

16. Januar 2012

## **Stellungnahme zum Haushalt 2012**

Die DSTG bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf des Landeshaushaltes 2012 Stellung zu nehmen.

Zu den Fragen unter "Allgemeine Finanzen" nehmen wir zusammenfassend Stellung. Weitere Erläuterungen ergeben sich jedoch auch aus den nachfolgenden Einzelpunkten.

### **Fragen zu "Allgemeine Finanzen"**

Aus der Sicht der DSTG hat die für 2012 geplante Neuverschuldung keine Signalwirkung im Zusammenhang mit der Schuldenbremse 2020. Insbesondere die Entwicklung der Einnahmesituation, aber auch die Chancen und Risiken im Ausgabenbereich, lassen in den kommenden 8 Jahren viel Raum für eine positive Entwicklung in Richtung eines ausgeglichenen Haushalts.

Bereits der Blick auf die Schwankungsbreite der Steuereinnahmen der letzten 5 Jahre lässt erkennen, dass eine verlässliche Vorhersage dieses Teils des Staatshaushaltes nur sehr bedingt möglich ist. Trotz allem liegt auf der Hand, dass NRW in Zukunft die vorhandenen Steuerquellen ausschöpfen und gleichzeitig mit allen Mitteln gegen schuldenfinanzierte Steuersenkungsvorhaben aus dem Bund antreten muss. Es wird nicht möglich sein, einerseits 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und andererseits trotzdem mit mehr oder weniger undifferenzierten Steuerreformen Klientelpolitik zu betreiben.

In welchem Umfang die Steuereinnahmen des Landes NRW stärker wachsen als in anderen Ländern, unterliegt primär einer politischen Einschätzung. Allerdings besteht dabei durchaus ein Wirkungszusammenhang mit der Frage, in welchem Umfang NRW "Nehmerland" im Rahmen des Länderfinanzausgleichs bleiben kann. Da der LFA die Aufgabe hat, gleiche Lebensverhältnisse für die gesamte Bundesrepublik zu sichern, ist es problematisch, für den Fall eines relativ zunehmenden Steueranteils für dieses Land gleichzeitig von gleichbleibenden Zuweisungen durch den LFA auszugehen.

Langfristig stellen die Personalkosten im Landeshaushalt aus der Sicht der DSTG sicherlich eine besondere Herausforderung dar. Solange das Land nicht bereit ist, die Aufgabenstruktur der öffentlichen Hand ernsthaft auf den Prüfstand zu stellen, solange lassen sich diese Kosten nicht wirklich reduzieren. Die Beschäftigten des Landes nehmen vielfältige Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger wahr. Die Landesbeschäftigten sind kein Kostenfaktor, sondern ein Standortvorteil für NRW. Wer weitere Einschnitte beim Personal fordert, muss dem Bürger erklären, welche Leistungen demnächst nicht mehr erwartet werden können. Ohne eine wirkungsvolle Aufgabenkritik aber geht eine Reduzierung der Personalkosten immer zu Lasten ausgerechnet der Personen, die bereits in der Vergangenheit nahezu die einzigen Träger nachhaltiger Einsparungen im Land waren.

Die im Haushalt 2012 erkennbare Entwicklung der Personalkosten ist für die DSTG nur bedingt nachvollziehbar. Allerdings gilt dies auch für die Frage Nr. 5. Entgegen der Formulierung ist gerade in 2012 der Personalabbau keineswegs beendet. Im Gegenteil: Der Haushaltsentwurf beinhaltet eine nicht aufgabengerechte pauschale Stellenkürzung von 1,5 %, die allerdings nach dem Willen der jeweiligen Ressorts auch als Kürzung des Personalkostenbudgets ausgewiesen werden konnte. Und die globale Minderausgabe wird sich, insbesondere in personalintensiven Bereichen, letztlich gleichfalls nur durch weitere Kürzungen beim Personal realisieren lassen. Die Landesregierung greift mit diesen Kürzungen die verfehlte Politik der letzten Jahre wieder auf, durch undifferenzierte Streichungen das Personal des Landes erneut im besonderen Maß für die schwierige Haushaltslage in Verantwortung zu nehmen.

### **Stärkung der Einnahmen**

Nach Auffassung der Deutschen Steuer-Gewerkschaft liegt der Schlüssel zu einer erfolgreichen Haushaltspolitik in der besonderen Beachtung der Einnahmeseite des Landeshaushaltes. Während die Mehrzahl der Diskussionsbeiträge auf die gestaltende Politik und damit auf die Verwendung der Mittel liegt, darf für den Weg hin zu einem ausgeglichenen Haushalt (Schuldenbremse 2020) die Frage der Einnahmen nicht vernachlässigt werden.

Die Höhe der Einnahmen, so haben die Erfahrungen insbesondere der letzten Jahre gezeigt, hängt ganz wesentlich vom Konjunkturverlauf ab. Daneben spielen aber auch die Regelungen in den Steuergesetzen und die Qualität des Steuervollzuges eine wichtige Rolle.

Während das Land NRW auf den Konjunkturverlauf keinen, auf die Steuergesetze nur einen eingeschränkten Einfluss hat, liegt der Steuervollzug weitgehend in den Händen der Steuerverwaltung als einziger Einnahmeverwaltung des Landes.

### **Widerstand gegen Steuersenkungen/Verfahrensfragen vereinfachen**

Bei der Mitgestaltung der Steuergesetze bleibt festzuhalten, dass das Land NRW auch in Zukunft seine Möglichkeiten nutzen muss, um Steuersenkungen oder Steuerausfälle zu vermeiden. Jede Steuersenkung bedeutet einen erheblichen Steuerausfall für das Land NRW und erschwert die Haushaltskonsolidierung. Angesichts der Tatsache, dass derzeit noch alle öffentlichen Haushalte in erheblichem Umfang durch Neuverschuldung finanziert werden, erhöht jeder Einnahmeverzicht die notwendige Neuverschuldung. Dies ist angesichts der Diskussionen um eine generationengerechte Haushaltsfinanzierung nicht zu verantworten.

Diese Aufforderung gilt jenseits aller ideologischer Überlegungen und schließt eine Steuervereinfachung nicht aus. Das derzeitige Steuerrecht ist derart umfassend und kompliziert, dass eine echte Vereinfachung auch aufkommensneutral möglich sein wird. Darüber hinaus sind auch Überlegungen voranzutreiben, wie der Steuervollzug durch Vereinfachungen der Verwaltungsvorschriften verbessert werden kann. Bisher sind viele dieser Schritte an dogmatischen Auslegungen und einengenden gesetzlichen Vorgaben gescheitert.

### **Einnahmeverwaltung stärken**

Für die Verbesserung der Einnahmesituation ist eine leistungsstarke Finanzverwaltung unerlässlich. Dazu gehören eine aufgabengerechte Personalausstattung, eine funktionale Arbeitsumgebung und eine leistungsgerechte Bezahlung. Durch die im Haushaltsentwurf 2012 ausgewiesenen pauschalen Einsparungen in Form einer pauschalen Stellenkürzung und einer globalen Minderausgabe erfolgt aber eine deutliche Schwächung der Einnahmeverwaltung.

### **Ablehnung der pauschalen Stellenkürzungen**

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2012 wurden die Budgets um einen Betrag gekürzt, der 1,5 % der Personalkosten beträgt. Die bereits in der Vergangenheit ausgenommenen Bereiche bei Justiz, Polizei, Finanzverwaltung und Schule wurden nicht in die Kürzung eingerechnet.

Mit diesem Schritt setzt die rot-grüne Landesregierung die verhängnisvolle Politik der pauschalen Stellenkürzung fort. Noch im Koalitionsvertrag vom Juli 2010 war in Zeile 4507 zu lesen: "Die ein-

geführte starre Einsparvorgabe von 1,5 % für den Personalbereich hat allerdings dazu geführt, dass Bereich der Landesverwaltung ihre Aufgaben nicht mehr sachgerecht erfüllen können." Nach nur einem Jahr Pause greift die Landesregierung auf eine undifferenzierte Sparmaßnahme der Vergangenheit zurück, die nach 10 Jahren Geltungsdauer inzwischen den öffentlichen Dienst bis an die Grenze der Leistungsfähigkeit strapaziert hatte. Und entgegen eigenen Erkenntnissen der Landesregierung müssen erneut die Beschäftigten des Landes wieder den größten Anteil der Einsparungen schultern.

Die DSTG lehnt pauschale Stellenkürzungen, egal ob in Form von Planstellen oder über den Umweg globaler Minderausgaben, grundsätzlich ab. Die Kürzungen der letzten Jahre (Ausnahme: Haushalt 2011) haben deutliche Einschnitte in den Personalbestand nach sich gezogen. Allerdings ist der Aufgabenbestand gleich geblieben oder sogar nachhaltig gestiegen. Die Kürzungen haben inzwischen dazu geführt, dass eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung in den betroffenen Bereichen kaum mehr möglich ist. Vielmehr ergeben sich einerseits deutlich Verzögerungen bei der Abarbeitung von Aufgaben und Projekten, andererseits deutlich erhöhte Krankheitstage bei den durch die Mehrbelastung besonders betroffenen Beschäftigten.

Der Weg der Landesregierung, nur den Betrag vorzugeben, die konkrete Form der Kürzung aber den Ressorts zu überlassen, stellt dabei nur scheinbar eine Erleichterung der Bewirtschaftung dar. Insbesondere in Bereichen, deren Ausgabenstruktur im Wesentlichen durch Personalkosten geprägt ist, bleiben keine Spielräume, um die Kürzungen zu erwirtschaften. Es muss zwingend im Personalbereich erfolgen. Als Beispiel mag da der Bereich der Finanzverwaltung dienen, bei dem rund 85 % der Kosten für Personalaufwendungen anfallen.

Allerdings ist ein Nebeneffekt feststellbar: Unabhängig von der Frage, welcher Bereich bei der Ermittlung des pauschalen Kürzungsbetrages ausgenommen war oder nicht, treffen die Minderausgaben durch diese Form der Sozialisierung der Sparmaßnahmen letztlich auch die Bereiche, die eigentlich von einer pauschalen Stellenkürzung ausgenommen bleiben sollten.

### **Globale Minderausgabe belastet zusätzlich das Personal**

Zusätzlich zu den genannten Budgetkürzungen aufgrund der pauschalen Stellenkürzung sieht der Landeshaushalt eine erhebliche globale Minderausgabe vor. Im Einzelplan 12 beläuft sie sich z.B. auf 4.674.000,-- € vor (Kapitel 12020, 972 10).

Bereits der Begriff der globalen Minderausgabe signalisiert, dass es dem Ressort freigestellt bleibt, wie die Einsparungen realisiert werden können. Dabei ergeben sich allerdings erhebliche Sachzwänge. Dies gilt insbesondere in personalintensiven Bereichen wie z.B. der Finanzverwaltung. Aufgrund der besonderen Struktur (über 85 % der Ausgaben betreffen Personalkosten) wird die Erwirtschaftung dieser Einsparungen mangels anderer bewirtschaftbarer Ausgaben nur im Personalhaushalt möglich sein. Damit zwingt die Landesregierung auch die Bereiche der Landesverwaltung zu Personaleinsparungen, die im Bereich der pauschalen Stellenkürzung ausdrücklich ausgenommen wurden. Die Globale Minderausgabe wird zu erheblichen Einschränkungen im personalintensiven Bereich der Bildung, der inneren Sicherheit, der Justiz und der Finanzverwaltung führen.

Für den Bereich der Finanzverwaltung summieren sich die pauschale Stellenkürzung und die globale Minderausgabe auf mehr als 5,5 Mio. €. Umgerechnet bedeutet dies einen Stellenabbau von rund 138 Stellen, also rund die Besetzung eines kleineren Finanzamtes. Damit werden die Bemühungen aus dem Vorjahr konterkariert, durch 200 zusätzliche Stellen eine nachhaltige Stärkung der Finanzverwaltung und der Steuereinnahmen herbeizuführen.

### **Wirkungsvolle Aufgabenkritik, keine Alibi-Untersuchungen**

Entgegen den genannten pauschalen Stellen- und Budgetkürzungen ist es nach Auffassung der DSTG durchaus denkbar, einen unvermeidbaren Personalabbau verantwortlich und aufgabenorientiert zu realisieren. Zutreffend hat die Landesregierung im Koalitionsvertrag darauf hingewiesen, dass ein intensiver Prozess der Aufgabenkritik durchgeführt werden muss (Zeile 4509).

Die DSTG begrüßt entsprechende Überlegungen, da eine wirkungsvolle Aufgabenkritik deutlich macht, dass die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes kein Selbstzweck, sondern Servicedienstleister für den Bürger sind. Daher gehört es zu einer aufgabenkritischen Untersuchung, Arbeitsbereiche zu identifizieren, die zukünftig nicht mehr von Landesbeschäftigten wahrgenommen werden. Damit würde der Weg zu echten Einsparungen bereitet, die nicht nur eine Arbeitsverlagerung auf das verbleibende Personal bedeuten.

Die Landesregierung hat am 01.03.2011 ein sogenanntes "Effizienzteam" unter dem Vorsitz des Finanzministers Dr. Norbert Walter-Borjans eingerichtet. Nach dem Zwischenbericht vom 28.11.2011 (LT-Drucksache 15/1004) wurde eine externe Benchmark-Analyse zum Vergleich mit anderen Bundesländern in Auftrag gegeben. Darüber hinaus sollen Demografie-Gewinne identifiziert werden.

Wie bereits dargestellt, sperrt sich die DSTG nicht generell gegen aufgabenkritische Ansätze in der Landespolitik. Allerdings wurden aus der Sicht der Beschäftigten mit externen Untersuchungen in der Vergangenheit regelmäßig schlechte Erfahrungen gemacht. Vielfach lieferten diese Untersuchungen lediglich den zweifelhaften Hintergrund für unsachgemäße Personalreduzierungen. Die im Zwischenbericht benannten Aufgabenstellungen führen nach Auffassung der DSTG erneut nicht zu aufgabenkritischen Erkenntnissen. Vielmehr öffnen Benchmarks mit anderen Ländern und Untersuchungen zu demografischen Entwicklungen grundsätzlich lediglich die Tür zu mehr oder minder zweifelhaften Personal-Vergleichszahlen, nicht aber zur Aufgabekritik.

Ein wirkungsvoller Ansatz hingegen müsste von der Bereitschaft ausgehen, derzeitig der öffentlichen Verwaltung zugewiesenen Aufgaben in Zukunft nicht mehr anzubieten. Dazu gehört dann auch der politische Wille, diesen Veränderungsprozess im Dialog mit Bürger und Verwaltung umzusetzen.