

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3110**

A07/1

## **Stellungnahme**

**des DGB-Bezirk NRW zum Personalhaushalt des Landes  
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016  
anlässlich der öffentlichen Anhörung des Unterausschusses  
„Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses am  
20.10.2015**

Düsseldorf, 16.10.2015

Die Zuwanderung stellt unser Land vor die große Herausforderung, aus einer Tragödie Chancen und Perspektiven zu entwickeln. Wenn NRW die Weichen richtig stellt, wird die Zuwanderung ein Gewinn für unser Land. Gerade jetzt muss die präventive Politik der Landesregierung fortgesetzt werden – für die Schwachen, ob Deutsche, Migranten oder Flüchtlinge. Das alles kostet zunächst Geld, das aus Sicht des DGB aber sinnvoll angelegt ist.

Dank der vielen Schutzsuchenden wird die Bevölkerung bis 2035 voraussichtlich um knapp 1 Prozent auf dann 17,7 Millionen Menschen steigen. Dadurch wird sich unser Land verändern – auch die Bevölkerungsstruktur: Wir altern langsamer und werden bunter. Das ist eine große Chance, die es zu nutzen gilt. Wir müssen diese Menschen schnell in Schule, Ausbildung und Arbeit bringen und sie so integrieren. Hier müssen jetzt die Prioritäten der Politik liegen. In der Konsequenz muss zusätzliches Personal eingestellt werden.

Auch die Kommunen brauchen mehr Personal. Bei der Aufgabenwahrnehmung arbeiten sie inzwischen am Rande ihrer Kapazitäten. Selbst Pflichtaufgaben können oft nur unzureichend erledigt werden. Bürgerbüros mit reduzierten Öffnungszeiten, lange Wartezeiten bei der Kfz-Anmeldung oder in Einwohnermeldeangelegenheiten führen zu nicht haltbaren Zuständen auch für die Bürger.

Die Kommunen haben eine herausragende Rolle bei der Eingliederung von Flüchtlingen. Dies ist mit hohem Aufwand und mit Kosten verbunden. Dafür müssen sie finanziell angemessen ausgestattet werden.

Im Rahmen des Ausbildungskonsenses wurde für das Ausbildungsjahr 2015/2016 eine Erhöhung der betrieblichen Ausbildungskapazitäten beschlossen. Gemeinsame Zielgröße der Konsenspartner war es, die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge in NRW um 3 Prozent zu erhöhen. Der Landesregierung kommt hier eine besondere Vorbildfunktion zu. Leider wird die Zielgröße im aktuellen Haushalt verfehlt. So kommt beispielsweise das MAIS, als federführendem Ressort, dieser Verpflichtung selbst nicht nach. Die aktuelle Zahl der internen Ausbildungsplätze bleibt konstant bei zehn.

Die Personalausgaben im Landeshaushalt 2016 belaufen sich auf 25,2 Milliarden Euro. Der Anteil der Personalkosten am Gesamtetat beträgt jetzt 37,5 Prozent und liegt damit sogar unter dem Niveau von

2015. Die Nachtragshaushalte für 2015 führen zu einer erheblich Veränderung der Struktur, die sich im vorgelegten Haushalt für 2016 noch nicht widerspiegelt.

Personalausgaben führen in der Regel zu besseren öffentlichen Dienstleistungen. In zahlreichen Fällen erhöhen sie auch die Einnahmen des Landes.

Der DGB NRW setzt sich für einen öffentlichen Dienst ein, der den Herausforderungen der Zukunft kompetent begegnen kann. Es ist mittlerweile weithin anerkannt, dass es in vielen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur erhebliche Investitionsbedarfe gibt. Wir treten für Infrastrukturprojekte ein, die durch die öffentliche Hand geplant und gesteuert werden. Der Staat soll die Entwicklungen steuern und nicht den Interessen privater Investoren ausgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang erweist es sich als schwerer Fehler, dass in der Vergangenheit insbesondere im Bereich der planerischen Tätigkeiten die Personaldecke in den Landesbetrieben BLB und Straßen NRW ausgedünnt worden ist. Erst in jüngerer Zeit können wir ein Umdenken feststellen. Der Zahl der Stellen in den Planungsbereichen der Landesbetriebe muss konsequent ausgebaut werden.

Als Bestandteil der Digitalisierungsstrategie NRW 4.0 will die Landesregierung die Einführung von E-Government vorantreiben. Dazu hat das MIK einen „Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung“ vorgelegt. E-Government wird die Beziehungen und Transaktionen zwischen Verwaltung, Bürgern und Politik über die Ebenen des föderalen Systems hinweg umfassend verändern. Es ist daher enttäuschend, dass der vorliegende Haushaltsentwurf zu den Konsequenzen für die Personalentwicklung im öffentlichen Dienst keine Aussagen macht. Wir gehen davon aus, dass die digitale Verwaltung Spielräume für die Höherqualifizierung vieler Beschäftigtengruppen mit entsprechenden personalwirtschaftlichen Konsequenzen eröffnet, die sich auch auf den Personalhaushalt auswirken müssen. In der Begründung des Gesetzentwurfes werden lediglich Einsparungspotenziale im Personalbereich ausführlicher gewürdigt. Dabei bleibt unseres Erachtens zum Beispiel außer Betracht, dass neben der neuen elektronischen Verwaltung die wünschenswerte Beibehaltung nicht-digitaler Prozesse und Zugänge Einsparungsmöglichkeiten begrenzen wird. Insgesamt muss die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeiten mit einer Orientierung an den Kriterien für „Gute Arbeit“ verbunden werden. Zu diesem Zwecke sind Ansätze der Technologiefolgeabschätzung und Wirtschaftlichkeitsberechnung zu erweitern. Wir weisen zudem auf die Chance hin, im Prozess des Aufbaus der digitalisierten Verwaltung in NRW auch neue Formen der Mitbestimmung und Beschäftigtenbeteiligung zu erproben.

## **Errichtung des Pensionsfonds**

Das Sondervermögen für die Beamtenpensionen wird bei der neuen Regelung im Laufe des Jahres 2017 zunächst noch durch die Zuführung zur Versorgungsrücklage um 508 Millionen Euro anwachsen, und damit Ende 2017 mehr als 10,3 Milliarden Euro betragen. Ab 2018 sollen dann nur noch jährliche Zuführungen von 200 Millionen Euro in den neuen Pensionsfonds fließen. Diese Summe wird zur Absicherung der Pensionsrisiken nicht ausreichen. Jährlich sind mindestens 500 Millionen Euro in den Fonds einzustellen. Jede weitere zukünftige Veränderung an dem Gesetz darf nur im Einvernehmen mit den Gewerkschaften erfolgen, da es sich um bei der Besoldung der Beamten eingesparte Gelder handelt. Sinnvoll wäre zudem, gleichzeitig ein Entnahmegesetz zu beschließen.

## **Schulische Bildung**

### **Flüchtlinge und Asylsuchende**

Unabhängig davon, welche Entscheidungen in der Flüchtlingspolitik aktuell oder im kommenden Jahr getroffen werden, muss die Landespolitik schnell und entschlossen handeln, um das Menschenrecht auf Bildung für Flüchtlinge und Asylsuchende zu gewährleisten.

Wenn bundesweit in den nächsten zwölf Monaten mit rund 300.000 zusätzlichen Schülerinnen und Schülern zu rechnen ist, die allein oder mit ihren Eltern geflüchtet sind, so ist für Nordrhein-Westfalen von mindestens 50.000 auszugehen. Um diesen Kindern und Jugendlichen ein qualitativ gutes Schulangebot zu machen, sind mindestens 4.000 Lehrkräfte zusätzlich notwendig. Die bisher zusätzlich zur Verfügung gestellten Stellen sind sicher eine beachtliche Kraftanstrengung des Landes – der Bedarf ist mit hoher Wahrscheinlichkeit größer.

In jedem Fall muss Sorge für eine deutlich flexiblere Stellenbewirtschaftung getragen werden. Schulen kann nicht zugemutet werden, dass etwa Stellen für individuelle Förderung und zur Vermeidung von Unterrichtsausfall (05 300) zweckentfremdet werden; Flüchtlinge können nicht auf den nächsten Nachtragshaushalt warten.

## **Demografie**

Bislang galt die Zusage der Landesregierung, auf Stellenstreichungen aufgrund der demografischen Entwicklung zu verzichten, nur bis zum Haushalt 2015 einschließlich. Das führte in den Vorjahren dazu, dass der Stellenabbau in den Schulen moderat verlief. Es ist daher positiv zu bewerten, wenn Finanzminister Walter-Borjans nun in seiner Rede zur Einbringung des Haushalts ankündigt: „Um den Umbau der Schullandschaft auf Basis des Schulkonsenses auch im Haushaltsjahr 2016 fortführen zu können, belassen wir die Demografiegewinne im System und steigern so die Personalausgaben um 773 Millionen Euro.“

Der Schulkonsens sieht auch eine gestufte Reduzierung der Klassengrößen bzw. der Größe von Lerngruppen vor. Hier sind allerdings deutlich größere Anstrengungen des Landes erforderlich. Eine spürbare Senkung der Klassengrößen wäre zugleich eine Senkung der Arbeitsbelastung der Lehrerinnen und Lehrer, denen die notwendige Senkung ihrer Arbeitszeit seit Jahren verweigert wird.

## **MSW-Haushalt unterfinanziert**

Der Erhalt der sog. Demografiegewinne ändert allerdings nichts daran, dass der Einzelplan des MSW weiterhin unterfinanziert ist.

- **Kienbaum-Lücke**

Die sog. Kienbaumlücke wird derzeit auf Grundlage des vom Landesrechnungshof vorgelegten Jahresberichtes 2015 intensiv diskutiert. Dieses Stellendefizit betrifft im Schuljahr 2016/2017 insbesondere die Schulformen Hauptschule (288), Gymnasium (994), Gesamtschule (782), Förderschule/sonderpädagogische Förderung (61) und Berufskolleg (1.386). Insgesamt fehlen mehr als 3.500 Stellen.

- **Inklusion**

Die zur Verfügung gestellten Ressourcen zur Umsetzung der schulischen Inklusion sind weiter unzureichend. Dass das sog. Stellenbudget im zweiten Jahr nacheinander sinken soll, ist nicht akzeptabel. Für den Landeshaushalt 2016 kommt erschwerend hinzu, dass die für die Reduzierung des Budgets ausschlaggebende Prognose einer sinkenden Zahl von Schülerinnen und Schülern aufgrund der Flüchtlinge und Asylsuchenden obsolet sein dürfte.

- **Schulentwicklung**

Die in den letzten Jahren erfolgte Ausweitung von Leitungszeit ist erfreulich, auch wenn vor allem an den Grundschulen noch Verbesserungsbedarf besteht. Diese Ausweitung der Leitungszeit muss allerdings endlich von einer deutlichen Erhöhung der sog. Anrechnungsstunden flankiert werden. Gute Schulentwicklung ist mehr als guter Unterricht. Hierfür brauchen Schulen mehr Zeit. Eine deutliche Erhöhung der Anrechnungsstunden ist das richtige Mittel. Wir schlagen eine Verdopplung bei einem Sockel von 10 Stunden pro Schule vor.

**Lehrerausbildung**

Der sog. bedarfsdeckende Unterricht von LAA bzw. Studienreferendarinnen und Studienreferendaren wurde von den Gewerkschaften seit der Einführung stets kritisiert. Nach Kürzung des Vorbereitungsdienstes ohne Kürzung des bedarfsdeckenden Unterrichts ist dieser Unterricht endgültig zu einem Hemmnis für gute Lehrerausbildung in NRW geworden. Wir fordern einen Stufenplan zum Abbau des bedarfsdeckenden Unterrichts innerhalb der nächsten drei Jahre.

**Innovation, Wissenschaft und Forschung**

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung ist der Personalhaushalt für die Kunst- und Musikhochschulen gemessen an den (insbesondere dauerhaften) Aufgaben in der Lehre weiterhin unzureichend bemessen. Dies wird dazu führen, dass - wie in der Vergangenheit - die Personalkategorie "Lehrbeauftragte", deren Beschäftigungsbedingungen nicht dem Leitgedanken der Landesregierung "Guter Arbeit" entsprechen (u.a. "Dauerbefristung", kein Kündigungsschutz, kein Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung), übermäßig zur Bewältigung von Daueraufgaben eingesetzt werden wird ebenso wie der (ggf. zunehmende) Einsatz von Hilfskräften zur Bewältigung von Daueraufgaben zu befürchten ist.

## Öffentliche Daseinsvorsorge

Ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst braucht gezielte zukunftsorientierte Personalentwicklung. Wir weisen hier beispielhaft auf einige Bereiche hin:

### **Straßenbauverwaltung**

Auch in NRW wird es zu nachholenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur kommen. Dies erfordert im Landesbetrieb Straßen NRW einen Ausbau der Planungskapazitäten. In den vergangenen Jahren ist aber gerade im planerischen Bereich Personal abgebaut worden, sodass hier in Zukunft erhebliche Engpässe zu erwarten sind.

### **Justizvollzug**

Die Aufgaben des Justizwachtmeisterdienstes haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Sie sind insbesondere in den Bereich des Sicherheits- und Ordnungsdienstes verlagert und damit wesentlich vielseitiger und verantwortungsvoller geworden.

Im Bereich der Posteingangsbearbeitung sind neue und technisch aufwendige Tätigkeiten hinzugekommen, so z.B. Registrierung und Weiterleitung der Eingänge im EGVP (= elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach) und Scannen von eingehenden Schriftstücken.

Das Berufsbild stellt sich insgesamt anspruchsvoller und abwechslungsreicher dar.

Demgegenüber haben sich die Statusbedingungen der Kolleginnen und Kollegen des Justizwachtmeisterdienstes – mit Ausnahme der begrüßenswerten Anhebung des Eingangsamtes von A 3 nach A 4 und der Schaffung von wenigen Funktionsstellen der Bes.Gr. A 7 – nicht geändert.

Insbesondere die Beförderungssituation ist äußerst unattraktiv. Die weit überwiegende Funktionsbindung der Beförderungsstellen der Besoldungsgruppe A 6 führt de facto dazu, dass der Justizwachtmeisterdienst derzeit über nur **ein** Beförderungsamte von A 4 nach A 5 verfügt. Nur wenige Justizhauptwachtmeisterinnen und Justizhauptwachtmeister können – ohne besondere Funktion- ein Beförderungsamte A 6 erreichen.

Die Gewerkschaft ver.di fordert daher die Zuordnung der Kolleginnen und Kollegen des Justizwachmeisterdienstes in die Besoldungsgruppen A 5 – A 8.

### **Gerichtsvollzieher**

Das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung hat zu erheblichen Veränderungen der Arbeit und zu erheblichen Mehrbelastungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher geführt. Die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung hat mit einem Aufschlag von 10 Prozent auf die aus dem sogenannten „Bad-Nauheimer-Schlüssel“ zu errechnende Belastungssituation des Gerichtsvollzieherdienstes reagiert.

Daneben hat das seinerzeitige Ausbildungsmoratorium der Landesregierung vom 14.06.2009 dazu geführt, dass für zwei Jahre (2010, 2011) keine Zulassungen für den Vorbereitungsdienst für die Gerichtsvollzieherlaufbahn erfolgen konnten. Dies hat dazu geführt, dass die Fluktuationen nicht ersetzt werden konnten.

Vor diesem Hintergrund treten wir dafür ein, dass zur Abmilderung der Belastungssituation der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher die in den vergangenen Haushaltsjahren erwirtschafteten kw-Vermerke im Gerichtsvollzieherdienst wieder rückgängig gemacht werden.

### **Fehlentwicklungen in den Universitätskliniken**

Die Landesregierung trägt besondere Verantwortung für die Universitätskliniken des Landes NRW. Die Bereitstellung von Mitteln zur Sanierung der Kliniken ist zu begrüßen. Jedoch hört der Handlungsbedarf in diesem Bereich nicht bei der Bausubstanz auf.

Der DGB spricht sich für die Rückführung der Kliniken in die volle Verantwortung des Landes aus. Wir sehen dies als Voraussetzung an, personalwirtschaftliche und organisatorische Fehlentwicklungen zu korrigieren. Hier seien beispielhaft erwähnt:

- Die Kliniken gewährleisten Maximalversorgung. Ihre wirtschaftliche Situation hat sich im Spannungsfeld von teils enormen Jahresdefiziten und überproportional gestiegenen Managementgehältern stetig verschlechtert.
- Im Gegensatz zu den Hochschulen wird in den Universitätskliniken der „Codex Gute Arbeit“ nicht eingeführt. Die Situation des Pflegepersonals ist zunehmend geprägt durch Personalmangel, Arbeits-  
hetze und Überlastungen. Die Wahrscheinlichkeit von unvermeidbaren Situationen sogenannter „gefährlicher Pflege“ nimmt zu.
- Mehr als 3.000 Beschäftigte arbeiten derzeit in sogenannten Servicegesellschaften (z.B. Reinigungsdienste, Küchen, Transportdienste oder technische Dienste). Die Standards der Beschäftigungsbedingungen liegen dort mittlerweile weit unter denen des jeweiligen „Mutterunternehmens“.

Zu den weiteren Aspekten des Personalhaushaltes 2016 verweisen wir auf die Stellungnahmen unserer Mitgliedsorganisationen Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) und Gewerkschaft der Polizei (GdP).