

DGB und dbb gemeinsam gegen Zersplitterung des Dienstrechts

Aus einer historischen Veranstaltung in Berlin berichtet Carsten Baum

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom November 2005 sieht eine umfassende Neuordnung des Kompetenzgefüges zwischen Bund und Ländern vor. Mit der sog. Föderalismusreform, von den Polit-Akteuren in gewohnter Vollmundigkeit schon als „Mutter aller Reformen“ und als „Jahrhundertreform“ bezeichnet, sollen die Grundstrukturen des geltenden Verfassungsrechts nachhaltig verändert und zahlreiche Kompetenzen (u. a. im Bildungswesen, im Umweltrecht, beim Strafvollzug, aber auch im öffentlichen Dienstrecht) auf die Länder übertragen werden. Der Bundesrat soll künftig nicht mehr als Blockade-Instrument missbraucht werden können, dafür sollen die Landtage in ihrer politischen Entscheidungsfähigkeit revitalisiert werden.

Für die Beamtinnen und Beamten will der Bundesgesetzgeber das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) spätestens 2011 auslaufen lassen und schon davor den 17 Dienstherren (Bund und 16 Bundesländern) eigenständige Regelungen zum Laufbahnrecht, zur Besoldung und zur Versorgung ihrer Beamten ermöglichen. Das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) wird in seiner bundesweiten Gültigkeit ebenso fallen wie das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG). Rahmenrechtlich geregelt bleibt nur noch ein Kernbestand statusmäßiger Grundstrukturen des Beamtenrechts; dazu gibt es bereits den Entwurf eines Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) aus dem Hause von Bundesinnenminister Schäuble.

Damit wird ermöglicht, dass die einzelnen Länder je nach Kassenlage über die Beschäftigungsbedingungen (Einstellung, Ausbildung, Beförderung, Bezahlung, Versorgung...) ihrer Beamtinnen und Beamten entscheiden. Was da unter anderem auf uns zukommt, hat schon mal der wiedergewählte rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck in seiner Regierungserklärung vom 30. Mai 2006 deutlich gemacht: Er will junge Polizeikommissarinnen und –kommissare in den ersten drei Jahren nach Abschluss ihres Studiums nur mehr nach A 8 besolden – ganz der alte Otto Schily, der als Bundesinnenminister unter dem Begriff Bandbreitenbezahlung Ähnliches vorhatte, damit aber gescheitert war.

DGB und dbb erstmals gemeinsam

Die Sorge über die Föderalismusreform hat nun zu einem erstmaligen Schulterschluss von Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und Deutschem Beamtenbund (dbb) geführt. Gemeinsam haben beide Dachverbände Parlamentarier und Funktionäre ihrer Untergliederungen zur Föderalismusreform-Konferenz am 22. Juni 2006 nach Berlin eingeladen.

DGB-Vorsitzender Michael Sommer:

„Mit der ersten gemeinsamen Veranstaltung von DGB und dbb schreiben wir ein Stück Gewerkschaftsgeschichte. Es ist ein bedeutendes Zeichen, dass unsere beiden Organisationen, die ja eigentlich Konkurrenten sind, gemeinsam in den Dialog mit der Politik treten. Der Grund ist ein gewichtiger: Die große Sorge über die geplante Föderalismusreform. Mit Reform hat dieses Gesetzeswerk allerdings weniger zu tun. Es wird dadurch nicht besser, sondern schlechter. Wir alle haben bisher davon profitiert, dass der öffentliche Dienst quasi als Gerüst des Staates für einheitliche Lebensverhältnisse gesorgt hat. An diesen einheitlichen Lebensverhältnissen soll nun gerüttelt werden. Einige Länder mögen davon profitieren, einige Ministerpräsidenten werden sich machtvoller fühlen, doch viele Bundesländer werden darunter zu leiden haben. Für Deutschland insgesamt bedeutet das nichts Gutes. Die geplante Föderalismusreform im Bereich des öffentlichen Dienstes steht für einen schädlichen Wettbewerbsföderalismus“.

Damit eröffnete der DGB-Vorsitzende die Konferenz, die - ganz im Sinne des Zweckbündnisses der Partner - später von dem dbb-Vorsitzenden **Peter Heesen** geschlossen wurde. Er kündigte ab, dass beide Dachverbände nunmehr auch in den Ländern verstärkt kooperieren werden, damit die Politiker den öffentlichen Dienst nicht weiter in eine Abwärtsspirale drängen.

Sodann hörten sich die versammelten Funktionäre (darunter von der GdP der Geschäftsführende Vorstand mit unseren Landesvorsitzenden Hugo Müller und der Bundesfachausschuss Beamtenrecht und Besoldung mit ihrem Vorsitzenden C. Baum) die Statements der Gastredner aus dem Polit-Zirkus an – nicht selten mit erstauntem Kopfschütteln. Der als „Promotor“ der Föderalismusreform geladene bayrische MP **Edmund Stoiber** hatte in letzter Minute wegen einer am gleichen Tag stattfindenden Zusammenkunft der Ministerpräsidenten abgesagt; jedoch trat der Ministerpräsident des „kleinen“ Mecklenburg-Vorpommern, **Dr. Harald Ringstorff** (SPD), in die Bütt und bezog tapfer Position. Er verdeutlichte, dass er die Föderalismusreform zwar grundsätzlich unterstütze, aber noch erheblichen Verbesserungsbedarf sehe. Es könne nicht richtig sein, dass am Ende mehr Kleinstaaterei als zuvor herrsche, einem ungebremsten Wettbewerbsföderalismus die Tür geöffnet und damit die Chancengleichheit finanzschwächerer Länder ausgehebelt werde. Es gelte, die Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zu sichern. Deshalb dürfe z. B. die Rechtseinheit und Rechtssicherheit im Strafvollzug nicht aufgegeben werden. Gleiches gelte für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht, damit kein Bezahlungswettbewerb unter den Ländern sowie eine Ausweitung des bürokratischen Aufwandes entstünden. Die Abkehr vom Grundsatz bundeseinheitlicher Bezahlung führe auch zum Verlust des Flächentarifvertrages. Damit würde eine gleichgerichtete, bundesweite Entwicklung der Beschäftigungsgruppen des öffentlichen Dienstes unmöglich gemacht. Das beeinträchtige die gleichmäßige Versorgung der Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen und beschädige das bundesstaatliche Sozialgefüge. Wie in den 60er Jahren drohe nun ein ruinöser Besoldungswettlauf mit der Abwerbung gut ausgebildeter Lehrer und Polizisten aus finanzschwächeren Ländern. Beim Versorgungsrecht stehe die beabsichtigte Zersplitterung in 17 verschiedene Regelwerke (Bund und 16 Bundesländer) im Gegensatz zum bundeseinheitlichen

Rentenrecht. Durch die Zersplitterung des Dienstrechts entstünde in den Ländern mehr Bürokratie und höhere Verwaltungskosten – ein eklatanter Widerspruch zu dem ansonsten anerkannten Ziel der Entbürokratisierung und Deregulierung. Aus guten Gründen und im breiten Konsens sei das Dienstrecht Anfang der 70er Jahre vereinheitlicht worden. Dies habe sich bewährt. Schon jetzt hätten die Länder doch genügend eigenen Gestaltungsspielraum und bestimmten selbst über die Zahl ihrer Beamten, über die Ämterbewertung, Beihilfe, Arbeitszeit, Sonderzuwendungen und zahlreiche Zulagen. Es sei unverständlich, dass sich der Bund nun aus seiner Gesetzgebungsbefugnis bei Besoldung und Versorgung zurückziehen will. Es drohen nun wieder ähnliche Fehlentwicklungen wie in den 60er Jahren. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hätten daher im Bundesrat einen Antrag gegen die Verlagerungen im öffentlichen Dienstrecht gestellt und sich für den Erhalt der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Status-, Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht eingesetzt.

Als Zeitzeuge, der 1971 als damaliger Innenminister die Verlagerung von Länderzuständigkeiten auf den Bundesgesetzgeber verantwortlich mitgestaltet hatte, war **Hans-Dietrich Genscher** (FDP) geladen. Der Abstand und der Humor des „alten Fahrensmann“ täuschten den aufmerksamen Zuhörer kaum darüber hinweg, was der gewiefte Politikprofi selbst von der Föderalismusreform in ihrer jetzigen Ausprägung hält – nämlich gar nichts. „Wie soll sich Deutschland gegenüber Brüssel als europafähig präsentieren, wenn wir uns u. a. beim öffentlichen Dienst 17 verschiedene Varianten leisten? Wie soll verfahren werden, wenn z.B. ein Lehrer der besseren Bezahlung eines anderen Bundeslandes wegen zunächst dorthin und später noch in weitere Bundesländer wechselt – schaffen wir dann, wenn zuletzt die Gesamtversorgungsansprüche dieses Beamten zu ermitteln sind, dafür eine ‚Bundes-Versorgungsberechnungs-Festsetzungsstelle‘? Warum macht man den zweiten Schritt vor dem ersten, wo doch vor der jetzt beabsichtigten Föderalismusreform zunächst eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen stehen müsste? Auch hier müsse das Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt“) Geltung beanspruchen – so Genscher.

Ihm pflichtete sein Parteifreund, FDP-Parteivorsitzender und Fraktionschef **Guido Westerwelle**, bei. Im Übrigen sei es bezeichnend für die „Augen-zu-und-durch-Politik“ der Großen Koalition, dass diese ihr Vorhaben nun trotz des „desaströsen“ Ergebnisses der Expertenanhörung im Deutschen Bundestag durchpeitsche.

In die gleiche Kerbe hieben seine „mit-Oppositionellen Bundestagskolleginnen, Renate Künast (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Petra Pau (DIE LINKE).

„Das ist ein Zombie zwischen Mutter und Schwiegermutter.“

Der Fraktions-Vize der Linkspartei, Bodo Ramelow, zur Behauptung, die Föderalismusreform sei „die Mutter aller Reformen“.

Angesichts der Gegenargumente war man nun gespannt, wie die Fraktionschefs der Koalitionäre CDU/CSU und SPD denn ihre eigenen Fraktionen auf den von der

Koalitionsoberen und den Länderchefs ausgehandelten Kurs Richtung Föderalismusreform bringen wollten – zumal für die erforderlichen Verfassungsänderungen eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich ist. Es überraschte nicht, dass - analog Edmund Stoiber – die geladenen Fraktionschefs selbst (Volker Kauder – CDU/CSU und Peter Struck – SPD) kniffen und lieber andere in die Bütt schickten, nämlich ihrer Vertreter, MdB **Bosbach** (CDU) und MdB **Körper** (SPD). Beide gerieten denn auch argumentativ arg ins Schwitzen bei ihren Erklärungsversuchen, wie sich denn die angestrebte Verbesserung der Verwaltungsdienstleistungen mit der Absenkung von Einkommen, die Gewinnung qualifizierten Personals mit dem drohenden Besoldungsdumping, die Zersplitterung des Dienstrechts mit dem Erfordernis einheitlicher Lebensverhältnisse in Deutschland, die aufkeimende Kleinstaaterei mit der Europafähigkeit der Bundesrepublik, die neuen Kompetenzen der Länder mit dem Streben nach Entflechtung von Strukturen und Bürokratieabbau vereinbaren ließen.

Die Statements der beiden, offenbar durch zahlreiche Sitzungen bereits arg gebeutelten Politiker, verdienen aus meiner Sicht das Prädikat „skurril“. In der Sache wenig überzeugend, ließen beide nämlich - wenigstens das – offen und ehrlich erkennen:

- Um die politische Handlungsfähigkeit und (Koalitions-)Vertragstreue in der Großen Koalition unter Beweis zu stellen, muss die Föderalismusreform als „Mutter aller Reformen“ in Bundestag und Bundesrat durchgedrückt werden. Geriete man koalitionsintern in Streit, wären weitere Reformvorhaben (Gesundheitsreform...) sowie letztlich der Bestand der Koalition und damit der Machterhalt in akuter Gefahr.
- Angesichts derart übergeordneter Interessen will man sich jetzt nicht mehr durch noch so gute Sachargumente (Expertenanhörung Bundestag, Einwände von Verfassungsrechtlern und Gewerkschaften pp.) kirre machen lassen.
- Es gilt die Parole „Augen zu und durch“, das Paket darf nicht mehr aufgeschnürt werden, die Föderalismusreform gibt es jetzt nur noch (O-Ton MdB Bosbach) „ganz oder gar nicht“.
- Erweist sich die Föderalismusreform ganz oder teilweise als Schuss in den Ofen, können ja bestimmte Regelungen später nachgebessert oder wieder umgekehrt werden.

Zum Schluss mein persönliches Fazit aus der Berliner Konferenz:

- Erschreckend, dass die Große Koalition einmal mehr das Vorurteil der Regierten bestätigt, Politiker dächten nur an die nächste Wahl, nicht aber an die nächste Generation.
- Verstörend, wie man zwischen Bund und Ländern Kompetenzen verschachert und mit welcher Nonchalance gute Argumente aus purem Machterhaltungsstreben vom Tisch gewischt werden.
- Eine Zumutung ist, dass der öffentliche Dienst als Versuchskaninchen im „Lego-Land“ der Politik herhalten soll und man den öffentlichen Dienst durch Atomisierung seiner Rechtsgrundlagen schwächt, statt ihn als Gerüst und Garant der staatlichen Ordnung zu stärken.
- Ermutigend ist, dass die beiden konkurrierenden Dachverbände DGB und dbb nun verstärkt kooperieren wollen, damit die Gegenwehr des öffentlichen

Dienstes mehr Gewicht und Gehör erhält, um dadurch wieder eine mehr an Rationalität und sozialem Frieden ausgerichtete Politik zu erzwingen.

Aktueller Stand vom 07.07.2006

Die Koalition hat im Bundestag am 30. Juni 2006 mit der erforderlichen 2/3-Mehrheit den Grundgesetzänderungen zur Umsetzung der Föderalismusreform zugestimmt, ebenso der Bundesrat am 7. Juli 2006.

Die Beschlussfassung bedeutet für das Dienstrecht, dass die Bundesländer bzw. der Bund (soweit er selbst Dienstherr ist) für Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht zuständig sind. Die dazu bestehenden bundeseinheitlichen Regelungen gelten jetzt nur noch für eine Übergangszeit. Künftig können Bundestag und Bundesrat jedoch rahmenrechtlich nur noch das Statusrecht der Beamten regeln.

Des Weiteren wurde in Art. 33 Abs. 5 GG eine Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts festgelegt.