



Postanschrift:	Unter den Linden 6, D-10099 Berlin
Sitz:	Unter den Linden 11, D-10117 Berlin Gouverneurshaus - Raum: 3.03
Telefon:	(030)2093-3533
Telefax:	(030)2093-3689
Email:	ulrich.battis@rewi.hu-berlin.de

Berlin, den 28. April 2006

**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung zum Thema "Föderalismusreform - Inneres"**

des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dem Bundesrat

**am 17. Mai 2006, ab 14 Uhr
in Berlin, Marie-Elisabeth-Lüdershaus
Adele-Schreiber-Kriegerstraße 1, Raum 3.101 (Anhörungssaal)**

1. Beamtenrecht

Die Erweiterung des Art. 33 Abs. 5 GG um eine Fortentwicklungsklausel ist überflüssig und schädlich. Sie ist überflüssig, weil durch sie den Gesetzgebern nicht mehr Kompetenzen eingeräumt werden als sie Art. 33 Abs. 5 GG jetzt schon gibt. Im letzten Jahrzehnt ist das Beamtenrecht auf der Basis des jetzigen Art. 33 Abs. 5 GG erheblich weiterentwickelt worden wie etwa im Recht der Teilzeitbeschäftigung oder auch beim Einstieg in die Leistungsbesoldung, beides Regelungsbereiche, die nach traditionellem Verständnis früher als unvereinbar mit Art. 33 Abs. 5 GG erklärt worden sind. Bezeichnend ist, dass alle Reformvorschläge, in der Regel Kürzungsvorschläge, im Beihilferecht, in der Besoldung, in der Versorgung, zur Flexibilisierung und Mobilitätsförderung weder vom Bundesverfassungsgericht noch vom Bundesverwaltungsgericht in Zweifel gezogen worden sind. Lediglich der Bayerische Verfassungsgerichtshof (in: *Schütz/Maiwald*, ES/A II 1.2 Nr. 4) hat die Einführung von "Führungspositionen auf Zeit" in Bayern für verfassungswidrig erklärt, aber nicht unter Rückgriff auf Art. 33 Abs. 5 GG. Vielmehr hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Regelung nur an Art. 95 Abs. 1 Satz 2 bayVerf gemessen. Der Verfassungsgerichtshof hat ausdrücklich nicht Art. 33 Abs. 5 GG geprüft und auch eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht zur Prüfung der Regelung anhand von Art. 33 Abs. 5 GG für nicht erforderlich gehalten.

Bezeichnend für die Rechtslage ist die völlig zutreffende Stellungnahme der bayerischen Staatsregierung in dem genannten Verfahren: "Sie (die bayerische Staatsregierung) ist der Auffassung, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ließen dem Gesetzgeber einen weiten Raum zur Fortentwicklung des Beamtenrechts im Rahmen des gegenwärtigen Staatswesens." Dem ist nichts hinzuzufügen außer vielleicht der Ersetzung der Formulierung "gegenwärtigen Staatswesens" durch "geltenden Verfassungsrechts".

Schädlich ist die Einführung einer Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 GG deshalb, weil sie die Gefahr des Missbrauchs impliziert. Schon jetzt wird von Gewerkschaftsseite propagiert, die Einführung der Fortentwicklungsklausel bedeute "den Einstieg in den Ausstieg aus dem Beamtenrecht". Haushaltnöte und ideologische Vorbehalte gegen das Berufsbeamtentum könnten dazu führen, dass ein solcher Ausstieg versucht würde, der allerdings mit Art. 33 Abs. 5 GG alter wie neuer Fassung unvereinbar wäre.

Der eigentliche Grund für die Fortentwicklungsklausel dürfte der sein, die "Bevormundung durch das Bundesverfassungsgericht in besoldungs- und versorgungsrechtlichen Fragen" abzuschütteln. Bei den Beratungen der *Bull*-Kommission "Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft" ist dies deutlich geworden. Konsequenterweise hat dies auch dazu geführt, dass die Kommission die Streichung von Art. 33 Abs. 5 GG insgesamt gefordert hat, was in der Föderalismuskommission durch das Eingreifen des Mitvorsitzenden *Müntefering* verhindert worden ist. Auch in der neuen Fassung sähen sich die Gesetzgeber der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht in den zentralen Fragen der Besoldung und Versorgung ausgesetzt. Dies wird besonders deutlich in der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit der Herabsetzung der Altersversorgung von 75 auf 71,75 %. Das Flexibilität mit Grundsatzfestigkeit verbindende Urteil verdeutlicht die Grenze der zulässigen Kürzung der amtsangemessenen Alimentation, und zwar unter Vermeidung methodischer Schwächen wie bei der Entscheidung zur Alimentation kinderreicher Beamter. Zugleich bestätigt das Urteil die politische Entscheidung gegen den Entwurf eines Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes, indem es ausdrücklich die Vorleistungen der Beamten im Vergleich zu den Rentnern feststellt. (NVwZ 2005, 1294)

Es ist normal, dass ein Staat die Besoldung seiner Beamten selbst regelt. Die deutschen Länder sind Staaten. Wenn die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten vom Bund auf die Länder zurückübertragen wird, so ist dies die Rückkehr zur Normalität wie sie seit 1871, der Reichsgründung, bestand. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt erstmals die Reichskompetenz für das Recht der Beamten aller

öffentlichen Körperschaften. Aber die ursprüngliche Rahmenkompetenz des Bundes gemäß Art. 75 Abs. 1 GG umfasste nicht die Besoldung der Landesbeamten. Anknüpfend an die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes unter der großen Koalition (1969) verschaffte im Jahre 1971 Art. 74a Abs. 1 GG dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für die Besoldung und Versorgung aller Beamten. Typisch für den damals allseits begrüßten kooperativen Föderalismus war auch, dass in Art. 74a Abs. 2 GG zugleich die Besoldungsgesetzgebung der Zustimmungspflicht des Bundesrates unverworfen wurde.

Ursprünglich war der Zentralstaat der Promotor der Vereinheitlichung. Dem Reich missfiel die bessere Besoldung in einzelnen Ländern. In der alten Bundesrepublik wurde die unterschiedliche Besoldung zwischen den Ländern als unerwünschte Konkurrenz, etwa bei der Rekrutierung von Lehrern und Polizeibeamten gesehen. Gegenwärtig sind es gerade die finanzschwachen Länder, z.B. Berlin, aber auch Sachsen, die die Rückübertragung der Besoldungskompetenz dazu nutzen wollen, um durch Absenkung der Besoldung ihrer Beamten ihre Haushalte zu entlasten.

Die in der wechselvollen Geschichte der Beamtenbesoldung zutage getretenen unterschiedlichen Konfliktlinien belegen, dass die in einem Einheitsstaat selbstverständliche Regelung der Besoldung der eigenen Beamten in einem Bundesstaat nicht unbedingt gilt, nicht zuletzt wegen der tendenziell höheren Kosten eines dezentralen Prozesses der Besoldungsfindung. Wettbewerb ist ein allgemein positiv besetzter Begriff. Warum bisher nicht auch in der Beamtenbesoldung? Die Antwort ist einfach. Die positiv besetzten Begriffe "Wettbewerb", "Modernisierung", etc. werden bisher durchweg als Vorwand dazu benutzt, Kosten zu Lasten der Bediensteten zu senken. So haben die Länder die 1997 vom Bund durchgesetzten Elemente einer individuell leistungsbezogenen Beamtenbesoldung (Leistungszulage, -prämie, -aufstieg) bis heute nur höchst unvollständig umgesetzt. Ins Bild passt auch, dass die lange bestehende Möglichkeit, die Beamtenbesoldung mit Hilfe des Ortszuschlags zu regionalisieren, 1997 bundesrechtlich abgeschafft worden ist.

Solange die zentrale Frage der Neugliederung der Finanzverfassung nicht gelöst ist, kann eine Rückübertragung der Besoldungskompetenzen auf die Länder nur zu Verzerrungen innerhalb der Länder führen. Die leistungsstarken Länder sind dann gerade bei Spitzenpositionen im öffentlichen Dienst einschließlich der Hochschulen in der Lage, noch stärker als bisher Ungleichgewichtigkeiten zwischen den Ländern zu verstärken. Wettbewerbsföderalismus setzt faire Wettbewerbsbedingungen voraus. Daran fehlt es, solange die Finanzverfassung nicht neu geordnet ist.

Die Übertragung der Besoldungskompetenzen auf die Länder widerspräche zudem dem zentralen Anliegen der Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU, CSU und SPD, nämlich dem Bürokratieabbau. In allen Ländern müssten die Beamtenrechtsabteilungen deutlich ausgeweitet werden. Es erscheint überaus zweifelhaft, ob die Mehrheit der Länder in der Lage wäre, eine vergleichbar leistungsfähige Verwaltungseinheit aufzubauen wie die Abteilung D des Bundesministeriums des Innern. Bürokratieaufwuchs ginge Hand in Hand mit der Verschlechterung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Der bessere Weg gegenüber den Vorschlägen der Koalitionsfraktionen ist der in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegte und nicht dem Grundsatz der Diskontinuität verfallene Gesetzesentwurf der damaligen Bundesregierung zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts, ein Entwurf der zugleich in bisher einmaliger Weise auch von den Beamtengewerkschaften dbb und ver.di mitgetragen wird. Der Entwurf überlässt zudem mit der Bandbreitenregelung und mit weitgehenden Experimentierklauseln insbesondere auch im Laufbahnrecht den Ländern weitgehende Gestaltungsspielräume. Der Entwurf deckt sich weitestgehend mit den Vorschlägen, die auf Antrag der Abgeordneten Dr. *Max Stadler* u.a. sowie der Fraktion der FDP mit der Drs. 16/129 eingebracht worden sind.

2. Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA

Der internationale Terrorismus ist die Herausforderung des Rechtsstaates. Das Verhältnis von Sicherheit und Risiko von Rechtsgewährung und Schutz vor Terrorismus beherrscht die öffentliche Debatte in Politik und Wissenschaft. Patentlösungen greifen sicherlich nicht. Das gilt auch für die scheinbare Patentlösung der Zentralisierung. Die Erfahrungen mit der größten einschlägigen Aktion, nämlich dem *patriot act* der US-amerikanischen Regierung, zeigen, dass die Zentralisierung der *homeland security* nicht der Königsweg zu mehr Sicherheit ist. Gerade im defizitären Bereich der inneren Sicherheit sind die Fachkenntnisse vor Ort und die rasche Reaktionsfähigkeit wichtiger als die Schaffung einer weiteren zentralen Behörde. Nach dem Grundgesetz ist Polizeirecht grundsätzlich Länderrecht. Die Rechte des Bundes haben insoweit die Ausnahme zu sein. Die weitere Erosion des verfassungsrechtlichen Grundsatzes ist nicht geboten. Funktionswidrige Stärkungen der Bundeskompetenz schaffen nicht mehr Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger.

3. Melde- und Ausweiswesen, Waffen- und Sprengstoffrecht

Keine Stellungnahme.

4. Versammlungsrecht

Die Übertragung der Kompetenzen für das Versammlungsrecht auf die Länder ist nicht sinnvoll. Das geltende Versammlungsrecht ist im Wesentlichen ein Flickwerk aus Richterrecht, geschaffen vom Bundesverfassungsgericht. Der Bundesgesetzgeber versucht gelegentlich mehr recht als schlecht die nicht immer widerspruchsfreien Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. Würde den Ländern diese Kompetenz übertragen, wäre eine weitere Zersplitterung zu erwarten. Geboten ist, wie z.B. auch in einer der jüngsten Anhörungen im Deutschen Bundestag vor dem Innenausschuss vorgetragen, eine konzeptionelle Neuordnung des Versammlungsrechts durch den Bund, wobei dieser wie jeder Gesetzgeber maßgeblich dirigiert würde durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 5 und 8 des Grundgesetzes.