



STELLUNGNAHME

Haushaltsgesetz 2015
Öffentliche Anhörung des Unterausschusses ‚Personal‘
des Haushalts- und Finanzausschusses
am 21. Oktober 2014

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksachen 16/6500 und 16/6710

Vorbemerkung

Bei der Präsentation des EP 05 im Ausschuss für Schule und Weiterbildung am 24. September 2014 hat Staatssekretär Ludwig Hecke in Vertretung der Ministerin für Schule und Weiterbildung u.a. ausgeführt: „Mit einem Anteil von rund 24,8 % an den Gesamtausgaben ist der Einzelplan 05 weiterhin einer der größten Einzelplans. Schon diese Zahl ist ein Beleg dafür, dass Schule und Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen weiterhin hohe Priorität genießen.“ Da Bildung – und in Sonderheit Schule – zentrale landespolitische Aufgabe im föderalen System ist, ist der Verweis darauf, dass ca. ein Viertel der Ausgaben des Landes die schulische Bildung betreffen, aus Sicht der GEW kein hinreichender Beleg für die ‚hohe Priorität‘ dieses Politikfeldes.

Die GEW NRW geht vielmehr weiterhin davon aus, dass Bildung in Nordrhein-Westfalen strukturell unterfinanziert ist. Statt der erforderlichen Verbesserung der Bedingungen für das Lehren und Lernen in den Schulen herrscht Stillstand und tendenzieller Rückschritt. Zudem steht zu befürchten, dass die Beschäftigten erneut und einseitig die Last der staatlichen Sparpolitik zur vorgeblichen Haushaltssanierung tragen sollen.

Ergänzungsvorlage Drucksache 16/6710 – Korrektur eines verfassungswidrigen Gesetzes

In der Ergänzungsvorlage zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 2015 legt sich die Landesregierung in entwaffnender Offenheit fest: Für die Korrektur des verfassungswidrigen Besoldungsgesetzes aufgrund der Verabredung mit den Gewerkschaften sind aufgrund neuer Rechtslage 483 Millionen Euro zusätzliche Finanzmittel jährlich erforderlich. Die Bereitstellung dieser Summe wird jedoch verweigert; es erfolgt stattdessen die Ankündigung, diesen Betrag in drei Schritten in den Jahren 2015, 2016 und 2017 wieder einzusparen. Daher werden nun im Haushalt 2015 nur 323 Millionen zusätzliche Personalkosten vorgesehen. Wie der ‚Sparbeitrag‘ von 160 Millionen bei den Personalkosten erbracht werden soll, bleibt unklar.

2013 hat die Landesregierung eine alleinerziehende und (daher) teilzeitbeschäftigte Lehrerin an einer Grundschule in der Besoldungsgruppe A 12 (mit weniger als 2.500,- Euro brutto) zur ‚besserverdienenden‘ Beamtin erklärt, die in besonderer Weise zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen müsse. Das war nicht nur verfassungswidrig, es war unverständlich und unsozial. Vor diesem Hintergrund weist die GEW NRW die pauschale Ankündigung weiterer Einsparungen bei den Beschäftigten des Landes zurück.

Einzelplan 05 – Ministerium für Schule und Weiterbildung

Stellenzahl - Inklusion

Die Gesamtstellenzahl soll 2015 um weitere 1.121 Stellen abgesenkt werden. 20 Stellen sollen in das Kapitel 05 077 (Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule QUALIS) verlagert werden. Somit sind seit 2012 im Schulbereich 4.183 Stellen weggefallen. Das entspricht einem Gesamtvolumen von ca. 210 Mio. Euro.

Für die politische Bewertung ist es aus Sicht der GEW – wie im Vorjahr - letztlich nicht ausschlaggebend, dass diese Reduzierung nicht der demografischen Entwicklung geschuldet ist. Sie schadet den Schulen und die Landesregierung versäumt es, durch den Erhalt dieser Stellen bestehende strukturelle Unterfinanzierung und zum Teil deutlich mangelhafte Personalausstattung zu kompensieren.

Für die GEW NRW ist fatal, dass im ersten Landeshaushalt nach dem Beginn des ‚Gemeinsamen Lernens‘ auf Grundlage des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes bereits eine Reduzierung des Stellenbudgets für LES (Förderschule und allgemeine Schule) von 9.406 auf 9.230 Stellen erfolgt. Die allgemeine Verringerung der Schülerzahlen wird hier zur Grundlage gemacht, die besonderen Bedingungen bei der Transformation des Systems werden stattdessen ignoriert. Selbst bei Beibehaltung der ursprünglichen Stellenzahl wäre die gewerkschaftliche Forderung ‚20 – 5 – 2‘ (20 Kinder pro Lerngruppe, davon 5 mit sonderpädagogischem Förderbedarf und Doppelbesetzung) bei weitem nicht zu realisieren. Mit der Reduzierung des Budgets wird bereits die Chance zu einer kleinen Verbesserung vertan.

Schulbezogener Sozialindex

Seit Jahren belegt die bildungswissenschaftliche Forschung die als ‚soziale Segregation‘ bezeichnete räumlich unterschiedliche soziale Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler einer Schule. Die sozial ungleiche räumliche Verteilung der Bevölkerung in Stadtteilen, die gezielte Wahl bzw. gezielte Vermeidung von einzelnen Schulen durch Eltern unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und die Gliederung des Schulwesens in der Sekundarstufe I führen im Ergebnis zu großen Unterschieden zwischen Schulen, auch zwischen Schulen einer Schulform.

Die bildungswissenschaftliche Forschung stellt zudem Instrumente zur Verfügung, mit Hilfe amtlicher Daten, je unterschiedliche schulische Standortvoraussetzungen zu erfassen und einzelne Schulen mit vergleichsweise ungünstigen Rahmenbedingungen zu identifizieren.

Die Bildungspolitik zieht aus diesen Erkenntnissen derzeit keine oder unzureichende Konsequenzen. Ein ‚schulbezogener Sozialindex‘ ist möglich und sollte schnell zusätzliches Steuerungsinstrument der Ressourcenzuweisung werden. Auf Dauer kann daher die folgende Formulierung im sog. Erläuterungsband zum EP 05 nicht zufrieden stellen: „Die zielgenaue Steuerung der Stellenzuweisung an die einzelne Schule erfolgt auf der Grundlage der vorhandenen schulaufsichtlichen Erfahrungen und Vor-Ort-Kenntnissen.“ (siehe Seite 114)

Parallel zur Entwicklung dieses Steuerungsinstrumentes sollten aus Sicht der GEW NRW im Haushalt zusätzliche ‚Sozialindexstellen‘ zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist es aus gewerkschaftlicher Sicht vordringlich, neben den Grundschulen (1.000 Stellen im Haushaltsentwurf) und den Hauptschulen (450 Stellen im Haushaltsentwurf) weitere Schulformen einzubeziehen.

Lehrerbildung

In den 33 Zentren für schulpraktische Lehrerbildung sinkt die Zahl der Lehramtsanwärterinnen und Lehramtsanwärter gering von 14.083 auf 13.878. NRW kommt damit weiterhin seinen Ausbildungsverpflichtungen im reformierten Vorbereitungsdienst quantitativ in großem Umfang nach.

Sowohl mit dem LABG-Bericht aus dem Dezember 2013 wie auch mit der Pressemeldung des Schulministeriums vom 12. Mai 2014 anlässlich der Veröffentlichung des Berichts zur Evaluation des Vorbereitungsdienstes im Rahmen der BilWiss-Studie wird die Reform des Vorbereitungsdienstes vom Schulministerium als Erfolg gewertet.

Aus Sicht der GEW sind viele Elemente und Ansätze der Reform prinzipiell zu begrüßen. Sie können jedoch nur dann wirksam werden und eine qualitativ hochwertige Ausbildung ermöglichen, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet sind. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört grundlegend der Faktor Zeit. Auch im Evaluationsbericht heißt es: „Als ein zentraler Problembereich kristallisiert sich die zeitliche Belastung bei der Umsetzung aller Elemente heraus.“ (S. 5) Damit ist aber die Wirksamkeit der zweiten Ausbildungsphase grundlegend in Frage gestellt.

Aus Sicht der GEW NRW ist es daher zwingend geboten, das Volumen des selbstständigen Unterrichts zu reduzieren und zu flexibilisieren. Die Anrechnung des selbstständigen Ausbildungsunterrichts auf das Stellenkontingent der Schule ist schrittweise abzuschaffen.

Arbeits- und Gesundheitsschutz

Bereits in unserer Stellungnahme zum Haushalt 2014 hatten wir darauf verwiesen, dass es mit der DGUV Vorschrift 2 seit dem 1. Januar 2011 erstmals für Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand eine einheitliche und gleich lautende Vorgabe zur Konkretisierung des Arbeitssicherheitsgesetzes (ASiG) gibt. Die Umsetzung dieser Vorschrift in den Schulen in NRW ist allerdings unzureichend.

Wenn nun die Aufwendungen für den BAD um 2 Millionen auf 4,92 Millionen Euro erhöht werden, kann das nur ein erster Schritt sein, den die GEW allerdings ausdrücklich begrüßt. Die GEW fordert dennoch weiterhin die Bereitstellung zusätzlicher Mittel, um endlich die gesetzliche Vorgabe zu erfüllen. Derzeit können selbst die notwendigen Regelbegehungen nicht durchgeführt werden. Wer glaubt, aktuell eine Debatte über den Krankenstand von Lehrerinnen und Lehrern bzw. dessen Erfassung führen zu müssen, muss stärker präventiv agieren.

Leitungszeit – Schulentwicklung - Anrechnungsstunden

Es ist sinnvoll, dass den Schulen für den Ausbau der Leitungszeit weitere 357 Stellen zur Verfügung gestellt werden. Dem drängenden Problem des Schulleitungsmangels an Grundschulen kann damit allerdings nicht wirksam begegnet werden.

In der Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 25. Juni 2014 zum Antrag der CDU (Drucksache 16/4432) ‚Schulleitermangel an den Grundschulen in Nordrhein-Westfalen: Landesregierung muss endlich handeln!‘ hat die GEW NRW in ihrer Stellungnahme eine Initiative ‚NRW stärkt Grundschulleitungen‘ gefordert.

Ein Element muss die deutliche Verbesserung der Besoldung der Schulleiter/innen und der Stellvertretungen sein, ein weiteres die deutliche Erhöhung der Zahl der Anrechnungsstunden. Konkret bedeutet dies:

- Die GEW NRW fordert eine Besoldung von A 14 für die Schulleiterin / den Schulleiter einer Grundschule und A 13 Z für die Konrektorin / den Konrektor.
- Seit Jahren fordert die GEW NRW eine deutliche Erhöhung der sog. Anrechnungsstunden. Eine Verdopplung bei der Vorgabe einer Mindestzahl (Sockel) von 10 Unterrichtsstunden pro Schule ist aus unserer Sicht zwingend. Schulleiterinnen und Schulleiter von Grundschulen würden sinnvoll dadurch entlastet, dass die Lehrerinnen und Lehrer ‚ihrer Schule‘ mehr Zeit für Schulentwicklung hätten.

Der zusätzliche Besoldungsaufwand für die bessere Besoldung der Schulleiterinnen und Schulleiter sowie ihrer Stellvertretungen und die stellenwirksame Erhöhung der Anrechnungsstunden beträgt in

etwa 75 Millionen Euro pro Jahr. Eine hohe Summe angesichts der Schuldenbremse – aber ‚nur‘ die Hälfte einer Lehrerstelle pro Grundschule in NRW.

Die Forderung nach Verdopplung der Anrechnungsstunden in allen Schulformen (bei einem Sockel von 10 Unterrichtsstunden pro Schule) hat die GEW NRW zuletzt im Landtag im Rahmen der Anhörung am 21. Mai 2014 zum Antrag der Fraktion der FDP ‚Zeitnah Kommission zur Entwicklung eines Lehrerjahresarbeitszeitmodells einsetzen – Lehrerverbände und bisherige Erfahrungen aus entsprechenden Modellen umfassend einbinden‘ (Drucksache 16/4585) vorgetragen. Sie würde der Entlastung der Lehrerinnen und Lehrer dienen und ergäbe Zeitressourcen für die Schulentwicklung.

Unterrichtsausfall

Die ‚Flexiblen Mittel für den Vertretungsunterricht‘(FleMiVU) bleiben mit 52,350 Millionen Euro auf dem Stand des Vorjahres. Die Bekämpfung des Unterrichtsausfalls ist jedoch nur durch eine bessere Bereitstellung von Stellen für den Vertretungsunterricht abzusichern. Nach wie vor ist die Einrichtung einer 7 % igen Stellenreserve für alle Schulformen notwendig.

Recht auf Bildung für Flüchtlingskinder

Leitentscheidungen der derzeitigen Flüchtlingspolitik erschweren ein menschenwürdiges und selbstbestimmtes Leben derjenigen, die derzeit in steigender Zahl Schutz in Deutschland suchen. Zu einem menschenwürdigen und selbstbestimmten Leben in Deutschland gehört selbstverständlich die Sicherstellung des ‚Menschenrechts auf Bildung‘.

Kinder und Jugendliche, die aus anderen Ländern nach Nordrhein-Westfalen kommen und nicht über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügen, um am Regelunterricht der Schulen teilnehmen zu können, werden i.d.R. in „internationalen Klassen“ gesondert unterrichtet, bis ein Wechsel in eine Regelklasse möglich ist.

Um der heterogenen und mehrsprachigen Schülerschaft gerecht werden zu können, müssen diese Internationalen Klassen besser ausgestattet werden. Die Klassenstärke sollte auf jeweils 15 Schülerinnen und Schüler begrenzt sein. Dabei dürfen die zusätzlichen Stellen nicht aus den bestehenden und weiter notwendigen Integrationsmaßnahmen abgezogen werden. Sie müssen für diese große und wichtige Aufgabe den Schulen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden.

Weiterbildung

Nordrhein-Westfalen investiert im Bundesländervergleich zwar nach Bremen und Niedersachsen relativ am meisten für die Weiterbildung, muss aber aus Sicht der GEW NRW mehr als 90 Millionen Euro jährlich zusätzlich investieren, um die in breitem gesellschaftlichen Konsens geforderte Quote von einem Prozent für die Weiterbildung bezogen auf das Gesamtbudget für die Bildung zu erfüllen.

Mit rund 114 Millionen Euro (EP 05 und EP 07) beträgt der Anteil der Landesmittel für die Erwachsenenbildung am gesamten Bildungsbudget des Landes 0,55% und liegt damit im Ländervergleich auf Platz drei knapp hinter Niedersachsen (0,59%) und Spitzenreiter Bremen (0,79%).

Die Unterfinanzierung ist ein deutliches Signal, dass Politik die allgemeine, politische und kulturelle Weiterbildung zu wenig Wert schätzt. Dies steht im Gegensatz zu der in Sonntagsreden gerne beschworenen Bedeutung der Weiterbildung als ‚vierter Säule des Bildungswesens‘ in Deutschland und des ‚lebensbegleitenden Lernens‘. Es ist gut, dass NRW mit der Bildung des Landesbeirats Weiterbildung beim Schulministerium ein Zeichen gesetzt hat, um der Erwachsenenbildung in NRW mehr Gewicht zu geben. Doch damit ist die Unterfinanzierung nicht behoben. In den kommenden Jahren ist daher in Schritten die Summe von 90 Millionen Euro jährlich zusätzlich zur Verfügung zu stellen.

Einzelplan 06 – Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung

Es ist positiv, dass NRW seit Jahren den größten Anteil an den Länderausgaben für die Hochschulbildung schultert. Es bildet weit über den eigenen Bedarf aus, um so einen Beitrag für die (wirtschaftliche) Entwicklung in Deutschland zu leisten, aber auch für die persönliche Bildungsbiographie der Menschen in NRW.

Finanzierung der Hochschulen

Dabei wachsen die Aufgaben, aber der zur Verfügung stehende Etat wächst proportional nicht entsprechend auf. Über die verschiedenen Sonderprogramme und Drittmittel, die insgesamt beträchtliche Mittel in die Hochschulen bringen, kann vieles bewältigt werden, aber eine verlässliche, langfristige Planung ist damit nicht realisierbar.

Dies wirkt sich im Sachetat aus, aber insbesondere im Personaletat. Der immense Anstieg der befristeten Arbeitsverhältnisse hat hier seine Hauptursache. Mit einem Betrag von deutlich mehr als 7 Milliarden Euro für den Einzelplan 06, der im Wesentlichen in den letzten Jahren stabil geblieben ist, geht das Land – nach eigenen Angaben - an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit. 2015 verzeichnet aber gegenüber 2014 einen leichten Rückgang von 7,9 auf 7,6 Milliarden Euro.

Die Studierendenzahlen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Im Jahr des doppelten Abiturjahrganges 2013 blieb die Anfängerzahl erstaunlicherweise deutlich hinter den erwarteten Zahlen zurück. Offenbar hatten viele den Studienanfang verschoben. Nun steigen die Zahlen, wie die Zulassungszahlen für das Wintersemester 2014/15 zeigen.

Negativ in diesem Zusammenhang ist, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für den Hochschulpakt, mit denen die Hochschulen die zusätzlichen Studienplätze schaffen können, für 2015 zurückgehen. Und auch die Mittelzuweisungen des Landes an die Hochschulen vermindern sich von 676 auf 531 Millionen Euro. Hier muss – möglichst noch im Haushalt 2015 - gegengesteuert werden, damit die heutigen StudienanfängerInnen ihr Recht auf ein gutes Studium verwirklichen können. Es ist auch dafür zu sorgen, dass im erforderlichen Maße Masterstudienplätze geschaffen werden. Da der Anstieg der Studierendenzahlen von allen Experten als längerfristige Entwicklung eingestuft wird, müssen Sonderprogramme verstetigt werden!

Ausgleich für Wegfall der ‚Studienbeiträge‘

Mit Abschaffung der Studienbeiträge hatte die rot-grüne Landesregierung eine Mittelkompensation für die Hochschulen in Aussicht gestellt. Diese Summe von 249 Millionen Euro wurde auch verlässlich bereit gestellt. Sie basiert allerdings auf der 2009 erheblich geringeren Studierendenzahl, so dass der Betrag dringlich dynamisiert werden muss, um der effektiven Studierendenzahl zu entsprechen.

Einzelplan 07 - Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport

Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen

Nach dem quantitativen Ausbau in den vergangenen Jahren muss jetzt eine Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Kindertagesstätten im Mittelpunkt der politischen Bemühungen und von Haushaltsentscheidungen stehen. Erforderlich sind aus Sicht der GEW folgende Schritte:

Ein verbesserter Betreuungsschlüssel

- In Gruppen des Typs I (2 bis 6-Jährige) ein Betreuungsschlüssel von 1:7
- In Gruppen des Typs II (U 3) ein Betreuungsschlüssel von 1:3
- In Gruppen des Typs III (3 bis 6-Jährige) ein Betreuungsschlüssel von 1:6, bei einer Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden von 1:8.

Angemessene Verfügungszeit

Für die Vor- und Nachbereitung, Elternarbeit, Bildungsplanung, Dokumentation, Kooperationen mit Schulen, Teambesprechungen etc. ist ein Anteil an der Arbeitszeit von mindestens 1/3 erforderlich.

Vertretungsregelungen

Notwendige Vertretungen für Urlaub, Fortbildungszeiten und Krankheit sind in das Personalbudget einzuplanen.

Leitungsfreistellung

Die Leitung einer Einrichtung mit mehr als zwei Gruppen ist grundsätzlich vom Gruppendienst freizustellen. In eingruppigen Einrichtungen ist eine Mitarbeit in der Gruppe bei einer Vollzeitstelle in einem Umfang von maximal 50 % möglich, in zweigruppigen Einrichtungen maximal 25 %.

Berufspraktikantinnen/Berufspraktikanten

In jeder Einrichtung ist mindestens eine Berufspraktikantin/ein Berufspraktikant zusätzlich zu beschäftigen, ohne auf den Personalschlüssel angerechnet zu werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass zukünftige Erzieherinnen und Erzieher ihre Ausbildung wie vorgesehen beenden können. Bei einem zu erwartenden und jetzt schon in vielen Regionen festzustellenden Fachkräftemangel muss alles getan werden, um die Attraktivität des Berufs zu steigern. Dazu gehört auch die Notwendigkeit, die Ausbildung mit dem Praktikum bei tariflichem Entgelt zu beenden.

Essen

14. Oktober 2014