DSTG
Deutsche Steuer-Gewerkschaft
Landesverband Sachsen

STANDPUNKT

Föderalismusreform – Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
in diesen Wochen und Monaten werden in Bundestag und Bundesrat Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes debattiert und beschlossen, die für uns wichtig, ja sogar existenziell sind. Die von einigen Ländern, darunter Berlin, Bayern, Hessen und Sachsen vorangetriebene und von der „Großen Koalition“ von CDU/CSU und SPD in den Koalitionsvertrag aufgenommene „Föderalismusreform“ erfüllt uns, so wichtig sie in einigen Teilen für die Entflechtung der Gesetzgebung ist, in einigen Punkten mit ernster Sorge.
Der Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD sieht im Abschnitt Föderalismusreform vor, die Zuständigkeit für das Besoldungs-, Laufbahn- und Versorgungsrecht auf die Länder zu übertragen. und den Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz um eine „Fortschreibungsklausel“ zu ergänzen. Entsprechende Änderungen des Grundgesetzes hätten nach unserer Auffassung weit reichende negative Folgen für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und die beruflichen Perspektiven der Beschäftigten.

Die Kernprinzipien des Artikels 33 Abs. 5 GG sind:

- das Lebenszeitprinzip,
- das Alimentationsprinzip,
- das Laufbahnprinzip und
- die lebenslange Versorgung.

In der **Gesetzesbegründung** heißt es dazu:

„Die Länder werden in ihrer Organisations- und Personalhoheit gestärkt. Der bisher in der Rahmengesetzgebung enthaltene Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten wird einschließlich des Laufbahnrechts auf die Länder übertragen. … Zudem werden die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter gestrichen; damit wird die bis 1971 für die Länder bestehende Kompetenzlage wiederhergestellt. Die Personalausgaben binden im Durchschnitt mehr als 40 vom Hundert der Länderhaushalte. Die Länder haben jedoch bisher nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen ihrer Beschäftigten.
Diese Neuverteilung der Zuständigkeiten für die Landesbeamten und -richter wird flankiert von einer Ergänzung des Artikels 33 Abs. 5, nach der das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufbeamtentums nicht nur zu regeln, sondern ausdrücklich auch fortzuentwickeln ist.“

Nun kann man beim besten Willen in diesem Text keinen einzigen triftigen Grund erkennen, weshalb die hergebrachten Grundsätze des Beamtentums jetzt plötzlich **„fortzuentwickeln“** sind. Und das wäre eigentlich der Sinn einer „Gesetzesbegründung“. Hier fehlt aber nicht nur jegliche Begründung, um ein so kostbares Gut wie unser Grundgesetz durch undefinierbare, schwammige Formulierungen zu erweitern, die nur dazu geschaffen und ggf. geeignet sind verfassungsrechtliche Hürden bei den Verfassungsgerichten zu umgehen, **es wird gleichzeitig auch noch grob die Unwahrheit verkündet, die Länder hätten bisher nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten bei den „Arbeits- und Gehaltsbedingungen“ ihrer Beschäftigten!**

Den Beweis der Unwahrheit dieser Behauptung lieferte bezeichnenderweise das Bayerische Staatsministerium der Finanzen 2003 in einer Broschüre mit dem Titel:

„Das Image des Öffentlichen Dienstes –Vorurteile – Fakten –."

Darin heißt es: „Beamtenverhältnisse erweisen sich als personalwirtschaftlich flexibler als Arbeitsverhältnisse. Diese Flexibilität beruht insbesondere darauf, dass … das Grundgesetz dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Interesse der Allgemeinheit lässt. Gesamtpolitisch und gesellschaftspolitisch erforderliche Änderungen des Beamtenrechts, wie zum Beispiel Teilzeitarbeit, Verlängerung der Wochen- oder Lebensarbeitszeit, Führungspositionen auf Zeit, leistungsbezogene Elemente in der Besoldung sind möglich, um das Beamtenrecht den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates und seiner fortschrittlichen Entwicklung anzupassen."

Und die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder für die Arbeitsbedingungen ihrer Beschäftigten z.B. hinsichtlich der Unterbringung und Ausstattung waren seit jeher Ländersache!

Wenn also das alles schon bisher möglich war und ist, stellt sich die Frage, was wollen diese „Machthungrigen Landesfürsten" (wie sie die „Welt" am 21.02.06 betitelte) denn noch? Die Antwort darauf kann nur lauten: es geht ihnen offenbar um Eingriffe in die oben genannten „Kernprinzipien" wie das Lebenszeitprinzip, das Alimentationsprinzip, das Laufbahnprinzip und die lebenslange Versorgung.

Auch die Feststellung, dass im Durchschnitt 40% der Länderhaushalte durch die Personalausgaben gebunden sind, ist weder neu, noch ein solch wichtiger Grund, weshalb Besoldung und Versorgung nach über 35 Jahren wieder Länderkompetenz werden sollte. Im Gegenteil, denn der Anteil der Personalausgaben an den Länderhaushalten ist in den letzten 10 Jahren durch massiven Abbau von Beschäftigten ständig gesunken!

Hier stellt sich die Frage: Warum pochen die Länder, nach über 35 Jahren, plötzlich wieder auf diese Zuständigkeiten? Auf ausdrücklichem Wunsch der Länder wurde in den 70er Jahren durch eine Verlagerung der Kompetenz auf den Bund einem Besoldungswettlauf entgegengewirkt, der damals eingesetzt hatte. Die Auseinanderentwicklung und Zersplitterung des Besoldungsrechts durch eigenständige landesrechtliche Regelungen wurde seinerzeit vom damaligen Bundesinnenminister Genscher charakterisiert als:
„Scherbenhaufen einer Besoldungspolitik des Opportunismus, des föderalen Eigennutzes und der Konzeptionslosigkeit, die jede innere Besoldungsgerechtigkeit vermissen lasse".

Anscheinend wollen zumindest einige Länder diesen „Scherbenhaufen", der damals beklagt wurde, nun wieder anrichten, und zwar nicht mit der Zielrichtung von Verbesserungen für die Beschäftigten, sondern um mit vorgeblichen „Reformen" Verschlechterungen durchzusetzen. Das lehnen wir entschieden ab!

Deutschland würde damit zum gescheiterten „Besoldungsföderalismus" der sechziger und siebziger Jahre zurückkehren. Das bewährte bundesweit einheitliche Besoldungs- und Versorgungsrecht würde von einem beamtenrechtlichen Flickenteppich abgelöst. Faktisch würde die Bezahlung stark von den fiskalischen Bedingungen der Länder und Kommunen abhängen. Es ist zu befürchten, dass es zu einem verhängnisvollen Absenkungswettbewerb bei Einkommen und Versorgung kommt. Finanzschwache Länder senken die Bezüge. Andere müssen oder wollen mitziehen, um zu sparen. Qualifizierte und „begehrte" Beamte werden von finanzstarken Ländern abgeworben, wie wir es bei den Thüringer Lehrern in den neunziger Jahren beobachten konnten, die in Scharen nach Hessen abgeworben wurden.

Die Erfahrung lehrt, dass die Länder ihre legislativen Kompetenzen in der Vergangenheit nicht zur zukunftsorientierten Modernisierung, sondern nur möglicher Einspareffekte wegen nutzten. Zum Beispiel werden von den meisten Bundesländern, aus Haushaltskonsolidierungsgründen, die Leistungsbezahlungselemente der Dienstrechtsreform von 1997, wie Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen nicht ausgekehrt, was zu Frustration insbesondere bei vielen Leistungsträgern führte. Nachdem die bis 2003 bundeseinheitlichen Vorschriften zu Urlaubsgeld und Sonderzuwendung („Weihnachtsgeld") zugunsten der Länder geöffnet wurden, bestehen mittlerweile 17 unterschiedliche Regelungen. Sowohl Bund als auch Länder nutzten die Gelegenheit rein fiskalisch und kürzten bzw. strichen diese Einkommensbestandteile. Auch im Bereich Arbeitszeit machten einzelne Dienstherrn, geleitet von haushälterischen Erwägungen, Gebrauch von ihrer neuen Kompetenz und erhöhten die Arbeitszeit der Beamten auf bis zu 42 Stunden ohne Einkommensausgleich.

Die Zerschlagung der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst wird für die Gebietskörperschaften zu einer Steigerung der Personalkosten führen. Eine Vervielfachung der Regelungskompetenzen bedeutet zwangsläufig einen erhöhten Personalbedarf und Verwaltungsaufwand für Gesetzgebung, Gesetzespflege und Verwaltungsrechtsprechung. Das ist das Gegenteil von Bürokratieabbau! Lässt man sich auf das Szenario „17 verschiedene Dienstrechtsmodelle" ein, bedeutet dies einen wachsenden Personalbedarf für die Länderministerien, die für Beamten- Versorgungs- und Laufbahnrecht zuständig sind. Angesichts der erforderlichen Ausweitung bei Personal und Bürokratie sind derlei Grundgesetzänderungen also unsinnig, weil sie eine Steigerung der Personalausgaben, eine Aufblähung des Verwaltungsapparates und weitere Wucherungen im Vorschriftendschungel zur Folge hätten. Auch kommt es einem „Betrug“ am Volkssouverän gleich, diese Mehrkosten in der Gesetzesbegründung einfach zu verschweigen! Allein die Personalmehrkosten würden dafür bundesweit gut 10 Millionen € jährlich verschlingen!

Die Bürgerinnen und Bürger werden eine solche Entwicklung beim Dienstleistungsangebot des öffentlichen Dienstes deutlich zu spüren bekommen und teuer bezahlen. Wie leistungsfähig, einsatzfreudig und motiviert sind beispielsweise noch unterbezahlte Feuerwehrleute, Finanzbeamte und Polizisten oder schlecht ausgebildete oder überalterte Lehrerinnen und Lehrer? Vom „Standortfaktor öffentlicher Dienst" als gesamtdeutschem Güteprodukt kann dann wohl auch nicht mehr die Rede sein.

Das Bundesinnenministerium, **ver.di** und **dbb** hatten sich daher auf eine Weiterentwicklung des Dienstrechts verständigt. Sie wollten einen wesentlichen Beitrag dafür leisten, das Engagement und die Kompetenzen der Beschäftigten zu fördern, damit sie sich für Bürgerorientierung, Qualität und Wirtschaftlichkeit bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung einsetzen. Die beamtenrechtlichen Strukturen würden im Grundsatz bundeseinheitlich bleiben. Die Länder könnten aber dort mehr Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, wo es für die konkrete Aufgabenerledigung – z.B. im Laufbahn- oder Nebenbezahlungsrecht – notwendig ist.

Warum sind wir gegen „Wettbewerbsföderalismus“ insgesamt?

Wenn ein Staat eine föderative Ordnung aufweist, dann geht dies meistens auf eine gewisse Besonderheit in seiner Geschichte, Kultur oder Geographie zurück. Als Grund für die föderative Struktur in Kanada werden zum Beispiel immer wieder die geographische Weitläufigkeit und die Gründungsgeschichte des Landes angeführt, die es ratsam erscheinen ließen, die Politik auf der Ebene kleinerer Einheiten zu gestalten und zu vollziehen. Das Argument der Größe gilt ebenfalls für die USA und Australien. Die Schweiz weist dagegen differenzierte ethnisch-kulturelle Eigenheiten auf, denen eine föderative Ordnung am besten entspricht. So stehen die vier Landessprachen und der Religionspluralismus hier sinnbildlich für eine heterogene Bevölkerung.

Demgegenüber sind die deutschen Länder vergleichsweise homogen. Der Ursprung des Föderalismus in Deutschland liegt in der Geschichte der deutschen Kleinstaaten und Fürstentümer begründet. Hier diente der Bundesstaat einst als Mittel zur Herstellung staatlicher Einheit. Der heute in der Bundesrepublik stark ausgeprägte Föderalismus ist dagegen ein „Geschenk“ der Alliierten. Niemals sollte Deutschland wieder in Gefahr geraten, dass eine zu starke Zentralregierung auf legalem Wege in eine Diktatur übergehen kann. Vor allem deshalb räumte das Grundgesetz den Ländern ein starkes Gegengewicht und effektive Kontrollrechte gegenüber dem Bund ein.

Der Föderalismus wurde in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg unter dem Einfluss der Alliierten, insbesondere der USA, als Modell eines austarierten Staates, mit eingebautem „Bremsmechanismus“, eingeführt. Im Jahre 1949 sicher verständlich, wenn man die deutsche Geschichte im 20. Jahrhundert betrachtet. Aber im Zeitalter der Globalisierung und der freien Kommunikation ist das ein nahezu unregierbares Konstrukt. Zudem ist dieses Konstrukt heute extrem teuer und kaum noch zu finanzieren.

Nichts gegen Wettbewerb, weder im Sport und schon gar nichts gegen den Wettbewerb zwischen Betrieben und ihren jeweiligen Produkten auf dem Markt. Der Wettbewerb hat zwischen den Marktteilnehmern eine unersetzbare steuernde Funktion. Das Wettbewerbsprinzip jedoch immer mehr auf die Gesellschaft und den Staat zu übertragen, birgt riesige Gefahren für den Zusammenhalt des politischen Gemeinwesens und für die Demokratie insgesamt. Dazu braucht man sich nur einmal auf die Prinzipien oder Motive zu besinnen, die hinter einer wettbewerbsgesteuerten Gesellschaft, im Unterschied oder sogar Gegensatz zu einer demokratischen Gesellschaft stehen.

- Man wird wohl kaum bestreiten können, dass hinter dem Wettbewerb das Motiv des Eigennutzes steht, während eine demokratische Gesellschaft für das Gemeinnützige und das Solidarische steht.

- Wettbewerb richtet sich immer gegen den anderen Wettbewerber und ist diesem gegenüber tendenziell destruktiv, während eine demokratische Gesellschaft immer auch das Ganze im Auge haben muss und von daher eher konstruktiv ist. Die Mitglieder der Gesellschaft sind auch füreinander da oder zumindest aufeinander angewiesen.

- Wettbewerb lebt von der Konkurrenz, ein demokratisches Gemeinwesen aber von der Kooperation.

- Wettbewerb misst sich am Anderen. Triebkräfte sind also eher erfolgsorientierte Motive.
  Ein demokratisches Gemeinwesen lebt aber auch von der Motivation seiner Bürger die auch Anreizen folgt, die jenseits der ökonomischen liegen und auch inneren, wertebezogenen Antrieben Raum gibt.

- Wettbewerb schielt auf den kurzfristigen Erfolg von Einzelnen oder Gruppen. Ein Staat muss dagegen auch die längerfristigen Interessen der Gesamtbevölkerung im Auge haben.

- Der Wettbewerb schafft äußere, fremdbestimmte Zwänge. Demokratie setzt dagegen Selbstbestimmung oder wenigstens Mitbestimmung voraus.

- Es wird doch geradezu als Kult gepflegt, dass im einzelwirtschaftlichen Wettbewerb immer auch autoritäre Entscheidungen der „Unternehmensführer“ verlangt und erwartet werden. Die Gesellschaft, der Staat oder die Länder untereinander, sind jedoch keine einzelwirtschaftlich agierenden Unternehmen mit einem Unternehmer oder Manager an der Spitze, sondern sie sind, jedenfalls nach unserer Verfassung, demokratisch konstituiert.

- Wettbewerb hält Ungleichheit aus, ja braucht sie geradezu als Antriebskraft. Eine Gesellschaft bricht jedoch auseinander, wenn zuviel Ungleichheit herrscht.

- Wettbewerb ist gewinnorientiert. Eine offene demokratische Gesellschaft, die ihre Zukunft gestalten will, verlangt jedoch gerade mehr Spielraum für das Neue, das Unsichere, das sich nicht sofort und kalkulierbar in Profit Niederschlagende. Man denke doch nur an Bildung und Forschung.

- Wettbewerb mag zu einzelwirtschaftlicher Effizienz führen. Eine volkswirtschaftliche Effizienz misst sich aber auch am Allgemeinwohl und am allgemeinen Wohlstand. Und dafür bedarf es zumindest auch wertender Rahmensetzungen. z.B. der Prinzipien des Sozialstaates.

Um es noch einmal zu sagen: Es geht hier nicht um eine radikale Kritik am Wettbewerb oder gar dessen Ablehnung, dort wo er seinen Sinn und seinen Platz hat. Wenn der Wettbewerbsgedanke jedoch zum herrschenden Funktionsprinzip für Staat und Gesellschaft gemacht werden soll, dann gerät die demokratische Substanz in Gefahr.

Denn: Eine demokratische Gesellschaft braucht zwar auch den Wettbewerb als ein wichtiges Regulativ der Wirtschaft. Aber die historische Erfahrung zeigt, dass umgekehrt Wettbewerb durchaus auch ohne Demokratie auskommt. Denn für die Geltung von Wettbewerbsprinzipien ist die Demokratie vielleicht hilfreich, aber keineswegs zwingend erforderlich.

Ziel einer Föderalismusreform sollte es deshalb sein, den grundgesetzlichen Auftrag nach Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse, im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft, in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zur Geltung zu bringen. Viele Fachleute und Verbände aus dem Bildungsbereich, dem Umweltschutz, dem Strafvollzug und dem Gesundheits- und Sozialbereich warnen daher zu Recht eindringlich vor den Folgen einer Föderalismusreform nach dem Quasi-Diktat einiger Ministerpräsidenten, die die unterschiedlichen Lebensverhältnisse in unseren Bundesländern weiter vergrößern, statt verringern wird.

Deshalb tritt die DSTG-Sachsen konsequent für einen **kooperativen Föderalismus** ein, der die Angleichung der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zum Ziel hat und dazu beiträgt die 40-jährige Spaltung endlich zu überwinden.

Chemnitz, im März 2006

Günter Steinbrecht
Landesvorsitzender