

Stellungnahme

**des dbb beamtenbund und tarifunion
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
BT-Drs. 16/813
BR-Drs. 178/06**

- Bundeshauptvorstand des dbb vom 7. / 8. Mai 2006 in Hamburg -

Zusammenfassung

Auch aus Sicht des dbb ist es geboten, das Verhältnis von Bund und Ländern zu entflechten und zukunftsfähig neu zu ordnen. Das für die Grundgesetzänderung vorgesehene parlamentarische Beratungsverfahren wird der Komplexität dieses Reformprozesses jedoch nicht gerecht. Darüber hinaus ist die Reform in bestimmten Teilen mit gravierenden politischen Auswirkungen verbunden. Dazu gehört Folgendes:

Dem aus der Globalisierung resultierenden Wettbewerbsdruck setzt die Europäische Union das Ziel einheitlicher Binnenmarktstrukturen entgegen, um Mobilität und Wettbewerbschancen zu verbessern. In Deutschland hingegen werden künftig bisher einheitliche **Rechtsgebiete zersplittert**. Während auf EU-Ebene etwa über die Hochschuldiplomrichtlinie eine Harmonisierung und Anerkennung der Abschlüsse versucht wird, wird innerhalb der Bundesrepublik jetzt sogar die Möglichkeit eröffnet, eigenständige „Varianten“ von Hochschulabschlüssen zu schaffen.

Die Kompetenzen werden nicht neu geordnet, sondern im Verhältnis Bund/Länder nur neu gemischt. Die Verlagerung von Kompetenzen etwa im Umweltrecht führt zu einer weiteren „Parzellierung“ dieses Rechtsgebietes. In der Folge entstehen neue Regelungen, statt allseits geforderter Deregulierung. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des „Standorts Deutschland“ wird durch diese Rechtszersplitterung nicht gefördert.

Für die **Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes** absolut kontraproduktiv ist die Verlagerung des gesamten Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts auf die Bundesländer. Damit werden die Beschäftigungs- und Einkommensbedingungen an die Kassenlage gebunden; gleichzeitig wird einem für die Aufgabenerfüllung schädlichen Personalwettbewerb Tür und Tor geöffnet. Mindestens ebenso ins Gewicht fällt, dass die bis heute weitgehend gewährleistete **Mobilität** innerhalb des Bundesgebietes – ebenfalls ein herausragendes politisches Ziel – auch im Bereich des öffentlichen Dienstes immer mehr eingeschränkt werden wird, weil die Einkommen divergieren und mit dem Wegfall gemeinsamer Laufbahnstrukturen einheitliche Ausbildungs- und Laufbahnsysteme nicht mehr selbstverständlich sein werden.

Anzuzweifeln ist bereits der der Föderalismusreform zugrunde liegende Ansatz des „**Wettbewerbsföderalismus**“. Es ist ein wesentliches – auch vom Grundgesetz unter dem Begriff „**Einheit der Lebensverhältnisse**“ formuliertes – politisches Ziel, gesetzlich vorgesehene öffentliche Leistungen überall in gleicher Qualität zur Verfügung zu stellen. Ein fairer Wettbewerb setzt aber gleiche Ausgangsbedingungen und Startchancen voraus. Aufgrund des wirtschaftlichen Gefälles starten Regionen mit einer schwächeren Wirtschaftsstruktur aber von vornherein von einer schlechteren Ausgangsposition und werden in der Folge gezwungen sein, ihr Leistungsangebot zurückzufahren. Das Ziel der Bundesstaatsreform, den Föderalismus insgesamt leistungsfähiger zu machen, wäre damit von vornherein in Frage gestellt. Die Konsequenz dieser Entscheidung wäre – im Widerspruch zum nicht nur im Dienstrecht allgemein anerkannten Ziel der **Entbürokratisierung und Deregulierung** -, dass das gegenwärtig noch weitgehend einheitliche Bundesrecht in bis zu 17 eigenständige und parallele Regelungen ausgefasert würde.

Der Föderalisierung des Dienstrechts setzt der dbb als **Alternativvorschlag** die Beibehaltung der konkurrierenden Gesetzgebung, gegebenenfalls auch unter Erstreckung des neuen Abweichungsrechts auf Laufbahn, Besoldung und Versorgung entgegen.

Stellungnahme

I. Zum Gesetzgebungsverfahren

Die Reform der bundesstaatlichen Ordnung gehört erklärtermaßen zu den wichtigsten Reformprojekten der Koalitionsfraktionen. Der Umfang der vorgesehenen Änderungen geht weit über die Verfassungsreform hinaus, die in Folge der deutschen Einigung im Jahr 1994 vorgenommen wurde: Der jetzt vorliegende Reformentwurf beinhaltet eine weitreichende Neujustierung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern, mit unmittelbarem Einfluss auf eine Vielzahl von Rechtsgebieten. Darüber hinaus wird auch die Kompetenzordnung instrumentell ergänzt, insbesondere durch die Einführung einer neuen „Abweichungskompetenz“ (Art. 72 Abs. 3 GG neu). Die Umsetzung dieser Reform hat damit unmittelbare Auswirkungen auf den einzelnen Bürger wie auf Wirtschaft und Unternehmen und letztlich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Nicht zuletzt zeigt sich an aktuellen Beispielen, wie dem Umgang mit der Vogelgrippe oder dem Hochwasserschutz, dass auch im gesamtgesellschaftlichen Interesse die Gewichte zwischen Bund und Ländern sinnvoll aufgeteilt werden müssen.

Angesichts der Komplexität des Reformprojektes ist es aus unserer Sicht schwer nachvollziehbar, dass die Gesetzesberatungen zeitlich und verfahrensmäßig in einen derart engen Rahmen gezwängt werden. Eine angemessene Erörterung ist angesichts der bereits geäußerten Kritik an einer Vielzahl von Punkten selbst bis zum Ende des Jahres kaum möglich. Hinzu kommt, dass mehrfach der Eindruck erweckt wurde, der Entwurf müsse als „Paket“ behandelt werden, das nicht mehr „aufgeschnürt“ werden dürfe. Die faktische Konzentration – oder eher die Beschränkung – der parlamentarischen Beratungen auf den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages bzw. den Ausschuss für innere Angelegenheiten des Bundesrates lässt allerdings auch eine fachbezogene Diskussion der Folgewirkungen der Reform – etwa im Umweltrecht, der Bildungspolitik, bei den Gemeinschaftsaufgaben wie beim öffentlichen Dienstrecht – kaum zu. Hinzu kommt, dass abweichend von dem üblichen Verfahren die von den Änderungen unmittelbar betroffenen Fachorganisationen, das betrifft auch die Gewerkschaften, nicht als Sachverständige gehört werden.

Insgesamt kann man damit aus unserer Sicht nur konstatieren, dass die Reichweite dieser Reform in einem umgekehrten Verhältnis zur zugelassenen Beratungsintensität zu stehen scheint.

II. Zur Neubestimmung des Bund-Länder-Verhältnisses

Es ist auch aus Sicht des dbb zutreffend, dass sich die Aufgabenkreise von Bund und Ländern zunehmend überschneiden haben und dass der hohe Anteil von zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen häufig zu Konfrontationen zwischen Bundestag und Bundesrat geführt hat, die nicht allein aus der Sach- und Rechtslage heraus begründet waren. Von daher ist eine Entflechtung der Kompetenzen und eine Rückführung der Zustimmungsrechte des Bundesrates auf ein durch die Wahrnehmung der Länderinteressen gebotenes Maß zu begrüßen. Diesem selbst gesteckten Ziel wird das von den Koalitionsfraktionen und vom Bundesrat eingebrachte Reformwerk in wichtigen Teilen jedoch nicht gerecht.

Dabei geht es nicht primär um die Frage, ob Zahl und Zuschnitt der heute vorhandenen Bundesländer noch den Anforderungen, die an leistungsfähige und effiziente Verwaltungsträger zu stellen sind, gerecht werden. Dieser Themenkomplex war aus Gründen der politischen Akzeptanz bereits vor Einsetzung der damaligen gemeinsamen Föderalismuskommission als Beratungsgegenstand ausgeschlossen worden.

1. Unklare Rechtslage / Rechtszersplitterung

Die Bundesrepublik Deutschland steht als Folge der Globalisierung unter einem erheblichen Wettbewerbsdruck. Die Attraktivität für Investitionen und Unternehmensansiedlungen bestimmt sich neben den wirtschaftlichen Aspekten auch durch Faktoren wie Planungssicherheit, Transparenz und Klarheit der geltenden Rechtslage.

Gleichzeitig werden über die Europäische Union im weiten Umfang gemeinschaftsweit geltende Standards verankert.

Schließlich wird von den Bürgern zu Recht erwartet, dass sie innerhalb Deutschlands mobil sind, wenn es darum geht, einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu bekommen oder zu sichern.

Die geplante Föderalismusreform muss sich daran messen lassen, ob sie hierauf adäquate Antworten bereithält oder ob nicht vielmehr für Bürger und Unternehmen eher neue Konflikte und Hindernisse geschaffen werden.

Die Konsequenzen lassen sich beispielhaft in den Bereichen Bildung, Umwelt oder Strafvollzug skizzieren – ohne dass diese Auswahl auch nur in Ansätzen den Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Auf die speziellen Probleme des beamtenrechtlichen Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts wird unten zu III. noch gesondert und ausführlich eingegangen.

a) Bildungspolitik

Nicht gleiche, wohl aber gleichartige und auf allen Stufen miteinander kompatible schulische Bildungssysteme sind nicht nur von zentraler Bedeutung für die Gewährung gleicher Bildungschancen und für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Schulsystems, sie sind vor allem auch Voraussetzung für die allgemein geforderte Mobilität innerhalb des gesamten Bundesgebiets. Nicht erst seit den Hartz-Gesetzen gilt der Grundsatz, dass sich die Arbeitssuche nicht allein auf den engsten räumlichen Umkreis beschränken kann. Trotz der schrittweisen Einführung von verbindlichen Bildungsstandards in den „Basisfächern“ führt ein Umzug von einem Bundesland in ein anderes auch heute noch in vielen Fällen zu einem spürbaren „Bruch“ für die betroffenen Schülerinnen und Schüler. Auf diese Problematik hat u. a. der UN-Sonderberichterstatte für Menschenrechte, Munoz, anlässlich seines Besuchs im Februar d. J. hingewiesen.

Die gesamtstaatliche Verantwortung für Bildung gebietet es, dass sich Bund und Länder auf eine gemeinsame Bildungsstrategie einigen. Das geplante Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern darf nicht kommen.

Die schulische Bildung war seit jeher Kernkompetenz der Länder. Trotz jahrzehntelanger Erfahrung auf diesem Feld ist es bis heute nicht gelungen, die Bildungsgänge – an-

gefangen von den Schulformen bis zu den Unterrichtsmodellen – im notwendigen Umfang kompatibel und länderübergreifend durchgängig zu machen. Dies ist nicht der Kultusministerkonferenz anzulasten, sondern in erster Linie der mangelnden Bereitschaft der einzelnen Länder, eine stärkere Koordinierung zuzulassen.

Diese letztlich nicht befriedigende Situation soll jetzt auf die Hochschulen, und hier vor allem auf die Hochschulabschlüsse, ausgeweitet werden. Hochschulzugang und Hochschulabschlüsse bleiben im Grundsatz in konkurrierender, bundesrechtlicher Kompetenz – künftig allerdings mit dem neu geschaffenen Recht der Länder, hiervon abweichende Regelungen zu treffen. Dies bedeutet, dass an deutschen Hochschulen erworbene Abschlüsse künftig nicht mehr ohne Weiteres und selbstverständlich in allen Bundesländern gleichermaßen anerkannt werden müssen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch den Bologna-Prozess das vorhandene Abschlusssystem zunehmend auf die neuen Bachelor- und Master-Grade umgestellt wird. Die neuen Abschlüsse sind jedoch nicht in gleichem Maße eingeführt und gefestigt, wie die bisherigen Diplome und Staatsexamina. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass Universitätsabsolventen aus den europäischen Nachbarländern unter Berufung auf die Diplom-Anerkennungsrichtlinie und die dazu getroffenen Regelungen mit ihren Bewerbungen ohne Weiteres zugelassen werden, während vergleichbare Absolventen aus einem anderen deutschen Bundesland auf ergänzende Qualifikationen verwiesen werden. Die Mobilität innerhalb des Bundesgebietes droht damit nicht gefördert, sondern ausgebremst zu werden.

b) Umweltrecht

Die Koalitionsfraktionen haben im Koalitionsvertrag ausdrücklich das Ziel festgelegt, ein einheitliches Umweltgesetzbuch zu schaffen. In der jetzt vorgesehenen Umsetzung werden die Kompetenzen jedoch weniger sinnvoll neu geordnet, als vielmehr im Verhältnis Bund/Länder nur neu gemischt. Die Konsequenz ist nicht größere Rechtsklarheit, sondern eine stärkere Rechtszersplitterung. Diese Entwicklung ist mit den internationalen wie europäischen Vorgaben, die grenzüberschreitende Maßnahmen vorsehen, kaum zu vereinbaren. In gleicher Richtung hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner Stellungnahme vom Februar 2006 unter dem Titel „Der Umweltschutz in der Föderalismusreform“ zu den vorgesehenen Neuregelungen äußerst kritisch Stellung genommen. „In rechtstechnischer Hinsicht“, so der Sachverständigenrat, „sind insbesondere die Zersplitterung der Materien des Umweltschutzes auf unterschiedliche Kompetenztitel sowie die exzessiven und zugleich sehr unbestimmten Abweichungsrechte zugunsten der Länder zu kritisieren. Der Sachverständigenrat hält den Vorschlag für lückenhaft, unsystematisch und in hohem Maße dafür anfällig, Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern einschließlich des „Ganges nach Karlsruhe“ herbeizuführen. Auf dieser Grundlage können die Ziele einer effektiven Umweltgesetzgebung und die Schaffung eines Umweltgesetzbuches nicht erreicht werden.“

Dieses Zitat aus der Zusammenfassung der „wesentlichen Ergebnisse“ der Stellungnahme des Sachverständigenrates stellt nach unserer Auffassung eine zutreffende Beschreibung der Problematik dar.

In ähnliche Richtung gehen Einwände der EU-Kommission. Da Umweltrecht zu einem großen Teil europäisch geprägtes Recht ist, ist für den Bund als „Vertragspartner“ der EU ein funktionierender Koordinierungsmechanismus notwendig, um eine abgestimmte und mit den EU-Vorgaben konforme Rechtslage zu erreichen. In einem Interview mit der Berliner Zeitung vom 20. April 2006 hat der EU-Umweltkommissar, Stav-

ros Dimas, beispielhaft auf die Probleme hingewiesen, die sich bereits jetzt aus dem Abstimmungsbedarf einer Vielzahl von beteiligten Ebenen und Institutionen ergeben. Eine weitere Verlagerung auf die Länder verschärft diese Situation noch, insbesondere mit Blick darauf, dass die Bundesrepublik ihre Pflicht zur Anwendung von EU-Richtlinien nur dann erfüllt, wenn auch alle Bundesländer sie umgesetzt haben.

Hinzu kommen zwei weitere Aspekte: Die umweltrechtlichen Regelungen stellen wesentliche Maßstäbe dar, an denen Investitionsentscheidungen gemessen werden. Die Parzellierung dieses Rechtsgebietes, besonders im Bereich der neuen Abweichungskompetenz, steht im deutlichen Widerspruch zu dem Ziel, Investitionsverfahren zu entbürokratisieren und insgesamt Regulierungen abzubauen. An die Stelle eines bundeseinheitlichen und damit für Investoren planbaren Rechtsrahmens tritt in sechzehnfacher Ausführung Landesrecht.

Selbst dies gilt aber nicht zwingend für die gesamte Materie, da die einzelnen Länder vom Bundesrecht durchaus auch nur in Teilen abweichen könnten. Die unübersichtliche Rechtslage führt mit Sicherheit nicht dazu, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des „Standortes Deutschland“ zu fördern.

Hinzu tritt schließlich die Gefahr einer Abwärtsspirale der Umweltstandards: die stärkere Übertragung von umweltrechtlichen Kompetenzen auf die Länder schafft Anreize, Industrie- und Ansiedlungspolitik über die Absenkung von Standards zu betreiben. Die unterschiedliche wirtschaftliche Stärke der Regionen bietet hierfür einen Nährboden. Diese Art von Wettbewerb wäre unstrittig schädlich, er würde sich über kürzere oder mittlere Sicht auch unmittelbar gegen diejenigen Bundesländer richten, die heute noch davon ausgehen, Standards eher verbessern als verschlechtern zu wollen.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen stellt schließlich auch die Übergangsregelung in § 125 b GG neu kein Korrektiv dar, da zumindest in den Bereichen „Naturschutz“ und „Wasserhaushalt“ das Moratorium spätestens 2010 endet.

c) Strafvollzug

Der Strafvollzug soll von einer heute bundesrechtlichen Gestaltung in die Hand der Länder gegeben werden. Dies steht bereits im Widerspruch zu den Gesprächen, die die Bundesregierung auf Unionsebene mit dem Ziel führt, einen EU-einheitlichen Standard im Strafvollzug einzuführen, etwa was die Unterbringung, die Gewährung von Hafturlaub oder Ausbildungsangebote angeht. Diese Bemühungen werden konterkariert, wenn statt eines Bundesrechts künftig 16 verschiedene Landesvollzugsgesetze gelten werden. Neben die Rechtszersplitterung treten materiell die ganz unterschiedlichen Vorstellungen über einen „sinnvollen Vollzug“. Ohne die Konzepte bewerten zu wollen, ist zumindest auf den auch vom Deutschen Richterbund unterstützten Appell von zwölf ehemaligen Bundes- und Landesjustizministern vom Februar dieses Jahres hinzuweisen, die in einem offenen Brief davor gewarnt haben, die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder zu übertragen. Hier wird insbesondere auf die Gefahr hingewiesen, dass eine solche Verlagerung die notwendige Rechtseinheit zwischen Strafrecht, Verfahrens-, Strafvollstreckungs- und Strafvollzugsrecht beenden würde.

2. Konsequenzen des Wettbewerbsföderalismus

Trotz der Einschränkungen für die Bundesgesetzgebung in Art. 72 Abs. 2 geht das Grundgesetz auch weiterhin von dem Ziel aus, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen und die Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu wahren. Diesem Anspruch wird der vorliegende Reformentwurf nicht in allen Teilen gerecht. Insbesondere das im Entwurf zwar nicht ausdrücklich erwähnte, die Reform aber prägende Prinzip des „Wettbewerbsföderalismus“ führt aus Sicht des dbb zu einer gesellschaftlich gefährlichen Auseinanderentwicklung.

Das Prinzip der Einheit der Lebensverhältnisse bedeutet nicht, dass regionale Unterschiede mit aller Macht überwunden werden müssen. Sichergestellt werden muss aber, dass öffentliche Aufgaben, zumindest gesetzlich bestimmte Leistungen, überall in gleicher Qualität zur Verfügung stehen. Die wirtschaftliche Stärke oder Schwäche eines Bundeslandes darf keine Auswirkungen auf die Bildungschancen der Bürger oder das Niveau der Inneren Sicherheit haben. Dies ist aber zu befürchten. Denn fairer Wettbewerb setzt gleiche Ausgangsbedingungen und damit auch gleiche Startchancen voraus. Das ist aber, allein schon dokumentiert durch die anhaltende und kontroverse Diskussion um den Finanzausgleich, keineswegs der Fall. Das bedeutet, dass Länder mit einer schwächeren Wirtschaftsstruktur von vornherein von einer schlechteren Ausgangsposition starten und in der Folge auch gezwungen sein werden, ihr Leistungsangebot zurückzufahren. Auf diesem Weg wird Strukturschwäche nicht nur perpetuiert, sondern zusätzlich noch verstärkt. Die jüngsten Zahlen des Bundesfinanzministeriums zum Länderfinanzausgleich, vorgelegt am 7. März 2006, haben die Disparitäten zwischen „Geber- und Nehmer-Ländern“ wieder deutlich gemacht. Der erklärte Sinn einer Bundesstaatsreform, den Föderalismus insgesamt leistungsfähiger zu machen, ist damit von vornherein in Frage gestellt.

3. Fortbestehende und neue Konflikte zwischen Bundestag und Bundesrat

Schließlich ist zu erwarten, dass die neue Kompetenzverteilung ihrerseits nicht wirklich in der Lage sein wird, die Konfliktpunkte zwischen Bundestag und Bundesrat zu minimieren und zu mehr Rechtsklarheit zu führen. Für den dbb möchten wir die aus unserer Sicht bestehenden Probleme hier nur skizzieren:

Die bisherigen Gesetzgebungsstrukturen werden erheblich „ausdifferenziert“; vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung in Regelungen mit und ohne Anforderlichkeitsklausel sowie in Regelungen mit und ohne Abweichungsrecht der Länder. Eine ganze Reihe bisher einheitlicher bundesrechtlicher Materien wird sich künftig in landes- und bundesrechtliche Teile aufgliedern. Der notwendige Neuzuschnitt wird zu Beginn mit Sicherheit zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Hinzu kommt, dass das in Art. 72 Abs. 3 neu geschaffene Abweichungsrecht nicht notwendig für die gesamte Materie gilt (etwa Nr. 1: Naturschutz ohne Grundsätze des Naturschutzes). Entgegen der ursprünglichen Fassung der Föderalismuskommission wird – wenn auch mit zeitlichen Verzögerungsmechanismen – ein „Wechselbad“ von Bundes- und Landesrecht möglich gemacht (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG neu), bei dem jeder Anspruch auf Rechtsklarheit auf der Strecke bleiben muss.

Zusätzlich werden auch die Möglichkeiten eines Landes ausgebaut, gegenüber dem Bundesverfassungsgericht die nicht mehr bestehende Anforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung geltend zu machen. Die Feststellung, dass die Anforderlichkeit ent-

fallen ist und Bundesrecht nicht mehr erlassen werden könnte, ersetzt künftig ein Bundesgesetz. Mit dieser Regelung sind weitere Konflikte zwischen dem Bund einerseits und dem Bundesrat bzw. auch einzelnen Ländern andererseits vorprogrammiert.

Die in Art. 84 Abs. 1 GG begründete Zustimmungspflicht des Bundesrates, wenn der Bund das Verwaltungsverfahren regelt, war einer der hauptsächlichen Anknüpfungspunkte für die Blockade von Gesetzesvorhaben im Bundesrat. Auch dieser Teil wird letztlich nicht „entschärft“: Soweit der Bund Verfahrensregelungen trifft, können die Länder – ähnlich wie bei der materiellen Gesetzgebung – hiervon abweichen, auch hier mit der Möglichkeit, dass bundes- und landesrechtliche Regelungen einander abwechseln. Bestehen bleibt das Zustimmungserfordernis hingegen, wenn ein „besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeiten“ besteht. Auch hier ist absehbar, dass sich an dieser Stelle unterschiedliche Bewertungen zeigen werden, die wiederum vor dem Bundesverfassungsgericht enden.

Schließlich ist anzumerken, dass auch die Neuregelung des Art. 104 a GG Konflikte kaum mindern wird: Waren Gesetze, die Geldleistungen gewähren, bisher zustimmungsbedürftig, wenn die Länder mindestens ein Viertel der Kosten tragen müssen, ist die Zustimmungspflicht nunmehr begründet, wenn Bundesgesetze Pflichten zur Erbringung von Geldleistungen oder geldwerten Sachleistungen gegenüber Dritten begründen.

Diese wenigen und keineswegs vollständigen Fälle belegen, dass eine Entflechtung der in den vergangenen Jahren immer wieder belastenden Konfliktlage zwischen dem Bund, dem Bundesrat und einzelnen Bundesländern nicht wirklich gelingen wird. Von daher ist die Erwartung, dass es zu einer deutlich verringerten Anrufung des Vermittlungsausschusses kommen wird, aus unserer Sicht kaum begründet. Dem steht als Preis gegenüber, dass mindestens über eine längere Übergangszeit alle Beteiligten – das sind Bund und Länder (mit Kommunen) ebenso wie Bürger und Unternehmen – mit einem deutlichen Mangel an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit leben müssen.

III. Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes

Mit dem Gesetzentwurf wird die bisherige Rahmengesetzgebung über die Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes sowie die konkurrierende Gesetzgebung für Besoldung und Versorgung aufgehoben. Abgesehen von statusrechtlichen Grundregeln soll der Bund nur noch für die eigenen Beamtinnen und Beamten zuständig sein. Besoldung, Versorgung und erstmals auch das Laufbahnrecht sollen auf die jeweiligen Länder übergehen. Zusätzlich wird Art. 33 Abs. 5 GG um eine Fortentwicklungsklausel ergänzt. Aus Sicht des dbb führt die Verlagerung der Kompetenzen im Dienstrecht und die Aufweichung der beamtenrechtlichen Verfassungsgrundlage

- zu einer Vervielfältigung dienstrechtlicher Regelungen von einem auf 17 Einzelgesetze,
- zu einer spürbaren Auseinanderentwicklung der Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen und damit einhergehend der Chancen bei der Nachwuchsgewinnung,
- zu einer Zersplitterung der Laufbahnvoraussetzungen, damit einhergehend einer spürbaren Einschränkung der Mobilität und
- zu einer für den Bestand der Berufsbeamtentums gefährlichen Relativierung der Gefüges von Rechten und Pflichten.

1. Vervielfältigung dienstrechtlicher Regelungen

Die Kompetenzen für das eigene Personal gehören zu den seit langem erhobenen Grundforderungen der Länder. Dabei wird in aller Regel verschwiegen, dass alle Dienstherrn bereits heute über weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten verfügen. Die Ausgestaltung des Dienstrechts, der Umfang der Arbeitszeit, Gehaltsbestandteile wie Weihnachts- und Urlaubsgeld oder die Regelung der Beihilfe im Krankheitsfall gehören bereits heute zum Grundkanon der Länderzuständigkeiten. Oft werden Kompetenzen jedoch nicht vollständig ausgenutzt: Deutlich geworden ist dies besonders bei den von den Ländern geforderten und mit dem Dienstrechtsreformgesetz 1997 eingeführten Leistungselementen in der Besoldung. Obwohl diese durch „verkürzte Besoldungsanpassungen“ praktisch vollständig gegenfinanziert waren, wurden Leistungszulagen und -prämien insgesamt nur in Bayern und im Bund umgesetzt. Der weit überwiegende Teil der Länder hat dieses neue Instrumentarium in keiner Weise eingesetzt. Umgekehrt ist bemerkenswert, dass sich die Bundesländer noch bis vor kurzem dagegen ausgesprochen haben, dass der Bund die Ermächtigungsgrundlage für Stellenplanobergrenzen in § 26 Abs. 3 BBesG aufhebt. Grund war hier im Wesentlichen ein zu befürchtender Wettbewerb der Länder untereinander. Genau dies ist aber jetzt zu erwarten.

Schließlich ist kaum zur Sprache gebracht worden, dass Bund und Länder seit jeher über die Stellenbewirtschaftung, Neueinstellungen, die Ausweisung von Beförderungstellen und Bewertung von Aufgaben in ganz erheblichem Umfang die Personalaufwendungen beeinflussen können.

Die „Föderalisierung“ des Dienstrechts der Beamten steht zudem in einem Wertungswiderspruch zur Regelung vergleichbarer Materien: Arbeitsrecht, Sozialversicherungsrecht und Betriebsverfassungsrecht werden als Bundeskompetenzen dadurch gestärkt, dass künftig die „Erforderlichkeitsklausel“ im gegenwärtigen Art. 72 Abs. 2 GG entfallen soll. Während – natürlicherweise – das Arbeitsrecht als Bundesrecht gestärkt wird, wird die vergleichbare Materie im Beamtenrecht auf Bund und Länder zersplittert.

Zusätzlich wird das erklärte politische Ziel, rentenrechtliche Maßnahmen wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen, deutlich erschwert: Während das Rentenrecht Bundesrecht ist und bleibt, wird die Versorgung künftig in den Regelungsbereich der Länder bzw. des Bundes (für seine Beamten) übertragen. Eine wirtschaftlich einheitliche und gleichwertige Behandlung ist unter diesen Umständen nicht mehr gewährleistet.

Aus der beabsichtigten vollständigen Streichung der Rahmenkompetenz und damit des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG ergeben sich im dienstrechtlichen Bereich auch weitere Folgewirkungen: Das Beamtenrechtsrahmengesetz bildet bei aller Kritik an teilweise sicher ausufernden Detailregelungen vom instrumentellen Ansatz her mindestens eine gemeinsame „Schnittstelle“ für länderspezifische, gleichwohl aber miteinander vergleichbare Dienstrechtsregelungen der Länder.

Unmittelbar betroffen ist auch das Personalvertretungsrecht. Das Bundespersonalvertretungsgesetz enthält in den §§ 94 ff. Rahmenvorschriften mit den wesentlichen Elementen des Personalvertretungsrechts in Bund und Ländern. Ohne diesen Rahmen können die Länder zwar Regelungen über die Bildung von Personalvertretung, ebenso wie von Jugend- und Auszubildendenvertretung, treffen, sie müssen es aber nicht. Da-

bei geht es um zentrale Voraussetzungen wie die Unabdingbarkeit des Personalvertretungsrechts gegenüber Tarifverträgen und Dienstvereinbarungen, das Behinderungsverbot, die grundsätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Personalvertretungen und nicht zuletzt den Kündigungsschutz. Auch hier ist also festzustellen: Während in einem parallelen Rechtsgebiet, dem Betriebsverfassungsrecht, die bundesrechtliche Stellung noch verstärkt wird, lassen sich die vergleichbaren Absicherungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes allenfalls noch über rechtliche Hilfskonstruktionen durchsetzen.

Neben diesen aufgezeigten Wertungswidersprüchen im Verhältnis zu vergleichbaren, aber bundeseinheitlich geregelten Materien, ist zu konstatieren, dass eine Föderalisierung des Dienstrechts zu einer Ausfaserung des bisher noch weitgehend einheitlich geltenden Bundesrechts in bis zu 17 eigenständige und parallele Regelungen führen würde. Der damit verbundene verwaltungstechnische Mehraufwand steht in einem eklatanten Widerspruch zu dem ansonsten allgemein anerkannten Ziel der Entbürokratisierung und Deregulierung.

2. Auseinanderfallen der Beschäftigungsbedingungen

Aus Sicht des dbb ist zu befürchten, dass es zu einer gravierenden Auseinanderentwicklung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst kommen wird. Dies wird in der Konsequenz auch zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Bundesländern führen. Dass es sich dabei nicht um bloße Vermutungen handelt, zeigen konkrete Beispiele aus den vergangenen Jahren, in denen etwa Polizeibeamte aus Mecklenburg-Vorpommern nach Hamburg oder Lehrer aus anderen Bundesländern nach Hessen mit dem Angebot besserer Einstufung oder auch sofortiger Verbeamtung abgeworben wurden. Die Möglichkeiten für einen solchen Wettbewerb werden künftig ausgeweitet werden. Wirtschaftlich schwächere Bundesländer werden deutlich mehr, als dies bisher der Fall ist, unter Druck geraten, die Personalkosten nicht nur von der Stellenzahl, sondern auch von den Einkommensbedingungen her zu reduzieren. Entsprechende Erwartungen wurden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von den „Geberländern“ bereits bisher geäußert, sie werden sich verstärken, wenn die Länder hierfür selbst die Regelungskompetenz haben.

Offen ist in diesem Zusammenhang noch, wie sich die Situation in diesem Bereich nach der für den Sommer 2006 zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entwickeln wird. Das Land Berlin will die Frage klären, ob es seit 2002 Anspruch auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung hat, da sich das Land seit spätestens diesem Zeitpunkt in einer extremen Haushaltsnotlage befinde.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Aufgrund der demographischen Entwicklung werden ab den Jahren 2015/2020 die Nachwuchszahlen sinken und sich damit der Wettbewerb um qualifizierte Kräfte verstärken. Vor dieser Situation stehen weite Teile der neuen Bundesländer aber auch schon heute. Eine Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung vom März 2006 unter dem Titel „Die demographische Lage der Nation – Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen?“ belegt, dass es in der Bundesrepublik spürbare Wanderungsbewegungen gibt – mit eindeutigen Gewinnern und Verlierern: So haben seit der Wende etwa 1,5 Mio. Menschen die neuen Bundesländer verlassen; in den Ländern Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern leben nach der Studie heute zwischen 8 % und 12 % weniger Menschen als zur Zeit der Wiedervereinigung. Dabei ist diese Wanderungsbewegung kei-

neswegs gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen verteilt. Die Autoren der Studie kommen zu dem Ergebnis, dass seit 15 Jahren vor allem junge Menschen den Osten verlassen. Sie kommen in der Gesamtbewertung zu dem Schluss, dass „ein guter Anteil der dortigen Wirtschaftsschwäche ... bereits auf das Fehlen einer aktiven, motivierten und gut qualifizierten jüngeren Bevölkerungsschicht zurückgehen (könnte)“. Im Ergebnis bedeutet das, dass die neuen Bundesländer – und dazu zählen auch die Verwaltungen in den neuen Bundesländern – bereits heute in einem Wettbewerbsverhältnis stehen, wie es im übrigen Bundesgebiet erst in 10 bis 15 Jahren zu erwarten ist. Dabei geht der Wettbewerb nicht einmal primär zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft in den neuen Bundesländern. Es geht vielmehr darum, Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen anzubieten, die qualifizierte, flexible und mobile junge Menschen überhaupt in der Region halten.

Genau hierzu werden die neuen Bundesländer – und ebenso strukturschwächere Regionen im „alten Bundesgebiet“ – künftig weniger denn je in der Lage sein. Strukturschwäche wird damit nicht abgebaut, sondern – im Gegenteil – perpetuiert. Damit ist aber erneut die Frage nach dem Stellenwert gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet aufgeworfen. Es muss verhindert werden, dass bestimmte Bereiche, in denen öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden, auf die die Bürger auch einen Anspruch haben, ausbluten. Wie dies aussehen kann, zeigen bereits heute die ganz erheblichen Probleme, die ambulante ärztliche Versorgung in ländlichen Regionen noch sicher zu stellen.

Nur ein Aspekt dabei ist, dass die für die Jahre 2007/2009 vorgesehene Angleichung der Ost- an die West-Besoldung in Frage gestellt ist, weil die Kompetenzgrundlage für die Bundesverordnung entfällt bzw. die Landesgesetzgeber nicht mehr bindet. Dies würde über die – nicht unbedeutende – wirtschaftliche Wirkung hinaus einen ganz erheblichen Vertrauensverlust bei den betroffenen Beamtinnen und Beamten zur Folge haben.

Nur am Rande zu erwähnen ist der Umstand, dass die Kommunen zwar Teil der Länder sind, verfassungsrechtlich aber über Art. 28 Abs. 2 GG mit der Selbstverwaltungsgarantie über eine eigene Rechtsstellung verfügen. Wenn die Länder die Vollkompetenz im Dienstrecht im Rahmen ihres „Selbstverwaltungsrechts“ beanspruchen, stellt sich die Frage, ob nicht von kommunaler Seite für die dortigen Beamtinnen und Beamten entsprechende Erwartungen geweckt würden.

3. Einschränkung der Mobilität

Über statusrechtliche Regelungen soll die Mobilität innerhalb des Bundesgebietes weiter erhalten werden. Aus diesem Grund sollen die wesentlichen Statusrechte und -pflichten weiterhin bundeseinheitlich geregelt werden. Die davon umfassten Elemente, die Begründung und die Beendigung des Beamtenverhältnisses, die wesentlichen Rechte und Pflichten oder die Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit, sind jedoch kaum geeignet, hierfür eine tragfähige Grundlage zu schaffen. Neben den bereits angesprochenen Einkommensbedingungen ist hier das Laufbahnrecht von zentraler Bedeutung, das die wesentlichen Grundzüge der Ausbildungsgänge und die Zuordnung von Abschlüssen regelt. Die Grundzüge des Laufbahnrechtes sind bisher bundeseinheitlich im Beamtenrechtsrahmengesetz enthalten. Mit dem generellen Wegfall der Rahmenkompetenz des Art. 75 GG entfällt diese „Messlatte“.

Während Besoldung und Versorgung erst mit der Grundgesetzänderung des Jahres 1971 von den Ländern auf den Bund übertragen wurden, war das Laufbahnrecht in seinen Grundstrukturen bislang stets bundeseinheitlich geregelt. Von diesem für die Mobilität entscheidenden Koordinierungsinstrument wird jetzt abgewichen. Als Konsequenz ist zwanglos absehbar, dass – weit über die Situation in der Privatwirtschaft hinaus – ein Wechsel von einem Bundesland in ein anderes künftig nur noch eingeschränkt möglich sein wird. Hiermit wird – ähnlich wie bei den Hochschulabschlüssen angesprochen – das genaue Gegenteil dessen erreicht, was als gesetzgeberisches Ziel versprochen wird.

4. Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 GG

Auf Unverständnis des dbb stößt auch die Absicht, Art. 33 Abs. 5 GG um den Zusatz „und fortzuentwickeln“ zu ergänzen. Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ stellen sprachlich gesehen zwar unstreitig eine altertümliche Formulierung dar. Dies gilt allerdings auch in anderen Rechtsbereichen, etwa für den zentralen zivilrechtlichen Grundsatz von „Treu und Glauben“ (§ 242 BGB).

In ihrer Funktionalität stellt die dahinter stehende juristische Konstruktion jedoch ein Maß an Flexibilität und Fortentwicklungsfähigkeit bereit, das kaum zu übertreffen ist. Die beamtenrechtlichen Grundsätze im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG beinhalten zum Einen besondere Bindungen, die für die verlässliche und rechtsstaatliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig ist. Dazu gehört unter anderem auch das Streikverbot. Zum Zweiten beinhaltet Art. 33 Abs. 5 GG darauf aufbauend den Auftrag zu einem Interessenausgleich zwischen besonderen Anforderungen, die der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, und der angemessenen Sicherung von Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen durch den Gesetzgeber.

Von dieser Basis aus hat sich das Beamtenrecht von Beginn der Bundesrepublik bis heute in vielfältiger Weise entwickelt und an neue gesellschaftliche Bedürfnisse angepasst. Dazu zählt etwa die Einführung von Teilzeit- und Beurlaubungsmöglichkeiten, die Öffnung des Zugangs für Bürger aus EU-Staaten oder in jüngster Zeit die Zuweisung zu privatisierten Unternehmen. Alle diese Entwicklungsschritte haben sich unter der „Herrschaft“ der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ vollzogen.

Diese Entwicklung ist in der Gestaltung der „hergebrachten Grundsätze“ auch bereits verankert. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtssprechung, erstmals in dem Beschluss vom 17. Oktober 1957 (1 BvL 1/57) festgehalten: „Art. 33 Abs. 5 GG gebietet nicht, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums unter allen Umständen zu beachten, sondern nur, sie bei der Regelung des Rechts des öffentlichen Dienstes zu „berücksichtigen“. Diese zurückhaltende Fassung lässt dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Rahmen des gegenwärtigen Staatslebens ...“. Diesen „Fortentwicklungsauftrag“ hat das Bundesverfassungsgericht seither in einer Reihe von Entscheidungen immer wieder bestätigt und in diesem Rahmen hat sich auch die tatsächliche Rechtsentwicklung in diesem Bereich in weitem Umfang vollzogen.

Dieser Hintergrund ist zu berücksichtigen, wenn es um die Bewertung geht, welche Bedeutung die zusätzliche Betonung der „Fortentwicklung“ hat. Wenn mit der neuen Formulierung lediglich eine Eigenschaft betont werden soll, die den „hergebrachten Grundsätzen“ ohnehin immanent ist, dann wäre diese Ergänzung überflüssig.

Jede andere Interpretation ist falsch und hätte zudem gravierende Konsequenzen: Ein Rechtsverhältnis, das dem Gesetzgeber die alleinige – und dann nicht mehr immanent durch die „hergebrachten Grundsätze“ zur Ausgewogenheit verpflichtete – Gestaltungsmöglichkeit überlässt, wäre mit den Grundrechten nicht mehr vereinbar: Eine letztlich unbeschränkte einseitige Gestaltungsmacht über die Dienstverhältnisse der Beamtinnen und Beamten müsste in letzter Konsequenz das Recht zur umfassenden Koalitionsbetätigung wieder aufleben lassen.

Für den dbb gilt, dass - wenn die unnütze Ergänzung nicht zurückgenommen wird - für die spätere Gesetzesanwendung allein der Wortlaut der Norm maßgeblich ist.

IV. Alternativvorschlag für das Beamtenrecht

Der dbb hat, wie sich aus dem Vorgenannten ergibt, gravierende Einwände gegen eine vollständige Verlagerung des Dienstrechts auf die Länder. Von daher stellt die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG neu vorgesehene Kompetenzregelung aus unserer Sicht keine tragfähige Grundlage für die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in der Zukunft dar. Das gilt erst recht gemessen an der Interessenlage einiger Bundesländer. Für den Fall, dass der Bundestag, vor allem aber eine starke Gruppe der Bundesländer auf dieser Kompetenzverlagerung besteht, könnte jedoch eine Kompromissregelung in der Weise erfolgen, dass jedes Bundesland selbst entscheiden kann, ob es von der geplanten Regelungskompetenz Gebrauch machen oder die Regelung des Bundes auch künftig übernehmen will. Dieser Vorschlag berücksichtigt, dass auch und gerade die Bundesländer, die Freiheit für eine eigene Gestaltung des Dienstrechts wünschen, denen, die dies nicht oder zumindest jetzt nicht möchten, die Freiheit für eine Beibehaltung des Bundesrechts lassen. Die geltende Übergangsregelung in Art. 125 a GG stellt hierfür keine Lösung dar, da das geltende Bundesrecht hier „eingefroren“ wird. Vorgeschlagen wird deshalb als Kompromiss allenfalls eine landesspezifische Option zur dynamischen Fortgeltung des Bundesrechts im Bereich Besoldung und Versorgung:

Ziel der Regelung:

Neugestaltung der Kompetenznormen des Grundgesetzes in der Weise, dass jedes Bundesland selbst entscheiden kann, ob es von der geplanten Regelungskompetenz Gebrauch machen oder die Regelungen des Bundes übernehmen will.

Umsetzung:

Der Bund behält formal in einem Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 das Recht zur Gesetzgebung, der Wirkungskreis der Kompetenz wird von der Reichweite her jedoch einseitig durch die Gestaltungskompetenz jedes Landes bestimmt. Hierfür besteht bereits ein Regelungsmodell: Art. 72 Abs. 3 (neu) GG in der Fassung der Koalitionsvereinbarung enthält für sechs Fallgruppen ein Optionsrecht der Länder, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen. Dieses Gestaltungsrecht würde auf den Bereich des öffentlichen Dienstrechts wie folgt erweitert:

1. Ergänzung des Art. 72 Abs. 3 (neu) um eine neue Nr. 7

(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen auf folgenden Gebieten treffen:

7. öffentliches Dienstrecht, soweit es sich um Laufbahnen, Besoldung und Versorgung handelt

zusätzlich

2. Modifikation des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 (neu) wie folgt:

Artikel 74 GG neu:

„(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

Die Rechtsverhältnisse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Der Vorschlag führt für Bundesländer, die die neuen Kompetenzen nutzen wollen, zu keinerlei Beschränkungen; Länder, die das Bundesrecht beibehalten wollen, können diese zusätzliche Option nutzen. Die Alternativregelung stellt zudem sicher, dass Veränderungen des Bundesrechts nach Inkrafttreten der Verfassungsreform dynamisch und ohne eine starre Festschreibung „alten“ Rechts (Art. 125 a GG neu) auf Letztere übertragen werden.