

Uschi Kruse | Landesvorsitzende der GEW Sachsen | 18. September 2018

Stellungnahme zum Doppelhaushalt 2019/2020

// Am 18. September 2018 war Uschi Kruse, Landesvorsitzende der GEW Sachsen, als Sachverständige zur Anhörung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes im Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages eingeladen. Dies war ihre Stellungnahme. //

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

auch in bedanke mich dafür, im Namen der GEW zum Entwurf des Haushaltsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Mit meinen Ausführungen beschränke ich mich vor allem auf den Einzelplan 05 - also auf den vorgesehenen Haushalt des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus.

In Hinblick auf

- die Rahmenbedingungen für den Doppelhaushalt,
- die Aufgabe der Haushaltspolitik in den Jahren 2019/20,
- die Anmerkungen zu voraussichtlichen Steuereinnahmen und
- die Bewertung weiterer Einzelpläne

empfehle ich ausdrücklich, die Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes einzuholen.

Da am 21.09.2018 eine Anhörung zum „Gesetz zur Umsetzung des Handlungsprogramms der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ im Schulausschuss stattfindet, werde ich mich diesbezüglich im Wesentlichen auf dessen finanzielle Auswirkungen beschränken.

Vergleicht man den Etat des Kultusministeriums innerhalb der im nächsten Jahr zu Ende gehenden Legislaturperiode, so sind die Zuwächse erheblich. Während die Gesamtausgaben 2014 mit 2,93 Milliarden € kalkuliert worden waren, sind für 2019 nunmehr 4,09 Milliarden € geplant - das stellt einen Zuwachs von immerhin gut 39% dar.

Für das Jahr 2020 - auch das sei erwähnt - sollen sich die geplanten Gesamtausgaben schließlich noch auf 4,29 Milliarden EUR erhöhen.

Ohne Frage: Die derzeitige Staatsregierung räumt mit dem Entwurf dem Thema Bildung einen deutlich größeren Stellenwert ein als ihre Vorgänger.

- die Ausbildung von Lehramtsanwärtern wird verstetigt,
- Mittel für Ganztagsbetreuung werden gesteigert,
- Berufsorientierung durch die schrittweise Bereitstellung von Praxisberatern verbessert,
- Medienbildung gestärkt oder z.B.
- Mittel für politische Bildung deutlich erhöht.

Unter dem Strich bleibt dennoch, dass die erheblichen zusätzlichen finanziellen Mittel nicht dazu führen, dass sich die Qualität des Bildungssystems und damit die Angebote für Kinder und Jugendliche *in gleichem Maße* verbessern. Ein Großteil der Aufwendungen ist vielmehr nötig, um gravierende finanzpolitische Fehler der Vergangenheit zu korrigieren. Die daraus nun *langfristig* entstehenden finanziellen Folgen und Verwerfungen wären vermeidbar gewesen, wenn in vergangenen Haushalten z.B. der Lehrerstellenabbau beendet worden wäre und die Phase der Stabilisierung und des Aufwuchses zur richtigen Zeit einsetzt hätte.

Auf die Finanzierung der Kindertagesstätten trifft diese Aussage allerdings nicht zu.
(Kita-Finanzierung – Kapitel 0520)

Insgesamt erhöhen sich die Ausgaben zur Förderung der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (Epl. 05, Kap. 0520) um rd. 116 Mio. € in 2019 und weitere rd. 88 Mio. € in 2020. Dieser Zuwachs beruht auf den Zuschüssen an die Kommunen (für Kitas, Tagespflege und GTA/Heime an Förderschulen) und an freie Träger (für Einrichtungen außerhalb des Bedarfsplans und sorbische Einrichtungen), während die Investitionsfördermaßnahmen mit rd. 20 Mio. € jährlich konstant bleiben.

Die GEW hatte gefordert,

- die Kita-Pauschale so zu erhöhen, dass der Betreuungsschlüssel und damit die Personalausstattung der Kitas deutlich verbessert werden kann – und dabei eine angemessene, mindestens vierstündige Vor- und Nachbereitungszeit der pädagogischen Arbeit der Erzieher*innen eingerechnet wird,
- bei den Zuweisungen an die Kommunen alle Konsequenzen des SuE-Tarifabschlusses 2015 (einschl. der höheren Personalkosten durch Schaffung von Stellen für ständige Vertreter*innen der Leiter*innen) zu berücksichtigen.

Diese Forderungen werden teilweise erfüllt:

Es erfolgt ein Einstieg in eine bessere Personalausstattung:

Mit Artikel 21 des Haushaltbegleitgesetzes soll das Kita-Gesetz dahingehend geändert werden, dass „aus dem aktuell geltenden Schlüssel für Krippen, Kindergärten und Horte ... ab 01. Juni 2019 zusätzlich 0,0525 vollbeschäftigte Fachkräfte eingesetzt werden.“ Damit erhöht sich der Umfang des in einer Kita zu beschäftigenden pädagogischen Personals um 5,25 %.

In 2019 entspricht das lt. SMK (Begründung zum Gesetzentwurf, Allg. Teil) einem Aufwuchs von 1.326 Vollzeitäquivalenten. Mit dem zusätzlichen Personalbudget sollen die zeitlichen Ressourcen für die Erfüllung der bereits bestehenden Aufgaben erhöht werden, indem in den Kitas ein Personalbudget für mittelbare pädagogische Tätigkeiten zur Verfügung steht.

Zur Einordnung der Dimension: Zum 01.03.2017 gab es in Sachsen 2.947 Einrichtungen mit 33.113 pädagogisch Beschäftigten. Das sind im Durchschnitt 11 Beschäftigte pro Einrichtung. Die 1.326

Vollzeitäquivalente bedeuten somit einen Personalzuwachs von rd. 4 % pro Einrichtung – das entspricht einem Zuwachs von 16 Wochenstunden. Die in der Begründung des Entwurfes des Doppelhaushaltes genannten 5,25 % Zuwachs „des Umfangs des in einer Kita zu beschäftigenden pädagogischen Personals“ betreffen entweder nur die Einrichtungen innerhalb des Bedarfsplans oder sind ohne Leitungspersonal berechnet.

Das Land beteiligt sich an den den Gemeinden (als Kita-Träger bzw. Zuschussgeber für freie Träger) entstehenden höheren Personalkosten durch Erhöhung der Kita-Pauschale um 270 € (von 2.455 € auf 2.725 €).

Und der Freistatt beteiligt sich an den insgesamt gestiegenen Personal- und Sachkosten der Kindertagesbetreuung durch eine Erhöhung des Landeszuschusses ab 01. Juli 2019 um weitere 300 € auf insgesamt 3.025 €. Diese weitere Steigerung dient dem Ausgleich gestiegener Betriebskosten und tariflicher Veränderungen.

Insgesamt begrüßt die GEW die erstmalige gesetzliche Regelung zu mittelbaren pädagogischen Tätigkeiten auch als einen wichtigen Schritt zur Umsetzung der Ergebnisse des geführten Dialogprozesses zur Erarbeitung eines Qualitätspaktes zur frühkindlichen Bildung in Sachsen.

Für die praktische Umsetzung in den Einrichtungen sehen wir jedoch Probleme, die im weiteren Gesetzgebungsprozess behoben werden sollten.

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung über die heute Vormittag sicher ausführlich diskutiert wurde, würde dazu führen, dass bei der Erstellung der Dienstpläne dem Beschäftigungsumfang entsprechende Minutenanteile für mittelbare pädagogische Tätigkeiten ausgewiesen werden müssten. Das ist nicht nur unpraktisch sondern auch ungerecht, weil viele dieser mittelbaren Aufgaben, von jeder pädagogischen Fachkraft- unabhängig vom Beschäftigungsumfang zu leisten sind.

Zwei Vorschläge für Änderungen haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme unterbreitet.

Wir erwarten nun, dass der Prozess zeitnah fortgesetzt wird, dass weitere Aspekte in den Blick genommen werden und die Staatsregierung dafür einen entsprechenden Zeitplan vorlegt.

Die Lehrerstellensituation wird mit dem vorliegenden Entwurf verbessert – die Personalausstattung insgesamt aber kaum – und die Bedarfsdeckung ist nur bei Verschlechterung der Bedingungen und bei größeren Belastungen möglich.

Aber zunächst drei positive Aspekte:

1. die höhere Transparenz der Stellenpläne - wie von Staatsminister Dr. Haß in seiner Einbringungsrede dargestellt,
2. die Überführung der über Vollzeitäquivalent-Mittel eingestellten Lehrkräfte auf „ordentliche“ Stellen, die nun in den Stellenplänen der Schulkapitel ausgebracht sind.
3. der Aufwuchs um ca. 200 neue Stellen.

Insgesamt erhöht sich die Zahl der in den Stellenplänen der Schulkapitel ausgebrachten „ordentlichen“ Lehrerstellen bis 2020 (einschl. SL/SSL) auf 30.376.

Zusammen mit den 24 Stellen im Kapitel 0510 (Lehrerbildung), die bei Bedarf in Lehrerstellen umgewandelt werden können, ergibt sich in 2020 eine „ordentliche“ Stellenzahl von 30.400.

Bereits mit dem Doppelhaushalt 2015/2016 war die Lehrerplanstellenzahl (einschl. der Stellen für die Leitung der Ausbildungsstätten) bis einschließlich Schuljahr 2019/20 auf 28.011 festgeschrieben worden.

Bei den „ordentlich“ ausgebrachten Lehrerstellen ist somit ein deutlicher Zuwachs von 2.389 Stellen zu verzeichnen.

Allerdings gab es im Doppelhaushalt 2017/18 über die Planstellenzahl 28.011 hinaus die Ermächtigung (im § 7f HG), ab 01.01.2017 bis zu 500 VZÄ und ab dem SJ 2017/18 bis zu 1.717 Vollzeitäquivalente sowie zur Beschulung von Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern weitere 460 VZÄ für unbefristete Einstellungen zu nutzen – also insgesamt 2.177 Vollzeitäquivalente.

Das SMK gibt nun im Vorwort zum EPl. 05 für das Schuljahr 2017/18 eine Personalausstattung im Umfang von 30.188 Stellen an (28.011 Planstellen + 2.177 Vollzeitäquivalente), die im SJ 2019/20 auf 30.300 und im SJ 2020/21 auf 30.400 Planstellen steigen soll.

Mit der Überführung dieser 2.177 Vollzeitäquivalente in die Stellenpläne der Schularten entfällt der Druck, die „auf Mitteln“ eingestellten Lehrkräfte so bald wie möglich auf freiwerdende Planstellen zu überführen. Freiwerdende Lehrerstellen können somit für Neueinstellungen direkt auf Planstellen verwendet werden. Die Stellenpläne der Schulkapitel bilden nunmehr den tatsächlichen Bedarf besser als bisher ab.

Letztlich steigt die haushaltsmäßig abgesicherte Personalausstattung in den nächsten Schuljahren im Vergleich zum laufenden SJ 2018/19 jedoch lediglich um 212 Planstellen – was dem Schüleranstieg (weder nach der Minimal- und schon gar nicht der Maximalvariante der Schülerprognose 2017) in keiner Weise gerecht wird.

Schon im laufenden Schuljahr ist die Schülerzahl (siehe SMK-Medien-information zum Schuljahresbeginn) um 4.600 gegenüber dem Schuljahr davor gestiegen – ein entsprechender Zuwachs dürfte auch in den kommenden beiden Schuljahren zu erwarten sein. Darüber hinaus erfordern mindestens die bessere Integration von Kindern mit nichtdeutscher Herkunftssprache und von Kindern mit Förderbedarf zusätzliche Lehrerstellen.

Dass es schwer wird, die Stellen zu besetzen (da wiederhole ich meine Ausführungen von 2016) ist übrigens kein sinnvolles Argument. Das Vorhandensein einer Stelle ist eine notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Gelingensbedingung für eine Einstellung.

Und das Handlungsprogramm der Staatsregierung zielt schlussendlich doch wohl auf erhöhte Einstellungen grundständig ausgebildeter Lehrkräfte.

Die Ermächtigung, über die Stellenpläne hinaus auch unbefristete Einstellungen „auf Mitteln“ vorzunehmen, soll im Doppelhaushalt 2019 / 2020 aber nicht völlig wegfallen.

Wie schon in den beiden vorhergehenden Doppelhaushalten gibt es eine solche Ermächtigung weiterhin per Kapitelvermerk vor allen Schulkapiteln: Mit Ziffer 3 werden unbefristete Einstellungen von insgesamt bis zu 700 Vollzeitäquivalente über alle Schulkapitel zugelassen, die spätestens bis zum Ende des laufenden Schuljahres auf freiwerdende Planstellen zu überführen sind. Damit wird in diesem (vergrößerten) Umfang die Flexibilität für die Einstellungsprozesse im Laufe eines Schuljahres abgesichert.

Aus den Lehrerstellenplänen sollen in den nächsten beiden Schuljahren allerdings auch noch schulartübergreifend Stellen für Schulassistentenkräfte und Schulpsychologen abgezweigt werden

(Ziffer 4 des Kapitelvermerks vor allen Schulkapiteln). Insgesamt können dafür in 2019 bis zu 189 Vollzeitäquivalente und in 2020 bis zu 254 Vollzeitäquivalente verwendet werden. Bisher waren es nur 39 Stellen für das Modellprojekt „Schulverwaltungsassistenz“ aus dem Lehrerpaket 2016.

Um nicht missverstanden zu werden: Die GEW Sachsen hat zur Unterstützung der Schulen unterschiedliche Assistenzkräfte gefordert und begrüßt sowohl die Einführung eines weiteren Programms als auch größere personelle Kapazitäten für die schulpsychologische Betreuung sehr.

Wir halten es aber für falsch, die zur Entlastung von Lehrkräften und für Kinder geplanten Unterstützungssysteme nunmehr in noch größerem Umfang als bisher zulasten der Lehrpersonalausstattung aufzubauen.

Dass zur Absicherung des Unterrichts weiterhin in starkem Maße auf das sog. Vertretungslehrerprogramm und auf Mehrarbeit gesetzt wird, belegen die geplanten finanziellen Mittel in den Schulkapiteln.

Um den Lehrermangel wirksam zu bekämpfen, will die Staatsregierung nach dem Maßnahmenpaket 2016 nunmehr das „Handlungsprogramms zur nachhaltigen Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ auf den Weg bringen.

Nachdem das SMK das Antragsverfahren für die Verbeamtung eröffnet hat, ist es fast müßig, noch einmal auf die Folgen der Verbeamtung hinzuweisen.

Soviel denn aber doch:

In den Einzelplänen 05 und 15 ist nachzulesen, welche Begleit- Kosten mit der Verbeamtung ca. 30 Prozent der Lehrkräfte (einschließlich SL/SSL) verbunden sind:

- die Sonderzuführungen zum Generationenfonds schlägt mit 140,40 Mio. € zu Buche,
- die Beihilfeleistungen steigen und
- bei den Zuführungen des Freistaates Sachsen zum Generationenfond überholt das Kultusministerium sofort alle anderen Ressorts.

Sie betragen

2019: 183 Millionen € (Plus geg. 2018 140 Millionen €)

2020: 224 Millionen € (Plus geg. 2018 180 Millionen €).

Dagegen werden die Zulagen für tarifbeschäftigte Lehrkräfte lediglich in Höhe von 30,1 Mio. € in 2019 und 28,3 Mio. € in 2020 geplant. Es gibt zu dieser Kontenstelle (428 08) allerdings bisher keine Erläuterung.

Im Kapitel 0502 - Sammelansätze für den Gesamtbereich des Einzelplanes 05 findet sich auch das Leistungsprämienbudget von jeweils 9,0 Mio. € in 2019 und 2020.

Das Geld für die beiden neuen Posten – Zulagen für Lehrkräfte und Leistungsprämienbudget – in Höhe von insgesamt rd. 39 Mio. € jährlich werden fast zur Hälfte (rd. 18 Mio. €) aus der Reduzierung der Planungsansatzes 2018 für Zulagen nach § 16 (5) TV-L „erwirtschaftet“.

„Durch das Handlungsprogramm ‚Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität‘ wird die Attraktivität des Lehrerberufs gesteigert und die sehr gute Arbeit der sächsischen Lehrerinnen und Lehrer finanziell honoriert.“ - so Herr Staatsminister Dr. Haß in seiner Einbringungsrede.

Ähnliches war in jüngster Vergangenheit mehrfach zu hören. Die Frage der tatsächlichen Honorierung der sehr guten Arbeit der Bestandslehrkräfte, die sich durch die Verbeamtung nunmehr ganz anders stellt, ist bisher allerdings unbeantwortet.

Die GEW erkennt durchaus an, dass das Handlungsprogramm deutliche Einkommensverbesserungen für bestimmte Lehrergruppen vorsieht. Aber selbst wenn sich die Bewerbersituation infolgedessen deutlich verbessert, werden sich die Personalprobleme im sächsischen Schulsystem nicht kurzfristig lösen lassen.

Um für die Schüler*innen qualitativ hochwertige und chancengerechte Bildungsangebote sicherzustellen, aus Gerechtigkeitserwägungen heraus und um „Die Generationengerechtigkeit [zu] leben!“ wie es Herr Prof. Unland in einer Einbringungsrede zu einem Doppelhaushalt einst formuliert hat, müssen die Anstrengungen darauf gerichtet sein, auch die Motivation der Bestandslehrkräfte zu erhalten. Das kann nur gelingen, wenn sich diese nicht erneut als Verlierer empfinden und der Lehrerberuf in Sachsen insgesamt tatsächlich attraktiver wird.

In den Stellenplänen der Schulkapitel werden die in ihm vorgesehenen Verbeamtungen und Stellenhebungen abgebildet:

- Beamtenstellen („Studienrat“) für Lehrer in allen Schulkapiteln,
- Eingangsamt A 13 / E 13 für die Grundschulen, das dazu führt, dass diese Schulart tatsächlich aufgewertet wird,
- funktionslose Beförderungsstellen A 14 / E 14 für die weiterführenden Schularten, mit dem u.a. die Gleichwertigkeit der Grundschulen teilweise wieder aufgegeben wird und
- Anpassung / Hebung der Schulleitungsämter
– beginnend ab A 14 / E 14.

Auch hier ist die steigende Transparenz zu begrüßen.

Kritisch bewerten wir

1. unterwertige Stellenbesetzungen

In den Stellenplänen werden nur noch Lehrerstellen in A 13 und A 14 bzw. E 13 und E 14 ausgebracht.

In der Realität sind schon jetzt viele E-13-Lehrerstellen (bzw. E-11-Stellen an Grundschulen) unterwertig besetzt. Im laufenden Schuljahr sind allein 2.550 Lehrkräfte über dem 42. Lebensjahr gegenüber den aktuellen Stellenplänen unterwertig eingruppiert – lt. LT-Drs.6/13333. Sie werden es auch zukünftig sein – zum einen wegen der hohen Zahl von Seiteneinsteigern, die sich erst für die E 13/14 qualifizieren müssen, zum anderen wegen der äußerst restriktiven Anerkennungs-/Gleichstellungspraxis des SMK bei ausländischen und DDR-Abschlüssen.

Die GEW fordert deshalb das SMK erneut und nachdrücklich auf, die Möglichkeiten der Lehrerstellenpläne zu nutzen und bisher niedriger eingruppierte Lehrkräfte mit langjähriger Berufserfahrung ebenfalls in E 13 zu vergüten - und damit auch Ziffer 2.4. des Handlungsprogramms mit Leben zu erfüllen. Stellenplanmäßig sind dafür alle Voraussetzungen vorhanden.

2. Funktionslose Beförderungsstellen

Aus den Stellenplänen der Schulkapitel wird deutlich, was die politische Ankündigung,

Beförderungsmöglichkeiten für 20 % der tarifbeschäftigten Lehrkräfte an den weiterführenden Schulen zu schaffen, tatsächlich bedeutet:

Je größer der Anteil von Lehrkräften mit besonderen Funktionen in einer Schulart ist, desto geringer wird der Anteil von tatsächlich funktionslosen Beförderungsmöglichkeiten.

Auch diese Verwerfungen unterstreichen die Kritik der GEW an der Schaffung eines – neben der Verbeamtung der U-42-Lehrkräfte - weiteren Spaltungspotenzials der Lehrerkollegien, das darüber hinaus auch noch zu einer enormen zusätzlichen Belastung der Schulleiter durch Beurteilungsverpflichtungen führt.

Weiteres dazu gern in der Diskussion oder in der Anhörung des Schulausschusses am kommenden Freitag.

*Uschi Kruse im November 2018
(Es gilt das gesprochene Wort)*