



19. Februar 2016
Seite 1 von 5

Aktenzeichen
P 1400 – 32 – II A 3
bei Antwort bitte angeben

Frau Busshoff-Schuhl
Telefon (0211) 4972 – 2382

**Vorlage
an den Unterausschuss „Personal“
des Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**46. Sitzung des Unterausschusses „Personal“ des Haushalts- und
Finanzausschusses am 23.02.2016**

**TOP 5: Personalentwicklungskonzept für den gehobenen Dienst
der Steuerverwaltung NRW**

Mit Schreiben vom 09.02.2016 hat Herr MdL Werner Lohn, CDU, unter Hinweis auf die Mitteilung der Deutschen Steuergewerkschaft vom 03.02.2016 einen schriftlichen Bericht der Landesregierung zum Personalentwicklungskonzept für den gehobenen Dienst der Steuerverwaltung NRW (PEK g.D.) erbeten. Der Bitte komme ich mit dieser Vorlage gerne nach.

1. Erstes PEK g.D. im Zeitraum 2000 bis 2010

In der Finanzverwaltung gab es seit dem Jahr 2000 ein PEK g.D. mit lediglich empfehlendem Charakter. Im Hinblick auf eine landesweit einheitliche, für die Beschäftigten verbindliche und chancengleiche Personalentwicklung hat es seinen Zweck nicht hinreichend erfüllt.

2. Umfassende Neukonzeption des PEK g.D. im Juni 2010

Im Juni 2010 trat daher eine umfassende Neukonzeption in Kraft, deren Anwendung durch die Verbindung von Beurteilung und dem Erfüllen von PEK-Anforderungen verbindlich gestaltet wurde. Die Motivation der Beschäftigten, Transparenz in Bezug auf den beruflichen Werdegang, gleiche Bedingungen für die Entwicklung der Beamtinnen und Beamten und die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung sind oberste Ziele der Neukonzeption. Sie sind sowohl für die Verwaltung als auch für die Beschäftigten verbindlich und sollen mit folgenden Kernpunkten erreicht werden:

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Jägerhofstr. 6
40479 Düsseldorf
Telefon (0211) 4972-0
Telefax (0211) 4972-2750
Poststelle@fm.nrw.de
www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
U74 bis U79
Haltestelle
Heinrich Heine Allee

- Detaillierte Werdegangmodelle für Sachgebietsleiter, Prüfer/-innen in Funktionsfinanzämtern und – als Neuerung – herausgehobene A 12 Sachbearbeiter/-innen in Festsetzungsfinanzämtern.
- Grundsätzlich verpflichtende Wechsel des Einsatzgebietes (Rotation) für alle Angehörigen des g.D. in einem Rhythmus von 4 bis 8 Jahren zur Förderung der Vielseitigkeit und Vermittlung von vertiefenden Kenntnissen über wichtige Arbeitsbereiche eines Finanzamtes (Verwendungsbreite)
- Eine Verknüpfung der Werdegänge und der Teilnahme an der Rotation mit den Beurteilungs- und Beförderungsrichtlinien (BuBR).
- Ausnahmeregelungen von den Rotationsvorgaben zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Ämter sowie Dokumentationspflichten zum Schutz der einzelnen Beschäftigten bei Vorliegen eines nach dem PEK vorgesehenen Ausnahmefalls.
- 5-jährige Übergangsfristen zur Vermeidung unbilliger Härten auf Seiten der Beschäftigten sowie zur Gewährleistung eines ausreichenden Umstellungszeitraums für die Dienststellenleitungen.
- Laufend zu aktualisierende Werdegangsberatungen als wichtige, wiederkehrende Standortbestimmung und Karriereorientierung für die einzelnen Beschäftigten.
- Auf die einzelnen Einsatzgebiete bezogene Anforderungsprofile für einen passgenauen Personaleinsatz.

3. Evaluierung und Änderung des PEK g.D. im Juni 2014

Da Personalentwicklungskonzepte niemals statisch sein können, sondern an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, wurde die Einführungsphase der Neukonzeption unter Beteiligung der Interessenvertretungen im Zeitraum 2013 bis 2014 intensiv evaluiert.

Die Evaluierung erfolgte einerseits unter dem Blickwinkel der Zielerreichung des PEK:

- Absicherung der ausreichenden Zuführung qualifizierten Personals an die Funktionsfinanzämter
- Chancengleichheit bei der Personalentwicklung
- Stabilisierung des Ersteinsatzes

Andererseits wurde gezielt den Vorbehalten nachgegangen, die dem PEK von Beginn an entgegen gehalten wurden:

- Wissensverluste durch zu starke Rotation
- PEK-Vorgaben können in der Praxis nicht eingehalten werden
- Zunahme von Mischarbeitsplätzen
- Starke Erhöhung und damit Nicht-Erfüllung des Fortbildungsbedarfs

a) Ergebnisse der Evaluierung

Ergebnisse der Evaluierung waren, dass das PEK g.D. wesentlich dazu beiträgt, die Personalzuführung zu den Funktionsfinanzämtern bis 2020 abzusichern. Im Sinne der Chancengleichheit erhalten mehr Beschäftigte als bisher Zugang zu den Prüfungsdiensten. Nachbesserungsbedarf besteht allerdings bei der Stabilisierung des Ersteinsatzes.

Eine starke Erhöhung der Umsetzungsquote, damit verbundener Fortbildungsstau und eine Zunahme an Mischarbeitsplätzen gab es – trotz der in den Evaluierungszeitraum gefallenen Aufstockung der Betriebsprüfung - landesweit gesehen bislang nicht.

Auffällig waren bei dieser ersten Evaluation aber die Umsetzungsunterschiede in den Finanzämtern. Diese sind in erster Linie von zwei Faktoren abhängig: vom durchschnittlichen Lebensalter und von der Beschäftigtenzahl des Finanzamtes. Je jünger das Durchschnittslebensalter bzw. je kleiner das Finanzamt, desto häufiger musste bei der Nachbesetzung von Vakanzen auf Personen zurückgegriffen werden, die die Mindestverweildauer (ggf. im Ersteinsatz) noch nicht erreicht haben. Verschärft wurde das Problem in diesen Ämtern noch dadurch, dass die personelle Aufstockung der Betriebsprüfung im Jahr 2011 zu zusätzlichen Umsetzungen geführt hat. Da die strukturell bedingten Unterschiede hinsichtlich Durchschnittslebensalter und Amtsgröße nicht durch das PEK g.D. begründet sind oder hierdurch verändert werden können, haben die betroffenen Finanzämter zu Recht die im PEK g.D. geregelten Ausnahmemöglichkeiten genutzt.

b) Änderung des PEK g.D. auf Grundlage der Evaluierung

Infolge der Evaluierung wurde das PEK g.D. in einigen Punkten nochmals geändert. So zum Beispiel, dass in Ausnahmefällen der Ersteinsatz auch in anderen Einsatzgebieten als der Veranlagungsstelle 5000 möglich ist. Ebenfalls gelockert wurde das PEK g.D. dahingehend, dass ein Verbleib in der Außenprüfung auch ohne dringende oder behinderungsbedingte Gründe dauerhaft möglich ist, was allerdings aufgrund der Verknüpfung mit der Beurteilung dazu führt, dass bei der nächsten Beurteilung in der Regel (Ausnahmen sind möglich) keine Eignungsnote vergeben werden kann.

Einer der wichtigsten Bausteine der Neukonzeption vom Juni 2010, eben die Verknüpfung des PEK g.D. mit der Beurteilung, wurde jedoch nicht geändert, weil hiermit das zentrale strategische Ziel einer möglichst großen Verwendungsbreite verbindlich geregelt wird. Die Erfahrungen mit dem im Jahr 2000 in Kraft getretenen PEK haben gezeigt, dass unverbindliche Konzepte nicht bzw. unterschiedlich intensiv durch die Dienststellenleitungen angewandt wurden. Folge dessen war eine heterogene und chancenungleiche Personalentwicklung in den einzelnen Ämtern.

4. Kritik der DSTG

Von Anfang an richtete sich die - von der DSTG jetzt wieder vorgebrachte - Kritik überwiegend gegen die geforderte Verwendungsbreite der Beschäftigten und die dazu eingeführte Verknüpfung von Rotation und Beurteilung. Hierdurch werde der Aufbau von Spezialkenntnissen verhindert und ein dauerhafter Verbleib als „Spezialist“ sei nicht vorgesehen.

Im Bereich der Steuerverwaltung bauen Verwendungsbreite und Spezialisierung aufeinander auf. Die richtige Würdigung steuerrechtlicher Sachverhalte und die Zusammenhänge im Finanzamt hängen von einem breiten Erfahrungswissen ab, das durch das Kennenlernen unterschiedlichster Stellen (durch Rotation) sichergestellt wird. Ab einem gewissen (und sicherlich individuellen) Zeitpunkt ist Spezialisierung wichtig und förderlich. Dabei kommt es aber auch darauf an, die Spezialisierung nicht zu früh zuzulassen, damit genügend Stellen vorhanden sind, um geeignete Beschäftigte zu Spezialisten weiterzuentwickeln. Das PEK g.D. sieht daher vor, dass in den Festsetzungsfinanzämtern grundsätzlich alle Beschäftigten der Besoldungsgruppe A 12 von der Rotation ausgenommen sind. Daneben sind die Finanzämter für Strafsachen und die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsämter vollständig von der Rotation ausgenommen.

Betriebsprüfer/innen aus den Festsetzungsfinanzämtern müssen konsequent und nachhaltig in die Prüfungs- bzw. Fahndungsdienste der Funktionsfinanzämter (STRAFA- bzw. GKBP-Ämter) hinein entwickelt werden, um deren Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Die Verknüpfung von Rotationsverpflichtung mit der Beurteilung stellt gerade hier ein stark motivierendes Element dar, freiwillig in den Funktionsbereich zu wechseln.

Die bestehenden Dokumentationspflichten und die Verpflichtung, Ausnahmen von z.B. der Rotation zu begründen, sind zum Schutz der Beschäftigten eingeführt worden, um sie vor Nachteilen im Rahmen der Beurteilung zu schützen. Insbesondere bei einem Wechsel der Vorgesetzten sind die getroffenen Entscheidungen so jederzeit nachvollziehbar.

Eine Lockerung der Rotationsverpflichtung für Beschäftigte, die bereits in 4 Stellen eingesetzt waren, würde gerade in den attraktiven und für die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltung wichtigen Bereichen relativ schnell dazu führen, dass die Stellen für die Weiterentwicklung jüngerer Beschäftigter blockiert werden, da die meisten Beschäftigten über 40 Jahre bereits heute die Voraussetzung erfüllen würden. Die jetzt bestehende Verknüpfung mit der maximalen Verweildauer von 8 Jahren sollte daher nicht aufgegeben werden.

5. Ausblick

Durch das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz werden die bisherigen vier Laufbahngruppen auf zwei reduziert. Die neue Laufbahngruppe 2 umfasst dann den bisherigen gehobenen und höheren Dienst. Daher ist geplant, im Rahmen einer Projektgruppe unter Leitung des Finanzministeriums und Einbindung der OFD NRW, des Hauptpersonalrates bzw. der Hauptschwerbehindertenvertretung ein Gesamt-PEK für die neue Laufbahngruppe 2 zu erarbeiten.

Im Rahmen des Gesamt-PEK für die neue Laufbahngruppe 2 werden für den bisherigen gehobenen Dienst auch die im Bericht „Finanzverwaltung der Zukunft“ genannten wichtigen Themen Talentförderung und Spezialisierung berücksichtigt.

Für den höheren Dienst wird es um die Durchlässigkeit zwischen Finanzämtern, Mittel- und Oberbehörden sowie Finanzministerium und entsprechend angepasste Bausteine für das Werdegangmodell Dienststellenleitung gehen.

Die Interessenvertretungen werden bei der Entwicklung des neuen PEK bereits im Rahmen der prozessbegleitenden Mitbestimmung eingebunden.


Dr. Norbert Walter-Borjans