

**Stellungnahme
des DGB Bezirk NRW**

**zum Personaletat 2023
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 18/1200**

**Anhörung des Unterausschusses Personal
am 15. November 2022**

Düsseldorf, den 11.11.2022

I. 7-Tage Frist vereitelt Fertigung einer sachgerechten Stellungnahme

Der DGB NRW muss sich als Dachorganisation mit seinen Fachgewerkschaften des öffentlichen Dienstes bei der Abgabe von Stellungnahmen abstimmen. Es ist mittlerweile leider schon zur Regel geworden, dass zu kurze Stellungnahmefristen eine solche Abstimmung nicht mehr möglich machen. Die diesmal zur Verfügung stehenden 7 Tage sind allerdings ein negativer Rekord. Eine Abstimmung und eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf waren unmöglich.

II. DGB erwartet 2023 weitere Investitionen ins Personal - Zur Legende der ausufernden Personalkosten

Bei einem Haushaltsvolumen von rund 104,7 Mrd. (nach Änderung durch Ergänzungsvorlage) werden im vorliegenden Haushaltsentwurf die Personalausgaben mit 32,1 Mrd. angesetzt. Damit sinkt die Personalausgabenquote erneut, wie schon die letzten Jahre, auf nun nur noch rund 30,7 % bezogen auf das Haushaltsvolumen, 32,2% bezogen auf die bereinigten Gesamtausgaben und 34,3 % bezogen auf die Gesamtausgaben vor Änderung durch die Ergänzungsvorlage. Es ist unerheblich, welche Zahl man zugrunde legt, das Ergebnis bleibt gleich: die Personalausgabenquote ist erneut gesunken. Absehbar wird die Quote nach Haushaltsvollzug noch einmal niedriger ausfallen. Denn jedes Jahr aufs Neue nutzt die Landesregierung den Personalhaushalt sozusagen als „Spardose“ des Landes. Die dauerhafte Nichtbesetzung von Stellen spült dem Landeshaushalt jährlich riesige Überschüsse in die Kassen. Von 2018 bis 2021 wurden laut aktuellem Bericht des Landesrechnungshofes veranschlagte Beträge in Höhe von insgesamt rund 2,72 Mrd. € eingespart und zwar insbesondere durch die Nichtbesetzung von Personalstellen. Im Vierjahresdurchschnitt also rund 680 Mio. € jährlich. Auch für das Jahr 2022 ist zu erwarten, dass nach Haushaltsabschluss hunderte Millionen Euro durch die Nichtbesetzung von Stellen eingespart werden. Schließlich bleibt auch in diesem Jahr wieder einer Rekordzahl an Stellen in der Landesverwaltung – rund 24.000 Stand 1.7.2022 – unbesetzt (vgl. LT-Vorlage 18/200).

Insofern ist zunächst festzuhalten: Anders als häufig behauptet, kann von ausufernden Personalkosten nicht die Rede sein. Im Gegenteil wird seit geraumer Zeit auf dem Rücken der vorhandenen Beschäftigten zugunsten der guten Haushaltsbilanz gespart.

Der DGB NRW fordert daher bei der weiteren Gestaltung des „Basishaushaltes 2023“ ein deutliches positives Zeichen des

Arbeitgebers an seine Beschäftigten und weitere Investitionen in das Personal. Denn eins steht fest: Mit Blick auf viele Zukunftsaufgaben und die Bewältigung bestehender Herausforderungen kommt den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Schlüsselrolle zu. Sei es beim Thema Bildung, Transformation der Arbeitswelt, Bewältigung des Klimawandels, sicherer und sozialer Gestaltung der Gesellschaft, Instandsetzung der öffentlichen Infrastruktur - ohne motivierte, gesunde Beschäftigte im öffentlichen Dienst geht das alles nicht.

III. (Strukturelle) Mängel im öffentlichen Dienst beheben – Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität umsetzen

Der DGB NRW mahnt schon seit Jahren an, dass wirksame Maßnahmen ergriffen werden müssen, um dem bestehenden Fachkräftemangel und den Nachwuchssorgen im öffentlichen Dienst zu begegnen. Die seit Jahren durch alle Sachverständigen aufgezeigte rückläufige Entwicklung der Stellenbesetzungsquoten macht klar, dass es sich um strukturelle Probleme handelt, die sich nicht durch Zeitablauf erledigen werden. Im Gegenteil: das Problem wird sich in Zukunft noch weiter verschärfen. So prognostizierte kürzlich die Unternehmensberatung PwC, dass selbst unter der optimistischen Annahme, dass die Fachkräftenachfrage im öffentlichen Sektor in den kommenden Jahren konstant bleibt, bis zum Jahr 2030 deutschlandweit mehr als eine Million Fachkräfte fehlen werden. Bereits bis zum Jahr 2025 wachse die zu erwartende Fachkräftelücke um knapp 60 Prozent gegenüber 2021, von ca. 450.000 auf über mehr als 765.000.

<https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>

Damit steht nicht nur die Aufgabenwahrnehmung der Kernaufgaben im öffentlichen Dienst in Frage, auch das vorhandene Personal fährt schon seit Jahren auf Verschleiß. Nicht nur Unternehmen und Bürger*innen sind unzufrieden mit der bereits jetzt in vielen Bereichen lückenhaften Aufgabenwahrnehmung, auch die Beschäftigten leiden unter dem immer weiter steigenden Aufgabendruck. Überstunden und Mehrarbeit häufen sich. Die hohe Belastung und die ungünstige Altersstruktur im öffentlichen Dienst verursachen zusätzliche Krankheitsausfälle. Durch die angespannte Situation in den Dienststellen und Einrichtungen steigt die Unzufriedenheit und Wechselbereitschaft des vorhandenen Personals. Nach der aktuellen Studie „Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst 2022“ können sich 80 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst vorstellen, den Arbeitgeber zu wechseln, knapp ein Drittel zu einem Arbeitgeber in der Privatwirtschaft

(https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie_Bleibebarmeter_Oeffentlicher_Dienst.pdf).

Es muss daher mit wirksamen Maßnahmen daran gearbeitet werden für den Nachwuchs attraktive Bedingungen im öffentlichen Dienst zu schaffen und vorhandene Mitarbeiter*innen aktiv zum Bleiben zu bewegen.

Der DGB NRW und seine Mitgliedsgewerkschaften haben zahlreiche Vorschläge gemacht, wie das gelingen kann. **Die Landesregierung muss nun dringend ein Handlungskonzept vorlegen, wie der öffentliche Dienst zukunftsfest gemacht werden soll. Und klar ist: das geht nicht kostenneutral.**

Ein paar Punkte für eine Attraktivitätssteigerung im öffentlichen Dienst seien hier noch einmal genannt:

a.) Rückführung der unattraktiven überlangen Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst

In einem ersten Schritt Rückführung der Wochenarbeitszeit der Beamt*innen in NRW von 41 Wochenstunden auf Tarifniveau TV-L (39 Stunden und 50 Minuten) über das sog. hessische Modell im Rahmen einer Gutschrift von 1 Stunde und 10 Minuten auf Langzeitkonten. Für Lehrkräfte muss ebenfalls entsprechend die Unterrichtsverpflichtung reduziert werden. Das Land NRW ist einer der letzten Arbeitgeber, der einem Teil seiner Beschäftigten eine Wochenarbeitszeit von 41 Stunden zumutet, ein klares Hemmnis bei der Gewinnung neuer Fachkräfte und auch ein Problem bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Ergänzend sei noch angemerkt: Im Bereich der Kommunalverwaltung zeigt sich bei der Arbeitszeit ein noch deutlicheres Gefälle zwischen Beamt*innen und Tarifbeschäftigten als im Bereich der Landesverwaltung, nämlich 38,5 Wochenstunden zu 41 Wochenstunden.

b.) Schaffung attraktiver, leistungsgerechter und verfassungsrechtlich angemessener Besoldung und Versorgung

Ein wesentlicher Punkt zur Sicherstellung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes ist die Bezahlung. Bezogen auf die Landesregierung als Arbeitgeber heißt das, sich spätestens bei den im letzten Quartal 2023 beginnenden Verhandlung zum TV-L für angemessene, attraktive und dauerhafte Einkommensverbesserungen für ihre Beschäftigten einzusetzen und diese in

der Folge auch ohne Abstriche auf die verbeamteten Beschäftigten zu übertragen.

Bei der Besoldung der Beamt*innen muss die Landesregierung außerdem den Grundsätzen der amtsangemessenen Alimentation nachkommen. Das Bundesverfassungsgericht hat es mit seinen letzten Entscheidungen klar gemacht: Es muss Schluss sein mit Besoldungsminimalismus am Rande der Verfassungsmäßigkeit und dem Hoffen darauf, dass sich Probleme erst nach jahrzehntelangen Gerichtsverfahren im Haushalt niederschlagen. Darüber hinaus ist es kein Pluspunkt in Sachen Attraktivität, wenn ein Arbeitgeber seine Beschäftigten regelmäßig massenhaft auf den Rechtsweg verweist und ihnen die Klärung der Rechtsfrage zur amtsangemessenen Alimentation durch alle Instanzen bis vor das Bundesverfassungsgericht auferlegt.

Die letzte Landesregierung hat gemeinsam mit dem Parlament die ersten Schritte eingeleitet, um die jahrelange Unteralimentation zumindest von Beamt*innen mit Kinder zu beheben, in dem sie den Familienzuschlag für Kinder je nach Wohnort deutlich erhöht hat. Nachzahlungen für die eindeutig festgestellte Unteralimentation in der Vergangenheit gibt es allerdings nur für solche Beamt*innen, die sich seit Jahrzehnten dank gewerkschaftlicher Unterstützung gegen diesen Umstand gewehrt haben. Der Rest geht für die Vergangenheit leer aus. Und das, obwohl gerichtlich festgestellt ist, dass der Dienstherr seine Alimentationspflicht verletzt hat.

Für einen Teil der Beamtenschaft wurden außerdem durch Stufenstreichungen und die Streichung der Kostendämpfungspauschale Verbesserungen bei der Besoldung vorgenommen. Auch der nun beschlossene Einstieg in eine einheitliche Lehrkräftebesoldung - wenn auch nach einem aus unserer Sicht zu langen zeitlichen Stufenplan - ist ein richtiger Schritt in Richtung Attraktivitätssteigerung.

Damit ist es aber nicht getan. In 2023 bedarf es schon jetzt absehbar einer weiteren Erhöhung der Besoldung allein aus verfassungsrechtlicher Sicht mit Blick auf das Abstandsgebot. Die Grundbesoldung muss auf ihre verfassungsrechtliche Angemessenheit und Stimmigkeit hin überprüft und angepasst werden. Ebenso müssen steigende Lebenshaltungskosten und Rekordwerte in der Inflation (nicht nur) aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht abgesteckten 5 Parameter bei Besoldung und Versorgung ausgeglichen werden.

c.) Modernisierung des Zulagenwesens

Das Zulagenwesen zum Ausgleich besonderer Erschwernisse muss verbessert werden. Zur Personalgewinnung für besonders belastende Dienstformen ist wichtig, dass sich die besonderen Belastungen auch in der Alimentation widerspiegeln. Die Zulagen für besondere Erschwernisse sollten daher weiterentwickelt, erhöht und dynamisiert werden.

d.) Mehr Arbeitszeitsouveränität für die Beschäftigten

Die von der Vorgängerregierung verabschiedete Regelung zu Langzeitarbeitskonten ist aus Sicht des DGB NRW nicht zu einer Attraktivitätssteigerung geeignet. Durch die Möglichkeit der „freiwilligen“ Erhöhung der Wochenarbeitszeit auf 44 Stunden, unzureichende Entnahmeregeln und Einbringungsmöglichkeiten bringt sie aus Sicht der Beschäftigten nicht ausreichend Arbeitszeitsouveränität, sondern ist vielmehr ein Steuerungsinstrument für den Dienstherrn. In Hinsicht auf Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Regelung ebenfalls problematisch. Wie oben ausgeführt plädiert der DGB NRW im Zusammenhang mit Arbeitszeitkonten für eine schrittweise Rückführung der überlangen Wochenarbeitszeit, außerdem muss die Souveränität der Beschäftigten über ihre Zeitguthaben deutlich verbessert werden. Zur ausführlichen Kritik verweisen wir auf unsere DGB-Stellungnahme 17/4823 v. 02.02.2022 zum Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen u.a..

e.) Mehr selbstbestimmtes mobiles Arbeiten inkl. Homeoffice

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für alternierende mobile Arbeit im Landesbeamtengesetz unter der Vorgängerregierung haben wir grds. begrüßt. Allerdings haben wir schon damals konkreten Verbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung der Regelung im Sinne einer verlässlichen Handhabung aus Sicht der Beschäftigten angemerkt. Noch gibt es zu viele Möglichkeiten einer Versagung von mobilem Arbeiten durch den Dienstherrn.

Aus unserer Sicht fehlt es auch an einem durch die Landesregierung bestimmten ressortübergreifenden Mindestordnungsrahmen, so dass Gesundheits- und Arbeitsschutz gewährleistet sind und Überstunden, Mehrarbeit und ständige Erreichbarkeit eingedämmt werden. Es müssten Zielgrößen existieren für den Ausbau mobiler Arbeit und Geld für die technische Ausstattung bereitstehen. Das LPVG ist dahingehend zu ergänzen, dass den Personalräten zusätzlich ein umfassendes Mitbestimmungsrecht im Hinblick auf mobiles Arbeiten einzuräumen ist.

f.) Karrieremöglichkeiten verbessern

Die Möglichkeiten zur beruflichen Entwicklung müssen weiter verbessert werden. Es fehlt immer noch in vielen Bereichen an ausreichend prüfungserleichterten oder prüfungsfreien Aufstiegsmöglichkeiten durch passgenau ausgestaltete, berufsbegleitende Qualifizierungsmodule.

Es braucht ausreichend Beförderungsstellen zur Fortentwicklung. Außerdem müssen Stellenplanobergrenzen aufgehoben werden. Sie verhindern in vielen Fällen eine angemessene und funktionsgerechte Bewertung von Tätigkeiten. Stattdessen braucht es aufgabengerechte, funktionsorientierte Dienstpostenbewertungen.

g.) Ausbau moderner Arbeitsplätze und Bereitstellung moderner Arbeitsmittel

Oft fehlt es in vielen Bereichen der Landesverwaltung an modernen Arbeitsplätzen und modernen Arbeitsmitteln. Die Landesregierung muss hier noch deutlich mehr investieren, um die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern.

h.) Wirkungsvolle Maßnahmen zur Vielfalt umsetzen

Für viele Beschäftigte bemisst sich die Attraktivität immer öfter auch daran, wie sehr sich Arbeitgeber bemühen, selbst Abbild einer vielfältigen Gesellschaft zu sein.

Die Umsetzung wirksamer Maßnahmen zur Vermeidung der Diskriminierung von Frauen im öffentlichen Dienst und die Umsetzung von wirkungsvollen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen im öffentlichen Dienst speziell bei Beförderungen und Beurteilungen (insbesondere Verwendung diskriminierungsfreier Beurteilungsmerkmale, Transparenz durch Beurteilungscontrolling usw.) sind nur ein Punkt, an dem deutliche Verbesserungen erforderlich sind.

Auch in Bezug auf weitere Personengruppen fehlen in der öffentlichen Verwaltung oft wirksame Förderungskonzepte. Der öffentliche Dienst sollte hier Vorbild sein. Vielfalt ist nicht nur eine Frage der Chancengleichheit, sondern auch im Interesse der öffentlichen Arbeitgeber, die auf unterschiedlichste Kenntnisse und Fähigkeiten angewiesen sind.

i.) Einführung eines kostenlosen Jobtickets und Jobrades

Aus ökologischen Gründen sinnvoll wäre die Einführung eines kostenlosen Jobtickets und die Ermöglichung von Jobrädern für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Zu einer besseren Ermöglichung des Umstiegs vom Auto auf nachhaltigere Verkehrsmittel gilt es auch andere Probleme weiter anzugehen: Abschließbaren, trockene und sichere Fahrradstellplätzen, Wasch- und Duschgelegenheiten, Umkleidemöglichkeiten bei Anfahrt mit dem Fahrrad, sichere Fahrradwege und Fahrradschnellwege, Mitnahmemöglichkeiten des Rades mit den Nahverkehrszügen, mehr Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit im Nahverkehr, Stromtankstellen für E-Mopeds und E-Fahrzeuge.

j.) Pauschale Beihilfe nach dem Hamburger Modell einführen

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Einführung einer pauschalen Beihilfe sollte nach dem Hamburger Modell umgesetzt werden. Als „Pauschale Beihilfe“ wird eine neue Form der Beihilfe als dienstrechtliche Regelung bezeichnet, die bereits in mehreren Bundesländern umgesetzt wurde. Entscheidet sich dort eine *neue* Beamtin oder ein neuer Beamter für den Verbleib in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), so kann sie oder er auf den klassischen Beihilfeanspruch verzichten und erhält dafür vom Dienstherrn eine pauschale Beihilfe grundsätzlich in Höhe der Hälfte des nachgewiesenen Krankenversicherungsbeitrages für eine Krankenvollversicherung. Alternativ kann er oder sie sich jedoch nach wie vor für das bisherige klassische Modell aus der individuellen Beihilfe und einer ergänzenden Versicherung in der privaten Krankenversicherung (PKV) entscheiden. Als weitere Möglichkeit ist auch eine Vollversicherung in der privaten Krankenversicherung mit pauschaler Beihilfe denkbar. Die Wahlfreiheit für *neue* Beamtinnen und Beamte wird damit deutlich erweitert und die Beihilfe versicherungsneutral ausgestaltet. Die Inanspruchnahme der pauschalen Beihilfe ist freiwillig. Die einmalige Entscheidung für ein System ist jedoch in der Regel unwiderruflich. Die Ansprüche auf eine amtsangemessene Alimentation im Krankheitsfall, auf Leistungen aus der Dienstunfallfürsorge oder aber auf Leistungen der Beihilfe im Pflegefall werden von der Entscheidung für die pauschale Beihilfe nicht berührt.

Beamtinnen und Beamte, die bisher schon freiwillig in der GKV versichert waren und die Beiträge vollständig selbst gezahlt haben, könnten im Falle einer Einführung des Hamburger Modells ebenfalls eine pauschale Beihilfe wählen. Für alle anderen Beamtinnen und Beamten, die entweder Leistungen der Beihilfe oder der Heilfürsorge in Anspruch nehmen, ändert sich nichts.

Die Beihilfe wird damit um eine attraktive Wahlmöglichkeit für neue und bisher freiwillig in der GKV versicherte Beamt*innen ergänzt. Die Attraktivität eines Wechsels in ein Beamtenverhältnis würde mit dieser Wahlmöglichkeit besonders für lebensältere Bewerber*innen, Menschen mit Familie, Fachkräften mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie potentiellen Neubeamt*innen interessant, die eine längere oder dauerhafte Beschäftigung in Teilzeit beabsichtigen. Beamt*innen, die bisher schon freiwillig in der GKV versichert waren und die Beiträge vollständig selbst gezahlt haben, könnten im Falle einer Einführung des Modells ebenfalls eine pauschale Beihilfe wählen. Damit würde die bisher in diesen Fällen bestehende Benachteiligung beendet.

IV. Angemessene Zuführung zum Pensionsfonds sicherstellen statt Taschenspielertricks

Dem Haushaltsentwurf ist zu entnehmen, dass die Landesregierung dem Pensionsfonds in 2023 keine Gelder zuführt. Aus der mittelfristigen Finanzplanung geht hervor, dass das auch bis 2025 so bleiben soll. Und das, obwohl beide nun regierungstragende Parteien in ihren (mehr oder weniger lang) zurückliegenden Oppositionszeiten ein solches Vorgehen scharf kritisiert haben. Damals wurden Zuführungen von 200 Mio. € als eindeutig zu wenig eingeschätzt, die Anrechnung von Einzahlungen aus der Vergangenheit als Taschenspielertrick bezeichnet. Den Auffassungen können wir uns nur anschließen und die Fraktionen auffordern, ihren ehemaligen Einschätzungen nun Taten folgen zu lassen und dem Fonds entsprechend ausreichend Rücklagen zuzuführen.

Aus Sicht des DGB NRW sollte zur Vorsorge eine Zuführung von jährlich mindestens 600 Mio. Euro aus eigenen Mitteln eingeplant werden. Dies entspricht in etwa dem Betrag, den Beamt*innen durch Kürzungen bei Besoldungs- und Versorgungsanpassungen in der Vergangenheit zur Stärkung der Versorgungsrücklage hinnehmen mussten. Da die Kürzungen zu genau diesem Zweck erfolgten und auch nicht zurückgenommen wurden, ist es nur folgerichtig, das Geld nicht dem allgemeinen Haushalt zu Gute kommen zu lassen, sondern im Sinne der Finanzierung künftiger Versorgungsaufwendungen in den Pensionsfonds einzuzahlen.

Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass die Rücklagen, anders als in anderen Bundesländern, nicht bereits ab 2018 entnommen wurden, sondern für spätere Zeiträume, wenn auch die Pensionsspitzen zu erwarten sind, zweckgebunden zurückgestellt werden sollen. Hierzu fordert der DGB NRW eine eindeutige Regelung in Form eines Entnahmegesetzes,

die die Rücklagen auch für die Zukunft zweckgebunden sichert und eine Verwendung für andere Bedarfe als zukünftige Pensionen ausschließt.

V. Grundsatz der Haushaltsklarheit wahren - Globale Minder- und Mehrausgaben lassen Parlament und Sachverständige im Unklaren

Der DGB NRW bewertet die im Haushalt enthaltenen hohen globalen Mehr- und Minderausgaben vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Haushaltsklarheit als problematisch.

Der vorgelegte Haushalt enthält (inklusive Änderungen Ergänzungsvorlage) globale Minderausgaben i. H. v. rund 1,59 Mrd. € über alle Einzelpläne hinweg, beim Personal sollen noch einmal 150 Mio. € global eingespart werden. Es ist nicht erkennbar, an welchen Stellen die Landesregierung beabsichtigt, diese Beträge einzusparen. Wir können nur vermuten, dass dies zum größten Teil über die Nichtverausgabung von Personalmitteln geschieht, weil Stellen unbesetzt bleiben. Dann sollte das aber auch so im Haushalt abgebildet werden.

Auf der anderen Seite enthält der Haushalt globale Mehrausgaben für das Personal von 1,454 Mrd. €, davon sind 1,363 Mrd. € angesetzt zur allgemeinen Verstärkung von Bezügen und Nebenleistungen. Aus Sicht des DGB NRW wäre natürlich sehr erfreulich, wenn diese Mittel zur Verbesserung der Besoldung tatsächlich zum Einsatz kommen und es sich nicht lediglich um eine weitere Spardose handelt, deren Ansatz am Ende nicht zum Einsatz kommt. Allerdings kann man diesbezüglich nur Vermutungen anstellen.

Ähnliches gilt für die mit der Ergänzungsvorlage eingestellte weitere globale Mehrausgabe von 3,5 Mrd. €. Auch hier bleibt völlig unklar, welche Krisenbewältigungsmaßnahmen die Landesregierung in den drei Handlungssachsen konkret plant. Immerhin unterliegt die Verwendung dieses Geldtopfs einer gewissen parlamentarischen Kontrolle, da es einer Einwilligung von Ausgaben durch den Haushalts- und Finanzausschuss bedarf.

Im Übrigen verweisen wir auf die vertiefenden Stellungnahmen unserer Mitgliedsgewerkschaften und die dort formulierten konkreten Forderungen.