

Stellungnahme des NBB zum Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes

I. Vorbemerkung

Wir bedauern sehr, dass die Frist zur Stellungnahme für ein so umfangreiches Werk unter Berücksichtigung der Feier- und Urlaubstage zum Jahreswechsel kurz bemessen war.

Im Übrigen fehlt uns eine Information darüber, in welcher konkreten Form die Leuphana Universität Lüneburg die Nachhaltigkeitsstrategie wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

In der Kürze der Zeit haben wir deshalb unser Hauptaugenmerk nur auf einige Bereiche gerichtet, die sich direkt mit dem öffentlichen Dienst und seinen Beschäftigten befassen.

Wir weisen darauf hin, dass wir in der Folge eine Reihe weiterer inhaltlicher Verbindungen des vorgelegten Entwurfs der Nachhaltigkeitsstrategie nicht näher betrachtet haben.

Bereits an dieser Stelle sei zudem angemerkt, dass eine Vielzahl der Handlungsfelder und die dafür formulierten Ziele aber auch Maßnahmen und Instrumente nur durch oder mit Unterstützung des öffentlichen Dienstes in Niedersachsen umgesetzt werden können.

II. Allgemeines

Unsere eigene Grundsatzposition zum Themenfeld ist:

Wir für Niedersachsen

Ziele erfolgreicher niedersächsischer Politik müssen u. a. sein

- *eine verlässliche öffentliche Infrastruktur sicherzustellen,*
- *landesweit gleichwertige Arbeits- und Lebensbedingungen zu organisieren,*
- *Bildungsangebote unter Berücksichtigung der niedersächsischen Besonderheiten anzubieten,*
- *eine landesweite Wirtschaftspolitik so zu gestalten, dass diese auch positiven Einfluss auf die Beschäftigungssicherung hat und*
- *Niedersachsens Situation in allen gesellschaftlich relevanten Bereichen mit Blick auf den Bund und die anderen Länder zu stärken.*

Wenn politisches Handeln in diese Richtung erfolgreich sein soll, dann ist Voraussetzung und Garant dafür die Bereitstellung eines leistungsfähigen Öffentlichen Dienstes, der insbesondere die

Funktionsfähigkeit der staatlichen Eingriffsverwaltungen und die Sicherung der Daseinsvorsorge gewährleistet.

Dieser Aufgabe und dieser Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwesen stellen sich die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes in Niedersachsen sowohl aktuell, wie auch zukünftig gern. Eine solche Verpflichtung kann aber keine Einbahnstraße sein.

Der Öffentliche Dienst in Niedersachsen braucht zur Erfüllung dieser Aufgabe und Verpflichtung konkurrenzfähige Beschäftigungsbedingungen für seine Beamtinnen, Beamten und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dazu gehört mehr, als die vielen positiven „Softskills“. Dazu gehört eine wettbewerbsfähige Bezahlung ebenso wie die Öffnung tatsächlicher Karrierechancen und ein verlässliches Aufzeigen der Wege dorthin.

Beschäftigte von Polizei, Justizvollzug, Steuerverwaltung, Gewerbeaufsicht, Feuerwehr, die Lehrerinnen und Lehrer und viele andere üben Ihre Aufgaben für das Gemeinwohl hochmotiviert und hochqualifiziert auch bei schlechter werdenden Arbeitsbedingungen aus.

Die vorhandene Motivation muss in deutlich größerem Umfang genutzt werden. Eigene Ideen und Vorstellungen der Beschäftigten aus deren täglicher Berufserfahrung sollten für die Arbeit verstärkt angeregt und dann auch ernsthaft diskutiert und wenn möglich umgesetzt bzw. genutzt werden. Dies darf allerdings nicht vom Zufall oder glückhaften Umständen abhängig sein, sondern muss konzeptionell festgelegt werden.

Um den notwendigen hohen Standard weiterhin sicherzustellen ist es von besonderer Bedeutung, dass die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes in Niedersachsen und hier im besonderen Maße die Beamtinnen und Beamten wieder Vertrauen in die Beständigkeit und Verlässlichkeit politischer Entscheidungen und Zusagen fassen und sich auf solche verlassen können. Dieses Vertrauen wurde in der Vergangenheit leider zu oft zutiefst erschüttert. Dies ist für den Arbeitgeber Land Niedersachsen völlig inakzeptabel.

Die derzeitige Situation, in der die Rahmenbedingungen nicht hinreichend verlässlich geregelt sind und in der vielschichtige Gerichtsentscheidungen ergehen, führt dazu, dass die Beamtinnen und Beamten mittlerweile gegen fast jede Regelung, von der sie negativ betroffen sein könnten, Widerspruch einlegen um die eigenen Rechte zu wahren.

Wir fordern daher die Landesregierung und alle Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags auf,

- sich ihrer Verantwortung und Verpflichtung gegenüber ihren Beschäftigten bewusst zu sein. Dazu gehört auch, endlich verlässliche Entscheidungen und notwendige Regelungen gerichtsfest zu treffen.*
- Konzepte für die stärkere Berücksichtigung der individuellen Berufserfahrung für die verwaltungsökonomische Aufgabenerledigung zu erarbeiten.*

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang, dass die Landesregierung die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes als wichtigste Ressource der Landesverwaltung begreift, welche die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand garantieren.

Die Nachhaltigkeitsstrategie lässt allerdings für uns nicht erkennen, wie (Zitat) „ein nachhaltiger Umgang mit der Ressource Personal einerseits die Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik stützen“ und gleichzeitig dem Anspruch einer positiven Personalgewinnung und –entwicklung gerecht werden soll.

Wir bedauern ausdrücklich, dass die Aussagen und Positionen dazu, wenig konkret gefasst worden sind.

III. Zum Entwurf konkret

zu 1.1. des Entwurfs: Nachhaltige Finanzpolitik

Wir teilen die Einschätzung der Landesregierung, dass die haushaltpolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert werden muss.

Kritisch sehen wir den hergestellten Bezug zur demografischen Entwicklung und den zunehmenden Versorgungsausgaben.

Sicher steht das Land unter Berücksichtigung dieser Faktoren vor besondere Herausforderungen.

Wir weisen aber mit Bezug auf die Versorgungsausgaben darauf hin, dass die Konsequenzen aus der Entscheidung der jeweils verantwortlichen Politikerinnen und Politiker im Landeshaushalt keine hinreichenden Rücklagen zu bilden, nicht zu Lasten der aktuellen und künftigen Versorgungsempfänger/innen des Landes gehen darf, denn die Gesamtheit der Niedersachsen hat seit Jahrzehnten durch die Nutzung der entsprechend zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel profitiert. In der Folge ist die Zahlung von Versorgungsausgaben aus dem Landeshaushalt konsequent und gerecht.

Wäre die Grundidee aus 1957, die Bruttobezüge der Beamtinnen und Beamten wurden wegen eines quasi Eigenanteils zur Versorgung um 7 % abgesenkt festgesetzt, konsequent umgesetzt worden - also Bildung von Rücklagen seit dem Zeitpunkt - würde aktuell kein den Landeshaushalt belastendes „Problem“ gesehen werden müssen. Gleichwohl war die Entscheidung es nicht zu tun, zumindest über viele Jahre/Jahrzehnte richtig, um den Aufbau unseres Landes nach dem 2. Weltkrieg schneller vorantreiben zu können.

Nachhaltige Finanzpolitik bedeutet für uns auch, Ausgabenbelastungen zu akzeptieren, die der Sicherstellung der staatlichen Daseinsvorsorge und der Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes geschuldet sind.

Es ist unseres Erachtens falsch zu sparen, wenn bei nachhaltiger Betrachtung die Folgen aus diesen Entscheidungen den Haushalt des Landes mehr belasten, als entsprechende Haushaltsmittelverwendungen.

Es ist auch an der Zeit - mindestens im umgangssprachlichen Bereich - Teile der Personalausgaben als solche zu bezeichnen, die Investitionen gleichzusetzen sind; Aufwendungen bspw. für Bildung sind solche für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes.

Zu 1.4. des Entwurfs: Nachhaltige Personalgewinnung und -entwicklung beim Land

Vorab sei angemerkt, dass die Ausführungen eigentlich keine neuen Erkenntnisse enthalten, was die Themen an sich und die Ausführungen dazu betrifft. Eigentlich wird nur „alter Wein in neuen Schläuchen“ serviert, was einer Nachhaltigkeitsstrategie des Landes und seiner grundsätzlichen Verantwortung in diesem zentralen Themenfeld nicht gerecht werden kann.

Wir bedauern, dass keinerlei Forderungen aufgenommen wurden, die unsererseits seit Jahren bestehen. Wir vermissen generell ein konkretes Tun, denn nur mit Absichtserklärungen - wie in den letzten Jahren - kommt man nicht weiter.

Wir vermissen auch ein klareres Bekenntnis zum öffentlichen Dienst des Landes und dessen Beschäftigten.

Dazu wäre es auch hilfreich,

- einen Ausschuss des Niedersächsischen Landtags für Öffentliches Dienstrecht in Niedersachsen einzurichten.
- ein mündliches Anhörungsrecht bei der Beratung beamtenrechtlicher Regelungen in den parlamentarischen Gremien abzusichern.
- einem Rechtsanspruch auf Rückäußerung/Stellungnahme zu den vorgebrachten Argumenten und Forderungen durch die beteiligten parlamentarischen Gremien zu schaffen.

Wir halten es zudem für wichtig, dass die sichere und berechenbare Arbeit des Öffentlichen Dienstes deutlicher in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt wird. Diese Arbeit muss der Gesellschaft und damit auch den politischen Verantwortungsträgern auch „etwas wert sein“. Dazu gehört es, dass die verzerrte Wahrnehmung des Öffentlichen Dienstes nur als Personalkostenfaktor geradegerückt wird, denn der Öffentliche Dienst ist zwar ein kostenintensiver aber auch unabdingbarer Dienstleistungsfaktor für ein funktionierendes Gemeinwesen. Personalkosten sind nicht selten auch Investitionskosten in die Zukunft, wie bspw. die Aufgabenwahrnehmungen in den gesellschaftlichen Bereichen Bildung und Betreuung von Kindern eindrucksvoll belegen. Dieses sollte im Rahmen einer „Wertebilanz“ dargestellt und permanent fortgeschrieben werden.

Zum Themenfeld „Personalgewinnung/Marketing/Attraktivität“ ist anzumerken, dass wir die Beschreibungen der wichtigsten Bereiche zur Personalgewinnung und -entwicklung für den Arbeitgeber Land Niedersachsen hier insgesamt für nicht ausreichend erachten.

So sind unseres Erachtens zum Arbeitgebermarketing weitere Tätigkeitsfelder in den Blick zu nehmen. Das Karriereportal allein reicht nicht. Zudem, junge Menschen wollen konkrete Karriereperspektiven.

Auch dürfen klassische monetäre Rahmenbedingungen nicht ausgeklammert werden. Wer Qualität will, muss auch sagen und zeigen, dass er bereit ist, den „Preis“ dafür zu zahlen.

Die Thematik „Mobiles Arbeiten“ ist als offensiv anzugehendes Ziel ausformuliert aufzunehmen, weil es von großer Bedeutung für die Entscheidung ist, welchen Arbeitgeber man sich künftig sucht.

Betreffend eine die Nachwuchsgewinnung sichernde Ausbildung ist die hinsichtlich des quantitativen Aspekts angedachte „Bedarfsberechnung unter Berücksichtigung insbesondere künftiger Altersabgänge, um sich als demografiefeste Verwaltung auszurichten“ unseres Erachtens mehr als dringend geboten. Tatsächlich bedarf es hier sofortiger konkreter Initiativen.

In Anbetracht der unmittelbar bevorstehenden Pensionierungswelle in allen Ressorts der Landesverwaltung stellt sich nach unserer Überzeugung nicht die Frage nach einem Plan B; vielmehr fragen wir uns ernsthaft nach dem eigentlichen Plan A!

Wir halten es für zwingend, vermehrt auf die interne Ausbildung von Nachwuchskräften zu setzen, denn dadurch ist eine höhere Bindungswirkung dieser qualifizierten Kräfte zu erreichen.

Mit Blick auf die umfangreichen hoheitlichen Aufgaben in der Landesverwaltung sollte dabei der Schwerpunkt in der Ausbildung von Beamten (auch für technische Verwaltung) gesetzt werden, was zudem die Marktfähigkeit als Arbeitgeber stärkt.

Im Bereich Arbeit und Gesundheit erscheint es uns unumgänglich, die erkennbar erheblich gestiegenen und natürlich noch weiter steigenden Anforderungen wegen des rasanten technischen Fortschritts (Stichwort „Arbeit 4.0“) unmittelbar mit einzubeziehen.

Die Art der Formulierung der Wechselwirkung der Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik zu einem auf Nachhaltigkeit angelegten Umgang mit der Ressource Personal lässt befürchten, dass es im Zweifel nur darum gehen wird, weitere Einsparungen beim Personal vorzunehmen. Dieses ist kein auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Ansatz. Ein Unternehmen, welches so denken und handeln würde, leitet seinen Niedergang ein.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, wie man gleichzeitig dem Anspruch einer positiven Personalgewinnung und -entwicklung gerecht werden will.

Die formulierten mittelfristigen Ziele sind eine Offenbarung, denn sie bestätigen von der Formulierung zum einen, dass der Arbeitgeber Land Niedersachsen bei der Attraktivität deutliche Defizite hat, zum anderen, dass einer weiteren Arbeitsverdichtung „nur“ mit die Arbeitsfähigkeit erhaltenden Maßnahmen entgegnet werden soll/muss. Wie die Zukunftsfähigkeit der Landesverwaltung so gesichert werden soll, bleibt offen.

Die Ausführungen unter „Maßnahmen/Instrumente/Finanzen“ machen für sich die Konzeptionslosigkeit im Gesamt-Themenfeld deutlich und müssen folglich nicht kommentiert werden.

Abschließend zwei unserer Grundsatzpositionen zur Kenntnis:

Nachwuchskräfte

Probleme - die exorbitant steigenden Altersabgangszahlen treffen auf deutlich sinkende Schulabgängerzahlen - bei der Gewinnung von qualifizierten Nachwuchs, um die entstehenden Lücken im Personalbestand schließen zu können, dürfen nicht mehr übersehen werden.

Hier ist ein umgehendes und deutlich intensiviertes Handeln im Wettbewerb um die klügsten Köpfe erforderlich, um die Leistungsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern weiterhin abzusichern.

Zu beachten ist dabei auch, dass unsere sich durch Zuwanderung verändernde Gesellschaft auch bei den öffentlich Beschäftigten widerspiegeln muss.

Zur Attraktivitätssteigerung gehören unseres Erachtens neben attraktiveren Bezahlungsmöglichkeiten auch weitere Aspekte in allen Bereichen.

Eventuelle neu entwickelte innovative Aus- und Fortbildungsbereiche, die wegen der demografischen Entwicklung geschaffen werden könnten, sollten eine hilfreiche Unterstützung bieten.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Für die jüngeren und älteren Beamtinnen und Beamten mit familiären Aufgaben sind weitere Flexibilisierungen nötig, um Beruf und Familie besser in Einklang bringen zu können.

Dies gilt vor allem für Frauen und Männer mit Kindern. Hier sind noch flexiblere Arbeitszeitmöglichkeiten erforderlich, um Betreuungsmöglichkeiten (bei Tagesmüttern, in Kitas oder bei Familienmitgliedern) organisieren zu können. Auch für Krankheitszeiten der Kinder sind Lösungen notwendig, wie beispielsweise die vereinfachte Möglichkeit von kurzfristiger Heimarbeit oder langfristiger Telearbeit.

In der Phase bis zum 40./45. Lebensjahr erfolgt bei vielen Beamtinnen und Beamten oftmals die Weichenstellung für den künftigen beruflichen Werdegang oder es eröffnen sich in dieser Zeit Karrierechancen. Ein praktisch innovativer Ansatz ist, für Beamtinnen und Beamten während und nach dem Kürzertreten verbesserte Bedingungen zu bieten und Karriereentwicklungen zu gewährleisten.

Zu berücksichtigen ist zudem die immer größer werdende Notwendigkeit, aufgrund der demografischen Entwicklung qualifiziertes Personal in größerem Umfang als bisher auch in der sogenannten Familienphase beschäftigen zu können.

Aber nicht nur die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Bezug auf die Kindererziehung ist von wachsender Bedeutung. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die älter werdende Gesellschaft und die Pflege und/oder Betreuung von nahen Angehörigen.

Zu. 2.2. des Entwurfs: Demografischer Wandel

Vorab, wir halten die Durchführung einer Aufgabenkritik in allen Bereichen der Landesverwaltung für zwingend unter Berücksichtigung der Entwicklung in Bevölkerung und Verwaltung.

Nachstehend unsere Grundsatzposition dazu:

Aufgabenanalyse

Die durch die demografische Entwicklung der Bevölkerung und des Öffentlichen Dienstes entstehenden Schwierigkeiten sollten als Chance begriffen werden, als Chance, eine wirkliche Aufgabenanalyse auf den Weg zu bringen.

Dabei steht Aufgabenanalyse bislang eher für Aufgabenerweiterung und Personalreduzierung statt für wirkliche Aufgabenreduzierung. Die Fortführung eines solchen Weges halten wir für falsch und lehnen wir ausdrücklich ab.

Gleiches gilt für eine Aufgabenanalyse, die letztlich nur als Rechtfertigung für unstrukturierten Personalabbau beispielweise analog der prozentualen Bevölkerungsentwicklung herangezogen wird, weil sie den Realitäten nicht entspricht, denn in einigen Bereichen kann eine älter werdende Bevölkerung durchaus auch zu einem höheren Personaleinsatz führen.

Bei einer Aufgabenanalyse sind unseres Erachtens weitergehende Überlegungen zur Verwaltungs- und Behördenstruktur einzubeziehen, insbesondere auch solche, die bei der Lösung der Probleme der demografischen Entwicklung von Bedeutung sind. Dabei ist zu beachten, dass unser Land und seine Kommunen in der Verantwortung stehen, eine verlässliche öffentliche Infrastruktur herzustellen und funktionsfähig zu halten.

Wir erwarten,

- von der Landesregierung und vom Landtag beim vollständigen Wegfall von Aufgaben die Verantwortung dafür gegenüber Bürgerinnen, Bürgern, der Wirtschaft und anderen zu übernehmen. Die daraus resultierenden Veränderungen staatlichen Handelns sind den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber transparent und nachvollziehbar zu kommunizieren.*
- dass trotz Aufgabenverzicht die öffentliche Daseinsvorsorge gewährleistet wird.*
- dass die besonderen Herausforderungen des Flächenlandes Niedersachsen bei einer Aufgabenanalyse berücksichtigt werden.*
- die Notwendigkeit landeszentraler politischer Steuerungsnotwendigkeiten im Blick zu behalten um gleichwertige Arbeits- und Lebensbedingungen in Niedersachsen zu sichern.*
- Privatisierungen und Kommunalisierungen nur dann durchzuführen, wenn diese unter Berücksichtigung der politischen Steuerungsnotwendigkeiten und unter Betrachtung wirtschaftlicher und verwaltungsökonomischer Aspekte einen nachweisbaren Vorteil bringen und zudem auf gleichmäßig hohem Niveau ausgeführt werden können.*
- bei der Beibehaltung von Aufgaben für diese ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen.*
- bei Aufgabenwegfall das Personal erst nach dem Wegfall der Aufgabe abzubauen.*

Unsere generelle Grundsatzposition zum Themenfeld „Demografie“ ist wie nachstehend:

Politik in Niedersachsen steht aufgrund der dramatischen demografischen Entwicklung in der Landes- und Kommunalverwaltung selbst, der Bevölkerungsentwicklung insgesamt und insbesondere der Unterschiedlichkeit der Folgen dafür in den „Regionen/Bereichen“ Niedersachsens vor besonderen Herausforderungen.

Die Fakten und Lösungsansätze dazu liegen seit vielen Jahren auf dem Tisch. So liefern der Abschlussbericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel“ und die durchgeführte Personalstrukturanalyse die Basis für die Möglichkeit eines sofortigen Handelns.

Daraus ergibt sich für die Landes- und Kommunalverwaltung unter anderem auch, dass die dramatischen Pensionierungszahlen mit deutlich sinkenden Bewerberzahlen aufeinandertreffen. In der Folge muss der Öffentliche Dienst des Landes und seiner Kommunen im Rahmen der Nachwuchsgewinnung deutlicher bzw. anders als bisher schon erfolgt durch glaubwürdige berufliche Perspektiven sowie konkurrenzfähige Einkommens- und Arbeitsbedingungen überzeugen.

Wir fordern daher endlich und schnellstens gemeinsam tatkräftig an Lösungen zu arbeiten und die notwendigen Entscheidungen zu treffen.

Dabei sind alle parteipolitischen Auseinandersetzungen und Diskussionen für den Erfolg des Landes und seiner Kommunen hinten an zu stellen.

Denkverbote darf es nicht geben. Vielmehr sind dabei innovative Ideen auch für die Behördenstruktur in den sehr unterschiedlichen „Regionen/Bereichen“ zu entwickeln; ggfs. muss die Ausbildung von Anwärtnerinnen und Anwärtern ebenfalls innovativ mindestens in Teilbereichen an die neuen Strukturen angepasst oder neu entwickelt werden.

Nur so kann Politik den Öffentlichen Dienst in Niedersachsen auf die Veränderungen in den „Regionen/Bereichen“ des Landes und den Kommunen einstellen und die Konsequenzen, die die demografische Entwicklung der Bevölkerung mit sich bringt, in den Griff bekommen.

Ergänzend sei hier zur Landesverwaltung selbst angemerkt, dass weitere Möglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung benötigt werden; bspw. das 90/60/30-Modell bei der Altersteilzeit, gleitende Übergänge in den Ruhestand, die Ermöglichung von Lebensarbeitszeitkonten o.ä..

Angemerkt sei mit Blick auf die Zahl des benötigten Personals auch, dass bei der Bemessung die Tatsache berücksichtigt werden muss, dass älter werdende Bürgerinnen und Bürger auch mehr Erklärungsaufwand für die Verwaltung bedeuten. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Präsenz in der Fläche gewährleistet bleiben muss.

IV. Schlussbemerkung

Insgesamt wird an vielen Punkten die „Rolle“ eines funktionierenden Öffentlichen Dienstes einschließlich der Wechselwirkungen zu den diesen betreffenden Handlungsfeldern zu wenig betrachtet bzw. vernachlässigt.

Dieses ist unseres Erachtens ein Ansatzfehler der Nachhaltigkeitsstrategie an sich, denn die dargestellten Politikfelder müssen durch Menschen – auch bzw. insbesondere aus dem Öffentlichen Dienst – mit Leben gefüllt werden.