

**Stellungnahme des VBE NRW zum Gesetz  
über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes NRW  
für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015),  
Schwerpunkt Personalhaushalt 2015**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 16/6500 und 16/6710 (Ergänzung)  
- Öffentliche Anhörung am 21.10.14 -

Auf Grund des Urteils des Verfassungsgerichts Münster vom 1. Juli 2014 und der daraus resultierenden notwendigen Veränderung des Gesetzes zur Anpassung der Besoldung und Versorgung sind der nun vorliegende Nachtragshaushalt für 2014 sowie der Ergänzungshaushalt für 2015 unausweichlich. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass diese Nachjustierung der Haushalte nicht allein durch die nachträgliche Besoldungs- und Versorgungsanpassung verursacht wird, sondern vorrangig durch gesunkene Steuereinnahmen in Höhe von 1,171 Milliarden Euro.

Durch die vorzunehmende Besoldungs- und Versorgungsanpassung muss die Landesregierung zusätzliche Finanzmittel in Höhe von 430 Millionen Euro für 2014 bzw. von 483 Millionen Euro für 2015 aufbringen. Der VBE möchte nur am Rande darauf hinweisen, dass es sich dabei um die Gelder handelt, die mit dem Besoldungsanpassungsgesetz von 2013 – wie das Gericht jetzt festgestellt hat – „verfassungswidrig“ einbehalten worden sind. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass mit der Auszahlung der Besoldungs- bzw. Versorgungsanpassung natürlich auch entsprechende Einkommenssteuern anfallen werden. Der Landesanteil an diesen Steuereinnahmen wird sich nach Schätzungen des VBE voraussichtlich auf ca. 64 Millionen Euro für 2014 und 72 Millionen Euro für 2015 belaufen. Die Ausweisung sowie Verwendung dieser rücklaufenden Finanzmittel ist für uns in den beiden vorliegenden Haushaltsentwürfen allerdings nicht erkennbar.

Der VBE erkennt demgegenüber ausdrücklich an, dass die Landesregierung trotz enger Rahmenbedingungen auch 2015 versucht, das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik im Bereich „Bildung“ weiter zu verfolgen.

Laut Finanzplanung des Landes Nordrhein Westfalen für die Jahre 2014 bis 2018 vom 11. Juli 2014 werden unter dem Titel „Vorrang für Bildung“ die folgenden Schwerpunkte angeführt:

- Ausbau der vorschulischen Betreuung: Förderung der frühkindlichen Bildung und Betreuung in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege insbesondere der weitere Ausbau der bedarfsgerechten Betreuung der Kinder unter drei Jahren
- Veränderungen im Schulsystem: Gestaltung eines gerechten und leistungsfähigen Bildungssystems unter Nutzung der durch rückläufige Schülerzahlen frei werdenden Finanzmittel (sogenannte Demografiegewinne)

Vor diesem Hintergrund sollen vor allem die folgenden Maßnahmen im Haushalt 2015 Berücksichtigung finden:

1. Umsetzung eines inklusiven Schulsystems durch Bereitstellung von zusätzlichem Lehrpersonal sowie Beteiligung an den Sach- und Investitionskosten der Schulträger
2. Ausbau des offenen Ganztags im Primarbereich sowie des gebundenen Ganztags in der Sekundarstufe I
3. Ausbau im Bereich der Schulform „Sekundarschulen“ im Hinblick auf das Ziel des längeren gemeinsamen Lernens sowie als Reaktion auf rückläufige Schülerzahlen und den geänderten Elternwillen bei der Schulauswahl
4. Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes in der Grundschule von 23,0 auf 22,5
5. Erhöhung der Leitungszeit für die Schulleiterinnen und -leiter
6. Zusätzliche Unterstützung für Beratungs- und Koordinierungsbedarfe im Bereich der Berufs- und Studienorientierung zur Unterstützung des Ausbildungskonsenses
7. Ausbau des Angebots an islamischem Religionsunterricht
8. Weitere Ausgleichsstellen für das Praxissemester

Für die Umsetzung dieser Maßnahmen stellt die Landesregierung rund 15,8 Milliarden Euro in den Einzelplan 05 des Haushaltes für 2015 ein. Der Einzelplan 05 stellt damit neben dem Einzelplan 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) den größten Einzeletat des Landeshaushalts dar. Die Gesamtausgaben des Einzelplans 05 weisen sogar eine Steigerung um rund 1,6 Prozent auf. Der VBE sieht allerdings kritisch, dass trotz der positiven Entwicklung des Gesamtvolumens die Finanzmittel für die Personalausgaben um rund 56,36 Millionen Euro abgesenkt werden.

Für uns ist nicht nachvollziehbar, dass im Haushalt 2015 Stellen für das Praxissemester (9,11 Millionen Euro), für die Absetzung von Fachleiterstellen (10,5 Millionen Euro) und für die Absetzung von Stellen zum Ausgleich für die Rückgabe der Vorgriffsstunden (59,7 Millionen Euro) eingespart werden sollen.

Insbesondere der letzte Einsparposten, der mit 1150 Stellen im Schuljahr 2014/15 und mit 1250 Stellen ab dem Schuljahr 2015/16 zu Buche schlägt, ist für den VBE nicht hinnehmbar.

Wenn es Ministerin Löhrmann mit ihren immer wieder getätigten Äußerungen wirklich ernst ist, dass es eine klare Prioritätensetzung gibt und Investitionen vorrangig in die Umsetzung der Inklusion sowie des Schulkonsenses erfolgen sollen (vgl. auch o.a. Maßnahmenkatalog), dann müssen zumindest die hier genannten Stellen im System Schule bleiben.

Ebenso sind Einsparungen im Bereich der Lehrerbesoldung kontraproduktiv. Die bessere Bezahlung von Fachleiterinnen und -leitern sowie die Ausweisung von entsprechenden Beförderungsstellen sind längst überfällig.

Ansonsten ist aus Sicht des VBE das gemeinsame Ziel gefährdet, ein sozial gerechtes, leistungsfähiges und vielfältiges Schulsystem weiter zu entwickeln, in dem der Bildungserfolg nicht länger an die soziale Herkunft gekoppelt ist.

Der VBE sieht in diesem Zusammenhang die folgenden Handlungsbedarfe für den Erhalt der o.a. Stellen bzw. für die Einstellung weiterer Finanzmittel in die Landeshaushalte:

- Anpassung der Klassengrößen und der Investitionen pro Schüler mindestens an den Bundesdurchschnitt
- Eine weitere Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation sowie eine Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes insbesondere bei den Haupt-, Real- und Gesamtschulen
- Verbesserungen im Bereich der individuellen Förderung sowie im Ausbau von gebundenen Ganztagschulen

Da der Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler auch von der Fachlichkeit der Lehrkräfte sowie der Anzahl der erteilten Unterrichtsstunden pro Fach abhängig ist, erneuert der VBE seine Forderung nach einer entsprechenden Stellenreserve für die einzelnen Schulen und nach einer Ausweitung der Mittel für eine berufsbegleitende Lehrerfort- und -weiterbildung bzw. -qualifizierung.

Ein weiteres großes Handlungsfeld sieht der VBE in der beschlossenen Implementierung eines inklusiven Schulsystems ab diesem Schuljahr. Wir erkennen an, dass die Landesregierung dafür ein Stellenbudget von 9.230 Stellen in den Haushalt 2015 einstellt. Allerdings sind wir weiterhin der Auffassung, dass darüber hinausgehende zusätzliche Lehrerstellen dringend erforderlich sind.

Für die Umsetzung der Inklusion im Regelschulsystem entsteht nach Berechnungen des VBE ein Mehrbedarf von 7.000 bis 10.000 Lehrerstellen durch die erforderliche Doppelbesetzung in inklusiven Klassen, durch verlässliche Klassengrößen mit nicht mehr als 24 Kindern in einer Klasse, wobei Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf doppelt zu zählen sind.

Angesichts dieser Größenordnung sind die jetzt in den Haushalt für den Prozess zur inklusiven Schule eingestellten Stellen nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Eine qualitätsbezogene Umsetzung von Inklusion ist aus unserer Sicht mit den aktuell vorgesehenen personellen, sächlichen und finanziellen Ressourcen nicht möglich. Wie Studien immer wieder belegen, ist das Bildungssystem in Nordrhein-Westfalen aktuell schon unterfinanziert und die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen bereits weit überschritten. Der VBE warnt daher die Landesregierung eindringlich davor, die Inklusion an den Schulen weiterhin nicht mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Dies wird zwangsläufig zu einem weiteren Leistungsabfall bei allen Schülerinnen und Schülern führen – und zwar mit weitreichenden gesellschaftspolitischen Folgen und für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen.

Im Zuge der Entwicklung eines inklusiven Schulsystems sieht der VBE darüber hinaus über viele Jahre hinweg einen enormen Bedarf an entsprechenden Fort- und Weiterbildungs- sowie Nachqualifizierungsmöglichkeiten für die bereits im Dienst befindlichen Lehrkräfte. Hier sei darauf verwiesen, dass sich die mit der Haushaltssperre verbundenen Regelungen in diesem Zusammenhang als äußerst kontraproduktiv erweisen und von daher so schnell wie möglich zurückzunehmen sind.

Für den Entwicklungsprozess zur inklusiven Schule sind entsprechende Angebote vorzuhalten und zu genehmigen, wobei die aktuell in den Haushalt eingestellten Mittel aus unserer Sicht bei weitem nicht ausreichen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Lehrerinnen und Lehrer für diese Maßnahmen selbstverständlich mit einem entsprechenden Stundenkontingent von ihrer unterrichtlichen Verpflichtung zu entlasten sind. Diese Entlastung darf allerdings nicht auf dem Rücken der Schule ausgetragen werden, sondern muss sich für die betroffene Einzelschule jeweils bedarfserhöhend auswirken.

Im Zusammenhang mit der Schaffung eines inklusiven Schulsystems müssen dringendst auch die universitären Ausbildungskapazitäten erhöht werden. Hierfür und für die Qualifizierungsmaßnahme von Regelschullehrkräften zu Sonderpädagogen müssen ausreichend Seminarplätze geschaffen und die daraus resultierenden Seminar- und Fachleiterstellen zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet, dass in die jeweiligen Haushalte Stellen im o.a. erforderlichen Umfang sukzessive eingebracht werden müssen. Die mit dem Haushalt 2015 vorgesehenen Stellenkürzungen für das Praxissemester und bei den Fachleitern sind vor diesem Hintergrund für den VBE nicht nachvollziehbar.

Angesichts der enormen Belastungen, die auf die Zentren für schulpraktische Lehrerbildung weiter zukommen werden, ist es für uns auch nicht länger hinnehmbar, dass Fachleiterinnen und Fachleiter für Lehrämter des gehobenen und des höheren Dienstes so unterschiedlich bezahlt werden. Die einen erhalten nach wie vor nur eine Zulage während den anderen ein Beförderungssamt zugestanden wird. Für den VBE ist es zwingend erforderlich, dass für alle Fachleiterinnen und Fachleiter unabhängig von dem jeweiligen Lehramt ein Beförderungssamt einzurichten ist. Fachleiterinnen und Fachleiter, die ein Hauptseminar leiten, müssen mit ihrer Stelle am Studienseminar geführt werden. Fachleiterinnen und Fachleiter, die mehr als ein Fachseminar betreuen, ist pro Fachseminar eine angemessene Sockelentlastung (mindestens 2 Stunden) zur Verfügung zu stellen.

An dieser Stelle sei auch noch einmal darauf hingewiesen, dass die Anwärterbezüge für die Referendare dringend aufgestockt werden müssen, um die Attraktivität der Lehrerbildung zu steigern bzw. langfristig zu sichern. Darüber hinaus muss die Erstattung der Reisekosten für die Lehramtsanwärter sichergestellt werden.

Innerhalb des Systems Schule nehmen die Belastungen von Lehrerinnen und Lehrern durch nichtunterrichtliche Tätigkeiten ständig zu. Beispielhaft seien hier nur die Konzeptentwicklung für die Neugründung von Schulen, die Vorbereitung und Umsetzung des Inklusionsprozesses sowie die Gestaltung der Übergänge genannt. Eine diesbezügliche Entlastung von Lehrerinnen und Lehrern ohne zusätzliche Stellen – also wieder einmal unter dem Aspekt der Kostenneutralität – ist für den VBE nicht vorstellbar. Von daher sind aus unserer Sicht die Anrechnungstunden je Stelle für die ständige Wahrnehmung besonderer schulischer Aufgaben, zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen, für die Mitgliedschaft im Lehrerrat und für die Tätigkeit als Ansprechpartnerin für Gleichstellungsfragen (Entlastungsstudentopf) insgesamt anzuhäufeln. Nur so können die stetig wachsenden Aufgaben überhaupt noch bewältigt werden. Völlig inakzeptabel ist die Benachteiligung der Grundschulen in dieser Frage. Die ihnen zur Verfügung stehenden Stundenkontingente reichen bei weitem nicht aus für die Entlastung bei der Übernahme von besonderen Aufgaben im Kollegium einschließlich dreiköpfigem Lehrerrat und Gleichstellungsbeauftragter.

Die Grundschulen sind in dieser Hinsicht gegenüber Schulen der Sek I und Sek II erheblich benachteiligt. Deshalb müssen endlich auch im Grundschulbereich die Anrechnungsstunden je Stelle in der Höhe den anderen Schulformen angeglichen werden, denn die Aufgaben, die Grundschulkräfte wahrnehmen müssen, mögen z.T. zwar andere sein als in den übrigen Schulformen, sie sind aber vom Umfang her nicht geringer (über 20 Beauftragungen pro Schule) und auch von gleicher Bedeutung bzw. Wertigkeit.

Allein die Zeiten für Kooperationen mit dem Elementar- und dem Sek I-Bereich sind enorm, wenn Übergänge ohne Brüche für die Schülerinnen und Schüler gelingen sollen.

Für Anrechnungsstunden, die für die Mitgliedschaft im Lehrerrat und für die Tätigkeit als Ansprechpartnerin für Gleichstellungsfragen zur Verfügung stehen, muss ein eigener Topf zur Verfügung stehen. Auf diese Stunden haben Lehrerräte und Ansprechpartnerinnen einen Anspruch, wenn sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Rahmen von eigenverantwortlichen Schulen ordnungsgemäß wahrnehmen sollen. Es darf in einer Lehrerkonferenz kein Abwägen geben zwischen dem Bedarf für Anrechnungsstunden zur ständigen Wahrnehmung besonderer schulischer Aufgaben, zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen oder den Aufgaben eines Lehrerrates und einer Ansprechpartnerin für Gleichstellungsfragen.

Anlass zur Besorgnis gibt auch die viel zu geringe Zahl der Bewerberinnen und Bewerber für Schulleitungsstellen besonders im Grundschulbereich. Beängstigend ist die steigende Zahl der Entpflichtungsanträge von Schulleitungsmitgliedern, insbesondere von stellvertretenden Schulleiterinnen und -leitern. Hier spielt sicherlich die Attraktivität dieser Ämter eine Rolle, aber auch die zunehmende Belastung von Schulleitungen.

Um diese Belastungen aufzufangen, müssten weitere Stellen in den Haushalt eingebracht werden, damit die Leitungszeit für Schulleitung im Sockel spürbar angehoben werden kann, völlig unabhängig von der Grundstellenzahl, da viele Aufgaben wahrzunehmen sind, die nicht von der Größe einer Schule abhängig sind. Außerdem braucht jede Schulleiterin und jeder Schulleiter zwingend eine Stellvertretung. Darüber hinaus hält der VBE es nach wie vor für erforderlich, dass in allen Schulformen stellvertretende Schulleiterinnen und Schulleiter mindestens 1 Besoldungsstufe mehr als die Lehrkräfte im Eingangsamts, Schulleiterinnen und Schulleiter mindestens 2 Besoldungsstufen mehr erhalten.

Im Grundschul- und Sekundarbereich I – hier insbesondere an den Hauptschulen - hat die inklusive Beschulung von Kindern mit und ohne sonderpädagogischem Förderbedarf und die dadurch erfolgte Verlagerung von Stellen in das Kapitel der jeweiligen Schulform dazu geführt, dass an vielen Schulen jetzt Sonderschullehrkräfte arbeiten, die eine höhere Bezahlung (A13) als die stellvertretende Schulleitung (A12 Zulage) und ein bis auf die Stellenzulage adäquates Gehalt zur Schulleitung erhalten – ein im öffentlichen Dienst einmaliges Phänomen.

Eine zentrale Ursache für die Belastungssituation im Schulbereich ist, dass die Arbeitszeit der Lehrkräfte in erster Linie über die Anzahl der zu erteilenden Unterrichtsstunden definiert und gesteuert wird.

Lehrerarbeit darf aber nicht allein aus dem Blickwinkel der Arbeitszeit gesehen werden. Gesundheit, Berufszufriedenheit sowie die Qualität der pädagogischen Arbeit der Lehrerinnen, Lehrer und Schulleitungen müssen bei der Betrachtung der Lehrerarbeit und einer Neuregelung der Arbeitszeit eine wesentliche Rolle spielen. Dabei muss auch für Lehrerinnen und Lehrer als Maßstab die Arbeitszeit des öffentlichen Dienstes gelten.

Wenn man die Qualität der pädagogischen Arbeit weiterentwickeln will und zudem bejaht, dass sich für Lehrerinnen und Lehrer die schulischen Tätigkeiten nicht nur geändert, sondern auch stark ausgeweitet haben und die Anforderungen immens gewachsen sind, muss man bereit sein, die gesamte Arbeit von Lehrerinnen und Lehrern neu zu beschreiben und zu bewerten sowie unter gesundheitsförderlichen Gesichtspunkten auszugestalten. Es muss auf den im Vergleich zu anderen Berufsgruppen enorm hohen Anteil gesundheitlich gefährdeter Lehrerinnen und Lehrer endlich angemessen reagiert werden.

Lehrerarbeitszeitmodelle, deren Ziel nicht eine verbesserte Lehrgesundheit und die Verbesserung der Qualität pädagogischer Arbeit durch Bereitstellung notwendiger Zeitressourcen, sondern lediglich die effiziente Steuerung von Personalressourcen und eine ökonomische Mittelverwaltung ist, helfen dabei nicht.

Im Haushalt für den Schulbereich ist daher endlich ein entsprechender Haushaltstitel einzustellen, der die Möglichkeit eröffnet, Modelle zu erproben, die die Qualität der pädagogischen Arbeit, die Lehrgesundheit und die zur Verfügung stehende Arbeitszeit in Einklang bringen. Ansonsten muss sich die Landesregierung die Frage gefallen lassen, wie ernst es ihr tatsächlich mit ihrer Absicht ist, im Rahmen der für 2015 geplanten umfassenden Dienstrechtsmodernisierung auch ein Betriebliches Gesundheitsmanagement zu schaffen.

Unter den Aspekten der Gesundheit, aber insbesondere auch der Gerechtigkeit sieht der VBE nach wie vor auch noch Handlungsbedarf in den durch die Dienstrechtsanpassungsgesetze vorgenommenen Regelungen zur Altersteilzeit, zur Anhebung der Altersgrenze – hier vor allem zur Sonderaltersgrenze im Lehrerbereich -, zur Anrechnung ruhegehaltsfähiger Ausbildungszeiten sowie zur Besoldungsstruktur an Gemeinschafts- und Sekundarschulen. Die hier getroffenen Maßnahmen sind aus unserer Sicht vollkommen unzureichend und systemisch nicht begründbar. Der Erhalt bzw. Ausbau schulischer Qualität darf sich nicht an rein fiskalischen Argumenten bzw. an dem Aspekt der Kostenneutralität ausrichten.

Der Dienstherr stellt hohe Anforderungen an die Arbeit von Lehrkräften und Schulleitungen. Diese muss dann aber endlich auch eine entsprechende Wertschätzung durch eine angemessene und vergleichbare Besoldungsstruktur erfahren. Insbesondere vor dem Hintergrund des von Prof. Dr. Christoph Gusy erstellten Gutachtens fordert der VBE deshalb weiterhin die einheitliche Besoldung von Lehrkräften und Schulleitungen in allen Schulformen. Das „Abstandsdenken“ bei der Besoldung ist insbesondere mit Blick auf das neue Lehrerausbildungsgesetz antiquiert und darf nicht länger fortgeschrieben werden.

In diesem Zusammenhang sieht der VBE einen großen Handlungsbedarf bei der für 2015 angekündigten umfassenden Dienstrechtsmodernisierung. Im Hinblick auf mehr Besoldungsgerechtigkeit und Attraktivität der Lehrämter in allen Schulformen wird dies sicherlich nicht unter dem Aspekt der Kostenneutralität erfolgen können.

14.10.14

Udo Beckmann, Landesvorsitzender VBE NRW