das Land zu. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass selbst bei einer langen Verfahrensdauer haushälterische Überlegungen zulässig sein werden, die eine rückwirkende Nachzahlung der ab 2013 verweigerten Besoldungserhöhung ausschließen würden. Vor diesem Hintergrund geht die DSTG davon aus, dass die im Nachtragshaushalt ausgewiesenen „Minderausgaben“ zur Deckung des haushälterischen Prozessrisikos in eine Rücklage oder einen entsprechenden Fond eingestellt werden sollten.

In keinem Fall steht die „Minderausgabe“ zur Deckung anderer rechtlicher Verpflichtungen im Personalbereich zur Verfügung.

2. Zuführung zum Versorgungsfond

Mit dem Gesetzentwurf wird, neben der Feststellung der Minderausgabe, auch die Zuführung von 525 Mio. € zum Versorgungsfond eingeleitet. Dabei handelt es sich um den gutachterlich festgestellten Mehrbedarf für die Jahre 2006 bis 2013. Die Nachzahlung gliedert sich in die nachträgliche Erhöhung des monatlichen Zuführungsbetrages pro Beschäftigten auf 600,-- € (Gesamtbetrag 180 Mio. €) und in die Korrektur der bisherigen Personalzugangszahlen (Einmalbetrag von 345 Mio. €).

Die DSTG begrüßt die Zuführungen zum Versorgungsfond. Das Land NRW löst damit seine Verpflichtung für die Zukunft ein, auch die Beamtenversorgung in weiten Teilen durch den Aufbau eines Kapitalstammes abzudecken. Damit wird auch eine Form von „Generationengerechtigkeit“ geschaffen, da die Versorgungsleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamten auf diesem Weg nicht von den kommenden Generationen, sondern von den heutigen Empfängern staatlicher Leistungen getragen werden.

Allerdings wirft die im Nachtragshaushalt 2013 verankerte Aufstockung des Versorgungsfonds einige Fragen auf. So erscheint es der DSTG unverständlich, warum die Zuführungsbeträge erst

im Herbst 2013 konkretisiert wurden, obwohl alle maßgeblichen Rahmendaten bereits bei Verabschiedung des Haushaltes 2013 bekannt waren. Auf die damaligen Fragen im Rahmen der Sachverständigenanhörung am 08.01.2013 bzw. am 17.01.2013 wird hingewiesen.

Darüber hinaus entspricht die betragsmäßige Auswirkung der personenbezogenen Erhöhung (600,-- € monatlich) mit 180 Mio. € genau dem Betrag, den das Land zuvor bei den Beamtinnen und Beamten ab der Besoldungsgruppe A 11 eingespart hat. Damit kann der Eindruck nicht ausgeschlossen werden, die Beamtinnen und Beamten in NRW hätten letztlich die gebotene Aufstockung des Versorgungsfonds mit Einkommensverzicht selbst finanziert. In welchem Umfang dies mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar ist, wird sicherlich auch im Rahmen der Normenkontrollklage zum Besoldungsgesetz 2013/2014 noch angesprochen werden müssen.

II. Personalhaushalt 2014

1. Deutliche Einsparungen nur beim Personal

Der Personalhaushalt des Landes NRW weist für das Jahr 2014 ein Volumen von 23,2 Mrd. € und eine Personalausgabenquote von 37,5 % aus. Dieser äußerst günstige Wert wurde in den letzten 14 Jahren lediglich in den Jahren 2008 (37,2 %) und 2012 (37,4 %) unterboten. Der Anstieg der Personalausgaben gegenüber dem Jahr 2013 beschränkt sich auf rund 300 Mio. €.

Grund für diese Personalkostenentwicklung ist die Abkopplung aller Beamtinnen und Beamten sowie aller Versorgungsempfänger ab der Besoldungsgruppe A 11 von der allgemeinen Einkommensentwicklung. Mit dem Besoldungsgesetz 2013 /2014 und der darin enthaltenen gestaffelten Besoldungserhöhung saniert das Land den Haushalt auf Kosten seiner Beamtinnen und Beamten. In allen übrigen Bereichen fallen Kürzungen und Einsparmaßnahmen hingegen sehr bescheiden aus. Im Gegenteil: Insgesamt erhöht sich das Haushaltsvolumen um 3,9 %, die Personalkosten hingegen steigen lediglich um 1,1 %.

Der Finanzbericht 2014 macht deutlich, in welchem Umfang die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfänger in NRW benachteiligt werden. So werden für 2014 Steuermehereinnahmen von 1,6 Mrd. € erwartet. Bei einer Personalausgabenquote von 37,5 % entspräche dies, bei ausgewogener Beteiligung der Beschäftigten an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, bereits einem Mehrbetrag von 600 Mio. € (statt bisher 300 Mio. €). Ausgeblendet bleibt dabei die hervorragende Einnahmeentwicklung im Jahr 2013. Hier werden Steuermehereinnahmen von rund 4 % erwartet.

2. Verstärkungsmittel für Prozessrisiko erforderlich

Wie bereits zum Nachtragshaushalt ausgeführt, hält die DSTG aus Gründen der Haushaltsklarheit die Einrichtung einer Rücklage für die zu erwartenden Besoldungsnachzahlungen für unerlässlich. Entgegen der bisherigen Handhabung im Landeshaushalt 2014 sind die durch das Besoldungsgesetz erreichten Einsparungen nicht als abschließende Einsparung, sondern als auf die Zukunft verlagerte Ausgaben zu berücksichtigen.

Aufgrund der breiten juristischen Auseinandersetzung sowie des Umfangs der Widersprüche und Klageverfahren kann die Landesregierung nicht davon ausgehen, im Falle des Unterliegens die Nachzahlungen mit Hinweis auf die entstehende Haushaltsbelastung zu vermeiden.

Aus diesem Grund ist eine entsprechende Rücklage zu bilden. Mit Rücksicht darauf, dass die Besoldungseinschnitte ab 2013 wirken, müsste die Rücklage zum 31.12.2014 ca. 800 Mio. € betragen.

III. Finanzverwaltung NRW - Stark in die Zukunft

Aus der Sicht der DSTG als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung ist eine stabile und funktionsgerecht aufgestellte Finanzverwaltung unverzichtbar für die Sicherung der Steuereinnahmen und eine gleichmäßige und gerechte Erhebung der Steuern. Der Bürger hat einen Anspruch auf die Gleichbehandlung aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Dies ist nur mit einer funktionsgerecht aufgestellten Finanzverwaltung und engagierten und motivierten Beschäftigten möglich. Der Landeshaushalt muss dafür die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen.

1. Globale Minderausgabe streichen

Die im EzPl. 12 (Kapitel 12020, 972 10) etatisierte globale Minderausgabe i.H.v. 5 897 700,-- € ist zu streichen. In den Kapiteln wurden bereits Minderausgaben i.H.v. rund 13 Mio. € titelscharf ausgewiesen.

Mit der Beibehaltung der globalen Minderausgabe schadet der Haushaltsgesetzgeber einer sachgerechten Weiterentwicklung der internen Verwaltungsstrukturen. Um die Minderausgabe zu erwirtschaften, müssen Einsparungen im Personalkostenbudget realisiert werden. Für die Haushälter im Ressort besteht somit bis zum Ende des Jahres kein abschließender Überblick über die Budgetentwicklung. Entsprechend unterbleiben strukturelle Entwicklungsmaßnahmen wie z.B. der Abbau der immer noch geltenden 18-monatigen Wiederbesetzungssperre. Damit richtet sich die als Vorteil für die Beschäftigten gedachte Budgetfreiheit der Ressorts letztlich wieder gegen die Kolleginnen und Kollegen, denen zur Sicherung der globalen Minderausgabe die längst verdiente und sachgerechte Beförderung vorenthalten wird.

2. Einstellungen 2014 / Ausbildungskapazitäten

Die DSTG begrüßt die Erhöhung der Einstellungszahlen für die Finanzverwaltung auf 590 Finanz- und 310 Steueranwärter. Die Einstellungen sind ein maßgeblicher Beitrag zur Stabilisierung der Finanzverwaltung und für die langfristige Sicherung der Funktionsfähigkeit der Finanzämter. Mit der frühen Freigabe von 75 % der Einstellungsermächtigungen ist es möglich, auf dem Arbeitsmarkt qualifizierte junge Leute für die Finanzverwaltung zu gewinnen und zu binden.

Allerdings ist festzustellen, dass die Bewerbersituation für diese Stellen deutlich schwieriger wird. Dabei verfestigt sich der Trend, dass in Ballungsgebieten die Attraktivität einer Ausbildung beim Finanzamt spürbar geringer geworden ist.

Eine Analyse der Ursache fördert vielfältige Gründe zu Tage. Der Wettbewerb um die besten Köpfe ist in vollem Gang. Der öffentliche Dienst bietet gute Ausbildungskonditionen, fällt dann aber in Einkommens- und Beförderungsperspektiven deutlich ab. Die Diskussion über mehr oder weniger willkürliche Einkommenseinschnitte, wie zuletzt in der Besoldungsrunde 2013/2014, mindert gleichfalls die Attraktivität für Berufseinsteiger. Hingegen punktet der öffentliche Dienst, wenn es um Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht. Die Landesregierung ist aufgefordert, in naher Zukunft nicht nur Perspektiven zu entwickeln, die kostenneutral sind. Junge Menschen wählen ihren Beruf auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

3. Nachwuchswerbung stärken / Rahmenbedingungen entwickeln

Als Sofortmaßnahme fordert die DSTG die deutliche Erhöhung der Aufwendungen für die Nachwuchswerbung (12020, Titel 546 10) auf mindestens 200.000,-- €.

Derzeit beschäftigt die Finanzverwaltung dank der zunehmenden Anwärterzahlen insgesamt mehr als 2200 Auszubildende. Die Rahmenbedingungen in den Finanzämtern müssen entsprechend angepasst werden. Neben geeigneten Räumlichkeiten und Büroausstattungen müssen Stellen für Ausbilder geschaffen werden.

4. Ausbildungseinrichtungen optimieren

Die Ausbildung in der Finanzverwaltung dauert zwei bzw. drei Jahre. Die fachtheoretische Unterrichtung erfolgt zentral an der Landesfinanzschule in Haan (LFS) und an der Fachhochschule für Finanzen (FHF) in Nordkirchen.

Der Neubau der LFS ist, nach erheblichen Verzögerungen in der Planungsphase, inzwischen weit fortgeschritten. Das Richtfest wurde bereits gefeiert. Der Neubau in Wuppertal-Ronsdorf soll spätestens ab 2015 genutzt werden.

Anders an der FHF in Nordkirchen. Seit Jahren weist die DSTG darauf hin, dass die Unterbringungskapazitäten in Nordkirchen ausgeschöpft sind. Trotz eines langfristig hohen Bedarfs an Nachwuchskräften war die Verwaltung bisher nicht bereit, einen sach- und funktionsgerechten Neubau zur Unterbringung von mindestens 100 Anwärtern zzgl. der entsprechenden 4 Lehrsäle

zu errichten. Die derzeitige Alternativplanung eines Containerdorfes ist bestenfalls als Übergangslösung zu betrachten, bis endlich eine nachhaltige Unterbringung der Anwärter gesichert ist.

Im Rahmen der Diskussion um eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Ralf Witzel vom 28.08.2013 legte der Finanzminister mit der Drucksache 16/3889 eine Stellungnahme vor. Zunächst: Die Personalvertretung im Bereich der Finanzverwaltung wurde bis Ende Oktober mit dem Vorgang nicht befasst. Ein Beteiligungsverfahren steht noch aus.

Weitere Angaben der Verwaltung sind nicht nachvollziehbar. Das gilt insbesondere für die Wirtschaftlichkeitsberechnung, die von einer kurzfristigen Nutzung durch 50 Anwärter ausgeht. Tatsächlich geht es um eine langfristige Nutzung von mindestens 100 Betten, da während des Studiums an der FHF immer zwei Jahrgänge gleichzeitig in Nordkirchen untergebracht werden müssen. Zusätzlich sind demnächst ca. 140 Unterbringungsmöglichkeiten für Aufstiegsbeamte zu schaffen. Dieses Erfolgsmodell der Finanzverwaltung kommt ab 2016 wieder verstärkt zum Tragen, da derzeit noch nicht genügend Beschäftigte im mittleren Dienst die Mindestwartezeiten für den prüfungsgebundenen Aufstieg erfüllen.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung des Finanzministers blendet auch aus, dass bei verminderten Ausbildungszahlen die weitere Nutzung des Neubaus dennoch gesichert wäre, da zunächst externe Anmietungen, die derzeit im weiten Umfeld um die FHF in unterschiedlichen Qualitäten erfolgen, aufgegeben werden könnten. Darüber hinaus enthält die Kostenberechnung des Containerdorfes keine Lösung für den drängenden Bedarf an zusätzlichen Ausbildungsräumen.

Der Landtag ist aufgefordert, jetzt ein Zeichen für eine bessere Ausbildung zu setzen und das Budget für die Errichtung eines Neubaus bzw. für die Aufnahme der Planungen zu beschließen.

5. Beförderungssituation verbessern

Die Beförderungssituation in der Finanzverwaltung entspricht in keinsten Weise mehr den Anforderungen an eine leistungsgerechte berufliche Entwicklung. In den kommenden Jahren wird, bedingt durch die demographische Entwicklung und die hohe Zahl dienstälterer Kolleginnen und Kollegen, ein weitgehender Beförderungstillstand eintreten.

Die DSTG hält das bestehende Beurteilungssystem in der Finanzverwaltung für sachgerecht. Allerdings ist damit verbunden, die mit Spitzennoten beurteilten Leistungen auch durch Beförderungen anzuerkennen. Der vorgelegte Haushaltentwurf bietet dafür keine Möglichkeiten.

Die DSTG hält eine nachhaltige Verbesserung der Beförderungsstruktur für zwingend erforderlich. Angesichts der Altersstruktur der Beschäftigten ist davon auszugehen, dass ab ca. 2018 wieder Stellen frei werden, die Beförderungsperspektiven eröffnen. Die DSTG schlägt vor, durch kurzfristig erhöhte Zuweisung von Beförderungsstellen entsprechende Möglichkeiten zu schaffen. Eine Rückführung auf den heutigen Stand wäre ab 2019 wieder möglich, ohne dass die beruflichen Perspektiven nachhaltig beschädigt werden.

6. Weitere strukturelle Personalmaßnahmen

Die beruflichen Perspektiven des **höheren Dienstes** in der Finanzverwaltung wurden in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Durch den Wegfall von gleich zwei Oberfinanzdirektionen seit 2006 und die Reduzierung der Zahl der Finanzämter wurden über 100 Spitzenpositionen für Leistungsträger ersatzlos gestrichen.

Gleichzeitig sind die Anforderungen an die bisherigen Führungskräfte deutlich gestiegen. Das gilt sowohl in der einzig verbliebenen Mittelbehörde als auch in den Finanzämtern. Die DSTG fordert daher strukturelle Verbesserungen für Führungskräfte. So muss z.B. die Aufgabe der Dienststellenleitung regelmäßig mit A 16 dotiert werden. Das gilt auch für die stellvertretenden Dienststellenleiter in extrem großen Ämtern. Mit den Ämterfusionen in Mönchengladbach, Essen und Aachen wurden Einheiten mit fast 500 Beschäftigten geschaffen.

Zu den schon lange laufenden Projekten der Landesregierung gehört die Wiederherstellung der **Ruhegehaltsfähigkeit der Steuerfahndungszulage**. Sie entspricht der Polizei- oder Feuerwehrezulage. Seit 2010 wird den Betroffenen aller Bereiche zugesichert, dass die Ruhegehaltsfähigkeit kurzfristig wiederhergestellt werde. Tatsächlich werden täglich Ruhegehälter ohne den Bezug zu der Polizeizulage ausgezahlt.

7. KFZ-Steuer und kw-Vermerke

Im Februar 2014 entfällt für die Landesfinanzverwaltung die Aufgabe der Festsetzung und Erhebung der KFZ-Steuer. Diese geht vollständig auf den Bund über. Grundsätzlich ist es richtig, dass im Landeshaushalt 2014 mit dem Wegfall der Aufgabe 350 Stellen kw gestellt werden.

Allerdings verlangt diese Form von Personallogik auch eine umgekehrte Denkweise. Mit zusätzlichen Aufgaben sind zusätzliche Stellen verbunden.

Im Bereich der Finanzverwaltung werden ab 2014 zwei neue Aufgaben wahrgenommen. Das betrifft die Verwaltung der ELStAM-Härtefälle, also die Betreuung der Arbeitgeber, die am computergestützten System nicht teilnehmen (können). Und mit dem Versuch der „vorausgefüllten Steuererklärung“ besteht in jedem Amt Bedarf für eine „Rechteverwaltungsstelle“, um die Datensicherheit im täglichen Datenaustausch mit den Bürgern zu gewährleisten. Die DSTG geht für diese beiden Aufgaben von einem Mehrbedarf von 150 Kräften landesweit aus. Die kw-Vermerke sind folgerichtig entsprechend zu kürzen.

8. 20 Stellen für das Rechenzentrum der Finanzverwaltung

Das Rechenzentrum der Finanzverwaltung ist der zentrale IT-Dienstleister der Finanzverwaltung. Hier werden alle Serviceleistungen für die Finanzämter rund um die Berechnung, Erstellung und den Versand der Steuerbescheide etc. erbracht.

Aufgrund der umfassenden Veränderung der Finanzverwaltungswirklichkeit, der Einführung und Weiterentwicklung von Risikomanagement und der starken Einbindung in die bundesweiten KONSENS-Projekte ist der Arbeitsanfall in diesen Bereiche seit Jahren nur noch durch Abordnungen und Aushilfskräfte zu bewältigen.

Seit Jahren wird dem RZF die, wissenschaftlich festgestellte, Personalführung untersagt. Dem ist durch die Einrichtung von 20 zusätzlichen Stellen abzuwehren.

Weitere Erläuterungen erfolgen im Rahmen der mündlichen Ergänzungen anlässlich der Anhörung am 05.11.2013.