

An den
Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1909

A07/1, A07

1. Vorsitzender

Ernst-Gnoß-Str. 24
D-40219 Düsseldorf
Telefon 0211 491583-0
Telefax 0211 491583-10
post@dbb-nrw.de
www.dbb-nrw.de

24. Oktober 2019
AZ: 25_04_27_2020
Bei Antwort bitte angeben

z. Hd. Frau Eva Kiwitt
Ausschusseksretariat (UA Personal)
gutachterdienst@landtag.nrw.de
Stichwort: **Personaletat 2020**

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7200

sowie

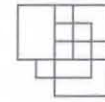
Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2020)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7203

Ihr Schreiben vom 24.09.2019
Geschäftszeichen: II.A.1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DBB NRW Beamtenbund und Tarifunion (DBB NRW) bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den vorgenannten Gesetzentwürfen abzugeben zu können.



Zunächst möchten wir anmerken, dass der DBB NRW es positiv zur Kenntnis genommen hat, dass seine kritischen Anmerkungen zur zeitlichen Komponente der Haushaltspläne der Vorjahre offensichtlich Berücksichtigung gefunden haben und in diesem Jahr eine längere Frist zur Stellungnahme gesetzt wurde. Das trägt der Wichtigkeit der Thematik Rechnung und gibt dem DBB NRW als gewerkschaftlichem Dachverband sowie auch den anderen Sachverständigen die Möglichkeit, fundierter zum Haushalt Stellung zu nehmen.

Im Folgenden möchten wir insbesondere auf folgende Punkte eingehen:

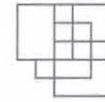
- A. Leerstellen und eine dringend notwendige Attraktivitätsoffensive
- B. Sachgrundlose Befristungen
- C. Pensionsfonds
- D. Kinderbildungsgesetz

A. Leerstellen und eine dringend notwendige Attraktivitätsoffensive

Der DBB NRW begrüßt die Stellenaufwüchse in bestimmten Bereichen. Gleichzeitig weist er jedoch darauf hin, dass die Einbringung von Stellen nur der erste Schritt sein kann. Denn Stellen erledigen noch keine Arbeit. Dies gilt insbesondere in Zeiten eines fortschreitenden Fachkräftemangels. Wie stark dieser sich auf den Öffentlichen Dienst auswirkt wird durch die konstant hohe Zahl an Leerstellen deutlich. Zwar konnte diese zuletzt geringfügig gesenkt werden, mit mehr als 13.500 unbesetzten Stellen ist die Anzahl jedoch immer noch sehr hoch.

Die konkrete Betrachtung der Zahlen macht deutlich, dass die Probleme sich im Wesentlichen auf vier Ministerium konzentrieren: die Ministerien des Innern (819 Leerstellen), der Justiz (2595 Leerstellen) und der Finanzen (3251 Leerstellen) sowie das Ministerium für Schule und Bildung (6580 Leerstellen). Beim letzten ist es insbesondere die Gruppe der Lehrerinnen und Lehrer, welche den größten Anteil der unbesetzten Stellen aufweist. Das macht deutlich, dass der Öffentliche Dienst in bestimmten Bereichen ein massives Attraktivitätsproblem hat.

Ein Blick auf die Verteilung der Leerstellen auf die einzelnen Laufbahngruppen macht deutlich, dass sich die Problematik besonders in der Laufbahngruppe 2 manifestiert. Während in der Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt fast 2500 Stellen nicht besetzt werden können, sind es in der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt sogar mehr als 4000 Stellen. Hier muss dringend Abhilfe geleistet werden. Darüber hinaus ist auch ein weiterer Blick auf die Statistik der Leerstellen interessant, denn er macht deutlich, dass der Fachkräftemangel sich lange nicht mehr auf die akademischen Berufe beschränkt. Denn unter Herausrechnung der großen Gruppe der Lehrerinnen und Lehrer lässt sich die größte Zahl der Leerstellen in der Laufbahngruppe 1,



2. Einstiegsamt finden. Dort können mehr als 3500 Stellen nicht besetzt werden, insbesondere in den Bereichen Justiz und Finanzen. Durchschnittlich sind in dieser Laufbahngruppe rund acht Prozent der Stellen unbesetzt. Prozentual findet sich hier die größte Problematik bei der Stellenbesetzung.

Die Zahlen machen deutlich, dass eine Attraktivitätsoffensive dringend geboten ist. Ansätze dazu hat der DBB NRW in einem Leitantrag beim seinem Gewerkschaftstag im Mai 2019 verabschiedet. Dieser wird in Gänze der Stellungnahme beigefügt, einige Aspekte sollen hier jedoch exemplarisch ausgeführt werden:

1. Wochenarbeitszeit
2. Arbeitszeitkonten
3. Eingangsbesoldung
4. Kostendämpfungspauschale
5. Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie.

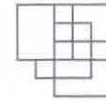
1. Wochenarbeitszeit

Im Jahr 2003 ist die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten auf 41 Wochenstunden erhöht worden. Dabei handelte es sich um eine zeitlich begrenzte Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung. Ursprünglich sollte diese Maßnahme nur bis zum 31.12.2008 befristet sein. Die Befristung wurde jedoch immer wieder verlängert und letztlich wurde die Maßnahme dauerhaft wirksam.

De facto handelt es sich dabei um eine dauerhafte Besoldungskürzung für die nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten. Diese wurden folglich zu einem Sonderopfer zur Haushaltskonsolidierung herangezogen. Insbesondere im Kontext der beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes von 2015 ist diese Maßnahme durchaus kritisch zu bewerten.

Der DBB NRW fordert deswegen eine Rücknahme der ursprünglich befristeten Arbeitszeiterhöhung und eine Rückkehr zur alten Regelung, welche eine Arbeitszeit entsprechend der jeweiligen tariflich Beschäftigten vorsieht.

Die Argumentation indes, dass eine Absenkung der Arbeitszeit momentan auf Grund der hohen Zahl der Leerstellen nicht umgesetzt werden könne, ist für den DBB NRW an dieser Stelle nicht hinnehmbar. Denn genau diese hohe Arbeitszeit ist für viele Bewerberinnen und Bewerber ein starkes Argument, sich gegen den Öffentlichen Dienst zu entscheiden. Das wiederum verschärft die Leerstellenproblematik noch weiter. Darüber hinaus verkennt diese Argumentation auch die Leistungen der Beamtinnen und Beamten, welche jeden Tag die Mehrarbeit der unbesetzten Stelle auffangen müssen. Sie leiden also nicht nur unter einer



starken Arbeitsverdichtung, diese wird auch noch als Argument herangezogen, warum eine haushälterische Einsparmaßnahme zu ihren Lasten nicht rückgängig gemacht werden kann. Dass die nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten dies als maßlose Ungerechtigkeit empfinden, kann daher nicht überraschen.

Nichtsdestotrotz gibt es unter ihnen viel Zuspruch für eine konstruktive Kompromisslösung, welche nicht zulasten der Bürgerinnen und Bürger geht. Eine solche könnte das so genannte „Hessische Modell“ sein. Dabei wird die Wochenarbeitszeit um eine Stunde reduziert, mit der Maßgabe, dass diese Stunde trotzdem verrichtet und auf einem Arbeitszeitkonto angespart wird. Das dadurch angesparte Zeitguthaben kann dann von den Beamtinnen und Beamten lebensphasengerecht verwendet werden. Die Voraussetzung für die Umsetzung dieses Modells wäre die Umsetzung der angekündigten Einführung von Arbeitszeitkonten.

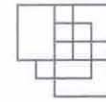
2. Arbeitszeitkonten

Im April 2018 war die Einführung so genannter Lebensarbeitszeitkonten vom Landtag beschlossen worden, und zwar anders als von der Vorgängerregierung angestrebt, nicht im Rahmen von Modellprojekten, sondern flächendeckend. Der DBB NRW begrüßt das Vorhaben grundsätzlich, wartet aktuell aber noch auf konkrete Umsetzungsvorschläge dieses durchaus komplexen Themas.

Wichtig dabei ist im ersten Schritt, dass durch die Einführung von Arbeitszeitkonten, ob nun in der Ausgestaltung als Langzeit- oder Lebensarbeitszeitkonten, künftig der Verfall von Überstunden verhindert wird. Denn wie sich aus der Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage (Drucksachen-Nr.: 17/7032) ergibt, sind zum letzten Stichtag knapp 70.000 Überstunden verfallen. Das entspricht einem Stellenkontingent von rund 40 Vollzeitäquivalenten. De facto wurde also die Arbeit von 40 Beschäftigten erledigt, ohne dass die Kolleginnen und Kollegen diese Mehrarbeit finanziell oder durch Freizeitausgleich vergütet bekommen hätten.

Dieser Zustand stellt nach Ansicht des DBB NRW eine Ungerechtigkeit gegenüber den Beschäftigten dar. Um dies zukünftig zu verhindern, kann die Einführung von Arbeitszeitkonten ein geeignetes Mittel sein.

Darüber hinaus bieten solche Arbeitszeitkonten im Sinne eines „Hessischen Modells“ – mindestens für eine Übergangsphase – die Möglichkeit, die o.g. Verlängerung der Arbeitszeit zeitnah zurückzunehmen, ohne gleichzeitig eine massive Arbeitsverdichtung zu bewirken.



Parallel dazu müssen jedoch große Anstrengungen unternommen werden, um die hohe Zahl der Leerstellen und die damit einhergehende Mehrbelastung für die Beschäftigten schnell abzubauen.

3. Eingangsbesoldung

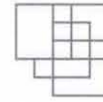
Bei diesem Punkt erlaubt sich der DBB NRW, seine Stellungnahme aus dem vergangenen Jahr zu zitieren, da in diesem Bereich bisher keine Bewegung zu verzeichnen ist:

„Im Rahmen der letzten Dienstrechtsreform wurde die Struktur der Laufbahngruppen modifiziert. Dieser Schritt muss jedoch notwendigerweise in einem Gesamtkontext mit den Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Dienst und den neuen Ausbildungsinhalten sowie mit den teilweise wissenschaftlichen Abschlüssen gesehen werden. Insbesondere bei den Zugangsvoraussetzungen in den Laufbahngruppen 2, erstes und zweites Einstiegsamt wurden die Abschlüsse an die europäischen Normen und Standards angepasst. Um die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes weiterhin zu gewährleisten bzw. zu steigern, ist es ein wichtiger Schritt, die Eingangsbesoldung für den allgemeinen Verwaltungsdienst anzuheben. Im Einzelnen würde das für die Eingangsämter der folgenden Laufbahnen bedeuten:

- Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt: Anhebung von A 6 auf A 7,
- Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt: Anhebung von A 9 auf A 10 und
- Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt: Anhebung von A 13 auf A 14.“

4. Kostendämpfungspauschale

Die Kostendämpfungspauschale ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten gerne für Sonderopfer zur Haushaltskonsolidierung herangezogen werden. Auch die Kostendämpfungspauschale wurde mit dem Ziel eingeführt, Haushaltsmittel einzusparen. Im späteren Verlauf wurde diese einseitige Belastung der Beamtinnen und Beamte häufig mit der Praxisgebühr für gesetzlich Versicherte gerechtfertigt. Da selbst diese jedoch Ende 2012 abgeschafft wurde, entbehrt die Kostendämpfungspauschale heute – knapp sieben Jahre später – jeglicher Grundlage. Insbesondere da durch ihre Abschaffung mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand sowohl eine Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Dienstes für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber, als auch eine Wertschätzung der bestehenden Beschäftigten erreicht werden könnte.



5. Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie.

Im Rahmen der Dienstrechtsreform wurde 2016 lange darüber diskutiert, wie die klar erkennbare berufliche Benachteiligung von Frauen beendet werden könnte. Der DBB NRW hatte sich bereits früh zu diesem Thema positioniert und die Positionierung mit einer Studie in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung untermauert. Dabei hatte er die von der damaligen Landesregierung präferierte gesetzliche Lösung aus verschiedenen Gründen abgelehnt und stattdessen gefordert, bereits bei den Beurteilungen anzusetzen und diese geschlechtergerecht auszugestalten.

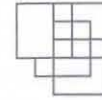
Als die neue Landesregierung im September 2017 die gesetzliche Lösung, namentlich den §19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz, abgeschafft hat, hat das zunächst grundsätzlich die Zustimmung des DBB NRW gefunden, da damit wieder ein rechtssicherer Zustand hergestellt wurde. Der DBB NRW machte jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich, dass die Abschaffung des §19 Abs. 6 nur ein erster Schritt sein könne.

Inzwischen sind mehr als zwei Jahre vergangen. Natürlich ist dem DBB NRW klar, dass die Thematik durchaus komplex ist und folglich schnelle, einfache Lösungen nicht zu erwarten sind. Nichtsdestotrotz wünscht sich der DBB NRW bei diesem Thema mehr Einsatz und Engagement. Schließlich geht es um nichts Geringeres als einen grundgesetzlich verankerten Auftrag, nämlich die Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und das Wirken auf die Beseitigung von bestehenden Nachteilen (Art. 3 Abs. 2 GG).

B. Sachgrundlose Befristungen

Befristungen sind grundsätzlich als ein Instrument der Personalsteuerung gedacht, um z.B. Projekte zu verwirklichen oder Vertretungssituationen beispielsweise im Rahmen einer Eltern- oder Pflegezeit sowie bei längerfristigen Erkrankungen auffangen zu können. In diesem Rahmen sind sie auch grundsätzlich als sinnvolles Arbeitsmarktinstrument zu bewerten. Problematisch jedoch ist, wenn Befristungen ohne Sachgrund genutzt werden, um z.B. eine verlängerte Probezeit zu erreichen oder Personal nicht dauerhaft binden zu müssen. Diese Art der Befristungen zählt nicht umsonst zu den prekären Beschäftigungen, da sie für die Beschäftigten keinerlei Planungssicherheit bietet. Unverständlich ist, warum ausgerechnet der Öffentliche Dienst, der eigentlich eine Vorbildfunktion haben sollte, die höchste Zahl der Befristungen aufweist.

Der DBB NRW fordert, die Zahl der Befristungen und insbesondere der sachgrundlosen Befristungen möglichst schnell zu reduzieren und somit gute und



faire Arbeitsbedingungen für seine Beschäftigten zu schaffen. Dies ist auch ein wichtiger Schritt für die Steigerung der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber.

C. Pensionsfonds

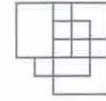
Der DBB NRW begrüßt, dass es auch im Haushaltsplan 2020 wieder eine Zuführung zum Pensionsfonds geben soll. Kritisch sind jedoch insbesondere zwei Punkte zu betrachten:

1. Die Zuführung zum Pensionsfonds beschränkt sich lediglich auf die Höhe des gesetzlich festgelegten Mindestbetrags. Schon im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens rund um den Pensionsfonds hatte der DBB NRW – sowie viele andere Sachverständige – kritisiert, dass mit der Reduzierung der Zuführungshöhe das Ziel der Nachhaltigkeit aufgegeben wird. Als besonders problematisch sieht der DBB NRW jedoch an, dass seinerzeit mit der Einführung der Versorgungsrücklage Beamtinnen und Beamten durch Besoldungs- und Versorgungskürzungen einen Eigenanteil für ihre Versorgung leisten sollten, dieser Betrag inzwischen jedoch nicht mal mehr zur Hälfte für die Versorgungsvorsorge eingesetzt wird, sondern im allgemeinen Haushalt „versickert“. Das stellt de facto eine dauerhafte Besoldungs- und Versorgungskürzung „durch die Hintertür“ für die Beamtinnen und Beamten dar. Der DBB NRW fordert deswegen, dass die Zuführung zum Pensionsfonds mindestens auf die Höhe des Eigenanteils der Beamtinnen und Beamten aufgestockt wird. Dieser betrug im Jahr 2019 rund 600 Mio. Euro und müsste für 2020 entsprechend fortgeschrieben werden.
2. Aktuell ist für das Jahr 2021 gar keine Mittelzuführung zum Pensionsfonds geplant. Hier soll von der Möglichkeit Gebrauch des §5 Abs. 4 PFG NRW gemacht werden, welcher die Verrechnung einer Sonderzuführung mit den Folgejahren ermöglicht. In einer Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 18.09.2019 heißt es dazu:

„Es sind 800 Millionen Euro als zusätzliche freiwillige Zuführung dem Pensionsfonds [...] geflossen.“

Der DBB NRW möchte an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Summe der angesprochenen *zusätzlichen freiwilligen* Zuführung sich mit jeder Verrechnung reduziert. Da bereits 2018 eine Verrechnung mit der Sonderzuführung durchgeführt wurde, beläuft sich die Summe der *zusätzlichen freiwilligen* Zuführung aktuell lediglich noch auf 600 Millionen Euro.

Die Landesregierung hat gut daran getan, den Pensionsfonds mit einer Sonderzuführung aufzustocken, da die Summe der Zuführung mit 200 Mio. Euro jährlich – wie bereits ausgeführt – deutlich zu niedrig veranschlagt ist.



Der DBB NRW fordert deswegen die verbleibende Sonderzuführung auch weiterhin als eine *zusätzliche, freiwillige* Leistung zu betrachten und entsprechend von einer weiteren Verrechnung abzusehen.

D. Kinderbildungsgesetz

Der DBB NRW begrüßt, dass im Rahmen der Novellierung des Kinderbildungsgesetzes rund 1,3 Mrd. Euro mehr in das System der frühkindlichen Bildung fließen soll. Wenn auch sicherlich noch weiter kleine und große Maßnahmen wünschenswert gewesen wären, so ist doch anzuerkennen, dass die Landesregierung die lange notwendige Reform in Angriff genommen hat.

Abschließend möchte der DBB NRW noch anmerken, dass die neuerliche deutliche Reduzierung der Personalverstärkungsmittel kritisch zu bewerten ist. Nachdem die Personalverstärkungsmittel bereits im Haushalt 2019 um die Hälfte auf 760 Mio. Euro reduziert wurden, werden sie im Haushaltsplan 2020 sogar auf nur 100 Mio. Euro abgesenkt. Mit Blick darauf, dass der Öffentliche Dienst dringend eine Attraktivitätsoffensive braucht, geht diese Absenkung in eine völlig falsche Richtung. Denn die Vorstellung, dass eine Attraktivitätsoffensive zum Nulltarif zu haben ist, ist ein fataler Irrglaube. Um die hohe Zahl der Leerstellen abbauen zu können, muss der Öffentliche Dienst attraktiver für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber werden und es muss ihm außerdem gelingen, die bestehenden Beschäftigten besser zu halten. Hierzu wird eine ganze Reihe von Maßnahmen notwendig sein, welche auch finanzielle Investitionen notwendig machen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude
1. Vorsitzender