



**Gesamtpersonalrat für das Land  
und die Stadtgemeinde Bremen**



**Freie  
Hansestadt  
Bremen**

Gesamtpersonalrat Knochenhauerstr. 20/25 28195 Bremen

**An die Abgeordneten  
der Bremischen Bürgerschaft**

Auskunft erteilt  
Lars Hartwig/Burkhard Winsemann  
Zimmer 1/6

Tel. (0421) 361 2215  
Fax (0421) 496 2215

E-Mail  
gesamtpersonalrat@gpr.bremen.de

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens

Unser Zeichen  
(bitte bei Antwort angeben)  
3-07

Bremen, 8. November 2017

## **Stellungnahme des Gesamtpersonalrats für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu den Entwürfen für die Haushalte 2018/2019 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft!

Mit den Doppelhaushalten 2018/19 begeben sich Land und Stadtgemeinde Bremen auf den letzten Abschnitt des „Bremsweges“ der sogenannten Schuldenbremse. Innerhalb von nur zehn Jahren soll Bremen dann sein strukturelles Haushaltsdefizit von über 1 Mrd. € auf 0 reduziert haben.

Zu Beginn des Sanierungszeitraums sah es nicht danach aus, dass Bremen eine realistische Chance haben könnte, die Bedingungen der Verwaltungsvereinbarung über den Sanierungspfad über längere Zeit zu erfüllen. Dass Bremen überhaupt so weit auf dem Konsolidierungspfad vorangekommen ist, ist nur vor dem Hintergrund der Ausnahmesituation zu erklären, die die Entwicklung der deutschen Wirtschaft und besonders der öffentlichen Haushalte nun schon seit mehreren Jahren prägt: Im Zuge der Euro-Krise hat Deutschland von einem erheblichen Kapitalzufluss aus anderen Teilen der EU profitiert. Dieser hat zweierlei bewirkt: Einerseits hat Deutschland, anders als große Teile der übrigen EU dauerhaft ein zwar mäßiges, aber weitgehend störungsfreies Wirtschaftswachstum und damit einhergehend auch kontinuierlich wachsende Steuereinnahmen erzielt. Andererseits bewegen sich die von öffentlichen Haushalten geforderten Zinssätze nun schon seit vielen Jahren auf einem historisch niedrigen Niveau. Gerade für die bremischen Haushalte bewirkt dies eine große Entlastung.

So erfreulich diese Entwicklung mit Blick auf die bremischen Haushalte zunächst erscheint, so fragwürdig ist sie mit Blick auf ihre politischen Nebenwirkungen. Sie hat den Blick darauf verstellt, dass die Schuldenbremse, das weitgehende Verbot von Finanzierungsdefiziten der öffentlichen Haushalte, ein gesamtwirtschaftlich durchaus gefährliches Konstrukt ist.

Für Bremen bedeutet diese Entwicklung, dass die Dominanz der Haushaltssanierung über andere Politikbereiche immer wieder gefestigt wurde. Mit jedem Jahr, in dem das zulässige strukturelle Defizit unterschritten und die Sanierungshilfen des Bundes gezahlt wurden, wuchs der Druck, zum Erreichen auch des nächsten Jahresschritts neue Kürzungen bei Personal, konsumtiven und

investiven Ausgaben anzupeilen, ohne auf die damit zu bewältigenden Aufgaben zu blicken. Eine ernsthafte Abwägung zwischen haushaltspolitischen und fachpolitischen Zielen kommt immer erst dann in Gang, wenn Krisenerscheinungen offensichtlich sind und nicht mehr wegdiskutiert werden können.

Die soziale Spaltung in Bremen hat sich in den letzten Jahren weiter vertieft. So ist der Anteil der Menschen, die von Armut bedroht sind, kontinuierlich angestiegen. Die einzige Ausnahme bildet das Jahr 2014, in dem die Einführung des Mindestlohns eine deutliche Verringerung der Armutsgefährdungsquote bewirkte. Festzustellen ist des Weiteren eine zunehmende räumliche Polarisierung zwischen wohlhabenden und stark von Armut betroffenen Stadtteilen. Dem liegen Entwicklungen zu Grunde, die bundesweit, besonders in den Großstädten, wirksam sind. Durch die einseitige Ausrichtung auf die Haushaltskonsolidierung hat Bremen sich jedoch weitgehend der Möglichkeit beraubt, im Sinne eines stärkeren Zusammenhalts steuernd auf die soziale Entwicklung einzuwirken. Bemerkenswert und besorgniserregend ist insbesondere auch, dass sich die zunehmende Armut vor dem Hintergrund zunehmender Beschäftigung entwickelt. Dies verweist auf den hohen Anteil prekärer Beschäftigungsformen in Bremen. Bremen muss dringend ein stärkeres Augenmerk auf die Entwicklung von Arbeit legen und gute Arbeit als zentrales Ziel seiner Politik definieren, um die Armutsentwicklung in den Griff zu bekommen. Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes müssen in ihrem Arbeitsalltag auf vielfältige Weise mit den Folgen der sozialen Spaltung umgehen. Zunehmende Armut bedeutet für sie eine quantitativ und qualitativ zunehmende Arbeitsbelastung.

### **Zusätzliche Haushaltsmittel**

Anzuerkennen ist, dass der Senat in den vorliegenden Haushaltsentwürfen in erheblichem Umfang zusätzliche Haushaltsmittel mobilisieren will, um den letzten Abschnitt des Sanierungspfades gangbarer zu machen. Hinsichtlich vieler Aufgaben kommt dieser Schritt jedoch zu spät. So hätte die prekäre Lage in der Kindertagesbetreuung, die den Senat zur Vergrößerung der Gruppen veranlasst hat, durch frühzeitige Entscheidungen hinsichtlich Baumaßnahmen und Personalausstattung wesentlich abgemildert werden können. Vergleichbares gilt auch für die Schulen.

Über die dringenden Neu- und Erweiterungsbauvorhaben hinaus ist der hohe Sanierungsbedarf an Schulen und Kindertagesstätten ein drängendes Problem. Der Gesamtpersonalrat macht sich deshalb ausdrücklich die Forderung des DGB Bremen nach einem Sonderprogramm Bau und Sanierung zu eigen. Gleichermäßen für Neubauten wie für Sanierungen gilt, dass aktuelle Erkenntnisse des Arbeitsschutzes bei der Planung berücksichtigt werden müssen. Insbesondere die Lärmbelastung stellt für die in Schulen und KiTas beschäftigten Kolleg\_innen ein erhebliches gesundheitliches Risiko dar.

### **Wachsende Stadt und wachsende Aufgaben erfordern wachsendes Personal**

Hinsichtlich der zusätzlich für Personal bereitgestellten Mittel muss festgestellt werden, dass diese den zunächst vorgesehenen Personalabbau nur verlangsamen, nicht aber stoppen. Denn sie setzen auf Eckwertebeschlüssen auf, die sogar noch eine erhebliche Verschärfung des Personalabbaus vorsahen. Dies hätte sich aus dem Zusammenwirken der (eingeschränkten) Fortschreibung der PEP-Quoten, dem vollständigen Abbau der im Rahmen der Integrationsprogramme zusätzlich geschaffenen Stellen innerhalb von nur vier Jahren und der Streichung temporärer Personalmittel ergeben. Insgesamt läuft die derzeitige Planung darauf hinaus, das Personal im Kernhaushalt bis etwa 2020 wieder auf den Stand von 2014, also zu Beginn der starken Zuwanderung, zusammenzuschrumpfen. Dieser war damals schon nicht ausreichend und wird es 2020, bei einer erheblich gewachsenen Bevölkerung, erst recht nicht sein.

In einer wachsenden Stadt wachsen die öffentlichen Aufgaben - deshalb wäre mehr Personal erforderlich.

In einzelnen Aufgabenbereichen, z. B. Schulen, Kindertagesstätten (außerhalb des Kernhaushalts), Polizei und bei einzelnen Verwaltungsbereichen, hat der Senat diesen Zusammenhang inzwischen erfreulicherweise weitgehend anerkannt und Mittel für zusätzliches Personal eingeplant.

Im Umkehrschluss bedeutet das aber bei insgesamt zurückgehendem Beschäftigungsvolumen, dass die übrigen Dienststellen ihre gewachsenen Aufgaben sogar mit deutlich weniger Beschäftigten wahrnehmen müssten. Der Gesamtpersonalrat hält es demgegenüber für erforderlich, in allen Aufgabenbereichen die Personalausstattung an Umfang und Qualität der zu erledigenden Aufgaben zu orientieren.

### **Image des öffentlichen Dienstes verbessern**

Selbst um den zu engen Rahmen des Personalhaushalts auszufüllen, benötigt Bremen noch viele Nachwuchskräfte, weil in den nächsten Jahren noch stark besetzte Jahrgänge in den Ruhestand treten werden. Aktuell zeichnet sich ab, dass die Nachwuchsgewinnung Bremen vor große Herausforderungen stellt. Die Bewerber\_innenzahlen sind in vielen Bereichen deutlich rückläufig. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, besteht die Gefahr, dass zukünftig nicht mehr alle Ausbildungs- bzw. Studienplätze besetzt werden können und die Leistungsfähigkeit des bremischen öffentlichen Dienstes nachhaltig beeinträchtigt wird.

Der Gesamtpersonalrat begrüßt, dass auch die Arbeitgeberseite dies als Problem erkannt hat und die Attraktivität der Freien Hansestadt Bremen als Arbeitgeberin steigern will. Dazu gehören eine Verbesserung des Images der Arbeit im öffentlichen Dienst ebenso wie gute Arbeitsbedingungen, vielseitige Entwicklungsmöglichkeiten und nicht zuletzt auch eine angemessene Bezahlung.

Der Gesamtpersonalrat sieht darin auch eine notwendige Schlussfolgerung aus der Befragung zu Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und Arbeitgeberbild. Diese hat unter anderem ergeben, dass ein großer Teil der Beschäftigten des bremischen öffentlichen Dienstes eine angemessene Wertschätzung ihrer Arbeit durch die Politik vermisst. Die Kolleginnen und Kollegen erwarten, dass Senat und Bürgerschaft sich vorbehaltlos vor sie stellen, vor sie als diejenigen, die ihre politischen Beschlüsse in praktisches Handeln umsetzen. Stattdessen herrscht der Eindruck vor, die Politik betrachte den öffentlichen Dienst vorrangig als zu minimierenden Kostenfaktor. Dazu haben finanzielle Sonderopfer der Beamt\_innen und Versorgungsempfänger\_innen ebenso beigetragen wie der fortgesetzte Personalabbau ohne Rücksicht auf die zu erledigenden Aufgaben und wiederholte Versuche, daraus resultierende Fehlentwicklungen den Beschäftigten anzulasten.

Nach Einschätzung des Gesamtpersonalrats hat sich an dieser Wahrnehmung bis heute wenig zum Positiven geändert. Im Gegenteil setzen etwa Vorschläge, in bestimmten Bereichen gleich ein Viertel der Stellen zu streichen, wie sie zu den Beratungen über die Haushalte 2016/17 von einer Fraktion eingebracht wurden, dem Ganzen noch die Krone auf.

### **Mitbestimmung sichern**

Der Eindruck einer geringen Wertschätzung seitens der Politik wird auch durch wiederholte Angriffe auf das Bremische Personalvertretungsgesetz unterstrichen. Äußerungen, Personalräte würden ihre Mitbestimmungsrechte zur Blockade „notwendiger“ Veränderungen missbrauchen, können durch die tatsächlich im BremPersVG festgeschriebenen Rechte nicht gestützt werden.

Zudem sei an ein weiteres Ergebnis der bereits zitierten Befragung erinnert, demzufolge die Beschäftigten des bremischen öffentlichen Dienstes sich durchweg stark mit ihren Aufgaben identifizieren und hohe Ansprüche an die Qualität der von ihnen erbrachten Dienstleistungen haben. Ein Personalrat, der sich auf Störfeuer verlegt, dürfte demzufolge wenig Rückhalt bei den von ihm vertretenen Beschäftigten finden.

Die gleichberechtigte Mitbestimmung ist in Bremen ausdrücklich als Grundrecht in der Landesverfassung verankert. Der Grundrechtscharakter der Mitbestimmung und der Demokratie am Arbeitsplatz gebietet es, diese nicht als Konkurrenz, sondern als Ergänzung zu anderen Formen demokratischer Willensbildung zu sehen. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung immer wieder herausgearbeitet, dass kollektive Mitbestimmungsrechte im Betrieb zur Wahrung der Menschenwürde am Arbeitsplatz, zur Sicherung einer größtmöglichen Persönlichkeitsentfaltung in

der Arbeit und nicht zuletzt als konkrete Ausprägung des Sozialstaatsgebots von grundlegender Bedeutung sind.

### **Digitale Stadt**

Zu den Schwerpunkten, die Bremen sich mit den vorliegenden Doppelhaushalten setzt, gehört auch die Entwicklung zur „digitalen Stadt“. Ein Ziel ist dabei, vermehrt digitale Zugänge zu öffentlichen Dienstleistungen zu schaffen. Aus Sicht des Gesamtpersonalrats ist dies zu begrüßen, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass bestehende „analoge“ Dienstleistungsangebote erhalten bleiben bzw. nach Möglichkeit noch bürger\_innenfreundlicher gestaltet werden.

Neben der ohnehin ausgeprägten sozialen Spaltung der bremischen Stadtgesellschaft droht zunehmend eine digitale Spaltung einzutreten. Zum Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes - und durchweg auch zu seinen gesetzlichen Grundlagen - gehört es, gleichermaßen für alle Bürger\_innen da zu sein.

Darüber hinaus muss ein besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsbedingungen im bremischen öffentlichen Dienst gelegt werden. Zunehmend digital erbrachte öffentliche Dienstleistungen bedingen eine noch stärkere Bedeutung der Arbeit an Bildschirmarbeitsplätzen und damit einhergehender Belastungen. Vor diesem Hintergrund hält der Gesamtpersonalrat eine flächendeckende Anpassung der Arbeitsplätze im bremischen öffentlichen Dienst an ergonomische Anforderungen unter Berücksichtigung neuester arbeitswissenschaftlicher Standards für geboten.

### **Prekäre Beschäftigung - Bremer Erklärung**

Mit der Bremer Erklärung haben Senat und Gesamtpersonalrat sich auf Regeln und Instrumente verständigt, um prekäre Beschäftigungsformen im bremischen öffentlichen Dienst zu vermeiden. Im Rahmen der Umsetzung konnten bereits viele Verbesserungen für Beschäftigte erreicht werden. Nach wie vor ist aber festzustellen, dass einige Dienststellenleitungen sich bei personalwirtschaftlichen Entscheidungen nicht vom Geist der Bremer Erklärung leiten lassen. Für die Gewinnung von Nachwuchskräften für den öffentlichen Dienst ist es jedoch von großer Bedeutung, dass Interessent\_innen mit fairen Bedingungen rechnen können.

Positiv hervorzuheben ist die Übernahme von zuvor bei Schulvereinen beschäftigten pädagogischen Mitarbeiter\_innen sowie von Mitarbeiter\_innen der Stadtteilschule in den Schuldienst, die jeweils zu fairen Bedingungen umgesetzt wurde.

Demgegenüber besteht in anderen Bereichen noch großer Handlungsbedarf. Zahlreiche Mitarbeiter\_innen der Musikschule und der Volkshochschule, die hauptberuflich für diese Einrichtungen tätig sind, tun dies auf Basis von Honorarverträgen. Hier ist der Haushaltsgesetzgeber gefordert, den Eigenbetrieben die Übernahme von möglichst vielen der Betroffenen in ein festes Arbeitsverhältnis zu ermöglichen.

Abschließend bedankt sich der Gesamtpersonalrat für das Gehör und die konstruktiven Diskussionen im Rahmen des Haushalts- und Finanzausschusses. Wir hoffen, dass wir Verständnis schaffen konnten für die Situation der Beschäftigten im bremischen öffentlichen Dienst und ihre Aufgabenwahrnehmung und wünschen uns, auch zukünftig in einem regen Dialog zu bleiben.

Mit freundlichen Grüßen



Doris Hülsmeier  
Vorsitzende