

10. Januar 2013

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2013

(Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 17. Januar 2013)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013
(Haushaltsgesetz 2013) – Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 16/1400

Die DSTG bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf des Landeshaushaltes 2013 Stellung zu nehmen.

Allgemeine Finanzen

Die DSTG stellt fest, dass die Einsparbemühungen der Landesregierung nicht voran kommen. Die minimale Reduzierung der Gesamtverschuldung um rund 100 Mio. € ist bereits aufgrund der Schwankungsbreite der Rahmenbedingungen zu vernachlässigen. Dabei ist zu beachten, dass die Landesregierung von optimistischen Entwicklungen im Bereich der Konjunktur und der Steuereinnahmen ausgeht. Darüber hinaus profitiert NRW vom historisch niedrigen Zinsniveau in Deutschland.

Der Landeshaushalt 2013 startet daher mit einer Reihe von Haushaltsrisiken, die durch die Berücksichtigung von globalen Mehreinnahmen (160 Mio. €) und Minderausgaben (ca. 800 Mio. €) in den jeweiligen Haushalten, z.B. EzPl. 12 = 18,9 Mio. €) zusätzlich problematisch sind.

Allerdings geht von dieser Entwicklung aus der Sicht der DSTG keine Signalwirkung für die Zukunft aus. Eine Gefährdung der Erreichung der haushaltspolitischen Ziele in 2020 kann aus dieser Ent-

wicklung nicht abgeleitet werden. Vielmehr lässt die mittelfristige Finanzplanung des Landes vom 03.12.2012 (Drucksache 16/1401) eine Reihe von positiven Ansätzen bereits ab 2013 erkennen. Insbesondere die Entwicklung der Einnahmesituation lässt für die Zukunft viel Raum.

Ein Blick auf die Schwankungsbreite der Steuereinnahmen der letzten 5 Jahre lässt erkennen, dass eine verlässliche Vorhersage bei den Einnahmen deutlich schwieriger ist als im Bereich der Ausgaben. Besonders wichtig ist es, die vorhandenen Steuerquellen auszuschöpfen und gleichzeitig mit allen Mitteln gegen Einnahmeausfälle anzutreten. Weder im Bund noch im Land wird es möglich sein, 2016/2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und trotzdem Steuersenkungen auf breiter Front auf den Weg zu bringen.

Stärkung der Einnahmen erforderlich

In den kommenden Jahren wird nach Auffassung der DSTG die besondere Beachtung der Einnahmeseite des Haushaltes erforderlich sein. Die Mehrzahl der Beiträge zur öffentlichen Diskussion befasst sich mit den Ausgabepositionen und der darin liegenden politischen Gestaltungskraft. Ohne Zweifel besteht hier auch weiterhin umfassender Diskussionen- und Handlungsbedarf, allerdings sind die Gestaltungsspielräume angesichts rechtlicher und tatsächlicher Bindungen sowie der knappen Kassen sehr eingeschränkt.

Dies gilt auch für die Frage, in welchem Umfang das Land NRW bzw. ganz allgemein der Staat seine Investitionen in die Infrastruktur vernachlässigt. Sicherlich haben die Beispiele aus dem vergangenen Jahr gezeigt, dass z.B. im Straßenbau, aber auch bei den landeseigenen Gebäuden, ein erheblicher Sanierungsstau besteht. Eine Beseitigung dieses Rückstandes wäre dringend erforderlich und würde darüber hinaus das Vermögen des Landes langfristig sichern. Dazu gehört dann aber auch die erforderliche Verstärkung des mit diesen Aufgaben befassten Personals, z.B. beim BLB oder beim landeseigenen Betrieb Strassen.NRW. Es ist wenig hilfreich, wenn einerseits ein weiterer Personalabbau gefordert wird, andererseits aber zusätzliche Aufgaben generiert werden. Bei dieser Gelegenheit wird daran erinnert, dass beim BLB immer noch Kolleginnen und Kollegen in prekären Arbeitsverhältnissen (Leiharbeitsverträge mit niedriger Bezahlung) beschäftigt werden. Dies muss kurzfristig geändert werden, die Beschäftigten sind in den Arbeitsablauf des BLBs integriert und werden dauerhaft gebraucht.

Eine nachhaltige Haushaltssanierung und damit ein schuldenfreier Landeshaushalt können nur gelingen, wenn die Einnahmen des Landes weiter konsolidiert werden und gegenüber konjunkturellen Einflüssen abgesichert werden können. Dabei sind weitgreifende Überlegungen zur Einnahmeverbesserung erforderlich. Allerdings ist zu beachten, dass die Verbesserungen der Staatseinnahmen immer mit Belastungen der entsprechenden Zahlungsverpflichteten einhergehen. Ohne

eine breit angelegte gesellschaftliche Diskussion, unter besonderer Berücksichtigung der bereits bestehenden Belastungen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, werden entsprechende Ziele nicht zu erreichen sein.

Ein weiterer wichtiger Baustein der Einnahmestabilisierung ist die Sicherstellung eines gerechten und gleichmäßigen Vollzugs der bestehenden Steuergesetze. Dazu ist eine funktionsgerecht ausgestattete Finanzverwaltung mit motivierten Mitarbeitern zwingend erforderlich.

Steuer- und Einnahmesenkungen vermeiden/Verfahrensfragen vereinfachen

Die DSTG unterstützt die Auffassung der Landesregierung, dass NRW auch in Zukunft seine Möglichkeiten nutzen muss, um Steuersenkungen und Steuerausfälle zu vermeiden.

Jede Steuersenkung bedeutet eine erhebliche Belastung für das Land NRW und einen Rückschritt bei der Haushaltskonsolidierung. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Steuersenkungen angesichts der anhaltenden Neuverschuldung der öffentlichen Hand immer schuldenfinanziert sind. Es gibt keine finanziellen Spielräume für Einnahmeverzicht. Damit sind Steuersenkungen nur zulässig, soweit der Vorteil der Steuersenkung (für Einige) den Nachteil der Schuldenerhöhung (für Alle) aufwiegt. Dieser Abwägungsprozess ist Teil der täglichen politischen Arbeit. Da aber der Schuldenbremse ab 2020 Verfassungsrang zukommt, haben Fragen der Haushaltskonsolidierung eine zunehmend höhere Bedeutung.

Die genannten Überlegungen schließen weitere Bemühungen um eine Steuervereinfachung nicht aus. Das derzeitige Steuerrecht ist derart umfassend und kompliziert, dass eine echte Vereinfachung auch aufkommensneutral möglich ist. Darüber hinaus sind Überlegungen voranzutreiben, wie der Steuervollzug durch Vereinfachungen der Verwaltungsvorschriften verbessert werden kann. Die DSTG-NRW ist bereit, an entsprechenden Konzepten mitzuwirken. Bisher sind allerdings viele dieser Schritte an dogmatischen Auslegungen und einengenden gesetzlichen Vorgaben gescheitert.

Personalkosten als Investition in die Zukunft NRWs

Langfristig stellen die Personalkosten im Landeshaushalt eine besondere Herausforderung dar. Das gilt nicht nur, weil angesichts einer Personalausgabenquote von 38,4 % und Gesamtausgaben von 22,9 Mrd. € diese den größten Teil des Landeshaushaltes ausmachen.

Allerdings dürfen diese Fakten nicht getrennt von den dahinter stehenden Landesaufgaben gesehen werden. Personalkosten sind keine globalen Aufwendungen, sondern sie finanzieren Beschäf-

tigte des Landes, die im Auftrage der Bürgerinnen und Bürger des Landes NRW wichtigste Funktionen im Bereich Bildung, Sicherheit, Justiz, Finanzen und vieles mehr wahr nehmen. Die DSTG lehnt es daher ab, Personalkosten nur in Form von Gesamtbeträgen, Quoten und Prozenten zu diskutieren. Vielmehr kann eine Personaldiskussion im öffentlichen Bereich nur geführt werden, wenn zuerst über die zu erledigenden Aufgaben gesprochen wird. **Die Landesbeschäftigten sind kein Kostenfaktor, sondern ein Standortvorteil für NRW.** Wer weitere Einschnitte beim Personal fordert, muss dem Bürger zuvor erklären, welche Leistungen demnächst nicht mehr erwartet werden können.

Vor diesem Hintergrund hält die DSTG die Vorgehensweise der Landesregierung für richtig, die pauschalen Stellenkürzungen grundsätzlich zu streichen. Nach mehr als 20 Jahren konsequenten Personalabbaus in allen Bereiche der Landesverwaltung würden weitere undifferenzierte Einsparungen unmittelbar zu Einschnitten in der Aufgabenerledigung und damit bei den Kernaufgaben des Landes NRW gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern führen. Das gilt auch für die Streichung der 442 verbleibenden kw-Vermerke, die auf entsprechende pauschale Kürzungen zurück gingen. Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Landesregierung diese Entwicklung nutzt, um alle langfristigen Leiharbeitsverhältnisse in Dauerverträge zu überführen.

Kein Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und Personalkosten

Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Personalkosten und der Einhaltung der Schuldenbremse besteht nach Auffassung der DSTG nicht.

Die Personalausgabenquote ist seit dem Jahr 2000 von 41,1 % auf 38,4 % in 2013 gesunken. Während die Gesamtausgaben des Landes seit 2000 um 26,3 % gestiegen sind, liegt die Steigerung der Personalausgaben lediglich bei 20,6 %. Dennoch ist es nicht gelungen, eine abschließende Sanierung des Haushaltes auf den Weg zu bringen. Und das, obwohl die Beschäftigten des Landes NRWs eine Vielzahl von Sonderopfern erbracht haben, die der Kostenreduzierung dienen sollten. Bis heute haben die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW die höchste Wochenarbeitszeit aller Arbeitnehmer im Land (41 Stunden), bis heute ist das Weihnachtsgeld auf 30 % reduziert.

Vor diesem Hintergrund ist eine weitere Reduzierung der Personalaufwendungen aus der Sicht der DSTG nur möglich, soweit die politisch Verantwortlichen festlegen, welche Aufgaben in Zukunft nicht mehr erledigt werden. Der Ansatz, über ein Effizienzteam entsprechende Aufgabenkritik zu betreiben, wird von der DSTG begrüßt. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit vergleichbare Bemühungen vielfach mit Personalkürzungen endeten, ohne dass auch nur eine Aufgabe tatsächlich entfiel. Die DSTG wird die Entwicklung weiterhin kritisch begleiten.

Ablehnung einer globalen Minderausgabe

Die DSTG lehnt die im Landeshaushalt vorgesehene globale Minderausgabe, auch wenn sie wie den Ressorts bereits zugeordnet ist, ab. Für den Bereich des Einzelplans 12 sieht der Landeshaushalt 2013 zum Beispiel eine globale Minderausgabe von 18,9 Mio. € vor (Kapitel 12020, 972 10).

Diese Maßnahme ist undifferenziert und lässt den Bürger im Unklaren darüber, welche Leistungen er von seiner Landesverwaltung nicht mehr bekommen kann. Dies gilt insbesondere in personal-kostenintensiven Bereichen, da hier eine globale Einsparung letztlich nur über den Personalhaushalt erbracht werden kann. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, klare Aussagen darüber 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. Daher sind auch Forderungen nach pauschalem Stellenabbau jeglicher Art zurückzuweisen.

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 Aufgabenkritik 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 eine erhebliche Belastung für alle Bereiche. Aufgrund der besonderen Struktur der Finanzverwaltung (über 85 % der Ausgaben betreffen Personalkosten) wird z.B. 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.

Versorgungsfonds

Die Zuführung zum Versorgungsfonds 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 Vergan-

genheit, 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.

Kein Einsparpotential in der Personalvertretung

Wie bereits dargestellt, sieht die DSTG im Bereich der Personalkosten keine weiteren Einsparpotentiale, soweit kein Abbau von Aufgaben erfolgt. Daneben ist zu berücksichtigen, dass angesichts der ausgesprochen engen Personalausstattung bei zusätzlichen Aufgaben entsprechende Stellen neu einzurichten sind. Die Landesregierung ist daher mit den zusätzlichen Stellen im Bereich der Polizei, des Strafvollzugs, des Arbeitsschutzes und der Finanzverwaltung auf dem richtigen Weg.

Mit der Reform des Landespersonalvertretungsgesetzes wurden die Personalvertretung mit deutlich erweiterten Kompetenzen und Aufgaben ausgestattet. Damit einher ging eine Verbesserung der Freistellungsstaffel. Allerdings hatte der Gesetzgeber klargestellt, dass er für die Erweiterung der Freistellungsmöglichkeiten grundsätzlich keine zusätzlichen Stellen bereit stellt. Dennoch werden die entsprechenden Möglichkeiten – je nach Dienststelle sehr unterschiedlich – genutzt, da die Mitbestimmung der Personalvertreter regelmäßig zu einer höheren Akzeptanz und Qualität der notwendigen Maßnahmen führt, als wenn Führungsverantwortliche diese ohne Rücksprache mit der Mitarbeitervertretung anweisen.

Die Personalvertretungen sind Teil einer modernen Personalführung und tragen damit zu einer besseren Verwaltungskultur und einer deutlich höheren Mitarbeiterorientierung bei. Der Wert dieser Interessenvertretung ist betragsmäßig nicht zu ermitteln. Ganz sicher aber übersteigt der "Mehrwert" für die Verwaltung die Kosten der Freistellung bei weitem. Vor diesem Hintergrund war die Reduzierung der Freistellung in den Jahren 2007 bis 2011 falsch. Die verbesserten Arbeitsmöglichkeiten der Personalräte sind heute unverzichtbarer Bestandteil einer modernen und auch an den Interessen der Mitarbeiter ausgerichteten Verwaltungskultur. Sparpotentiale bestehen nicht!

Einnahmeverwaltung stärken

Für die Verbesserung der Einnahmesituation ist eine leistungsstarke Finanzverwaltung unerlässlich. Dazu gehören eine aufgabengerechte Personalausstattung, eine funktionale Arbeitsumgebung und eine leistungsgerechte Bezahlung.

Die DSTG begrüßt die Entscheidung der Landesregierung, auch im Jahr 2013 wieder 520 Finanz- und 310 Steueranwärter einzustellen. Angesichts der in den kommenden Jahren deutlich ansteigenden Abgangszahlen ist es zwingend erforderlich, durch Ausbildung einem ansonsten drohenden Fachkräftemangel in den Finanzämtern vorzubeugen. Der Umstand, dass bereits im Dezember 2012 eine vollständige Freigabe der Einstellungsmöglichkeiten erfolgte, ermöglicht es der Finanzverwaltung, aber auch allen anderen betroffenen Verwaltungen, zeitnah geeignete Bewerber an sich zu binden.

Die DSTG bedankt sich für die schnelle Umsetzung in Politik und Verwaltung. Die anstehenden Probleme mit der Unterbringung in den Ausbildungseinrichtungen und der Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Lehrenden und Ausbildern, wurden bereits angegangen und werden gelöst werden.

Ausbildungskapazitäten demografiefest aufstocken

Allerdings sind mit diesen Zahlen die Ausbildungskapazitäten der Finanzverwaltung 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. 120 - 160 zusätzlicher Unterbringungs- und Lehrmöglichkeiten an der verwaltungsinternen Fachhochschule (da regelmäßig 2 Jahrgänge gleichzeitig an der FHF studieren).

Die DSTG fordert 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. Die jungen Menschen haben einen Anspruch auf eine zeitgemäße und baulich einwandfreie Unterbringung während der Ausbildung.

Für die Fachhochschule in Nordkirchen fordert die DSTG, umgehend in die Planung des Neubaus für mindestens 100 Betten und vier Lehrsälen einzusteigen. Bereits 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.

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.

Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen

Die DSTG lehnt die geplante Zusammenlegung der beiden Oberfinanzdirektionen im Land NRW zu einer einheitlichen Mittelbehörde ab.

Synergie-Effekte sind nur in eingeschränktem Umfang zu erwarten. 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.

Manfred Lehmann