

Des einen Freud, des anderen Leid ...

# Zehn Jahre Föderalismusreform I

von Thomas Eigenthaler, DSTG-Bundesvorsitzender



Thomas Eigenthaler mit der Ministerpräsidentin des Saarlandes, Annegret Kramp-Karrenbauer, beim dbb forum ÖFFENTLICHER DIENST: Zehn Jahre Föderalismusreform(en)

4

Bundesvorsitzender

Vor fast genau zehn Jahren, zum 1. September 2006, trat die Föderalismusreform I in Kraft. Bundestag und Bundesrat hatten sich jeweils mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit auf eine Änderung des Grundgesetzes verständigt. Diesem ehrgeizigen Projekt vorausgegangen waren jahrelange Diskussionen. Auf Bundesebene beschlossen die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, Bündnis90/Die Grünen und der FDP schon 2003 die Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“. Diese tagte unter Vorsitz des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU) und des damaligen Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Franz Müntefering (SPD). Die erste Kommission konnte sich noch auf keinen Abschluss verständigen und scheiterte zunächst. Aber von der Großen

Koalition, die im Jahr 2005 auftrat, wurde das Ziel Föderalismusreform in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Der Beratungsstand der ersten Kommission floss zum großen Teil in die späteren Verhandlungen ein. Im Deutschen Bundestag standen am Ende 428 Ja-Stimmen gegen 162 Nein-Stimmen bei drei Enthaltungen. Im Bundesrat war die Zustimmung noch deutlicher: 62 von 69 Stimmen votierten mit Ja. Nur Mecklenburg-Vorpommern lehnte ab, Schleswig-Holstein enthielt sich der Stimme. Ziel war es vor allem, die durch die Länder stimmungspflichtigen Bundesgesetze zu reduzieren, den Ländern aber im Gegenzug auch mehr „ausschließliche“ Gesetzgebungskompetenzen zu geben. Ein zentrales Feld dieser neuen – reinen – Landesgesetzgebungskompetenz war die alleinige Gesetzgebungszuständigkeit bei Fragen der Be-

soldung, der Versorgung und des Laufbahnrechtes für Landes- und Kommunalbeamte. Angestrebt war zukünftig mehr „Wettbewerbsföderalismus“ und weniger „kooperativer Föderalismus“. Aus Sicht vieler eine unselige Entscheidung, die das deutsche Beamtentum mächtig durcheinander gewirbelt hat. Seit Herbst 2006 entscheidet jedes Bundesland und der Bund autonom über die Höhe der Gehälter seiner Beamten: 17 Besoldungsrechte, 17 Versorgungsrechte, 17 Dienstrechte!

Zehn Jahre Föderalismusreform I: kein Geburtstag mit ungetrübter Freude, sondern eher einer mit gemischten Gefühlen. An Warnungen vor einem ausufernden Wettbewerbsföderalismus fehlte es von Anfang an nicht. Die Reform begegnete scharfer Kritik des Deutschen Beamtenbundes und der Deutschen Steuer-Gewerkschaft.

Das Ziel „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, das bisher galt, stand zur Disposition von regionalen Länderinteressen. Beispiel: Die Ausführung von bundesweit einheitlichen Steuergesetzen soll in den Bundesländern tatsächlich über eine unterschiedliche Bezahlung oder gar eine unterschiedliche Versorgung unterschiedlich wert sein?

## Bezahlung nach Beliebigkeit?

Aber solche Ideen passten in die damalige Zeit. Es war die Hochzeit des Neoliberalismus. Erinnerung sei an die Agenda 2010, an krampfhaftes Privatisierungsideen bis hin zum Verkauf von kommunalen Wasserversorgungssystemen, an den Leipziger Parteitag 2003 der CDU mit Bierdeckel-Steuerideen, an neue und höchst kostspielige Steuerungsinstrumente in den Verwaltungen und an vieles andere mehr. Im Nachhinein steht fest, dass die Reform weniger ein Ergebnis rationaler Erwägungen war. Sondern es ging um Macht und darum, dass die politische Männerfreundschaft Stoiber/Müntefering endlich ein Resultat vorweisen konnte.

Zunächst zum Thema Länder-Dienstrechte: Hier gab es am Anfang noch den größten Optimismus. Es ging einigen darum, ein erstarrtes Beamtenrecht aufzubrechen, vor allem den Beamtenberuf attraktiver zu machen, das strenge Laufbahnprinzip zu durchbrechen und Karrieren durchlässiger zu machen (zum Beispiel Bayern) oder die freiwillige Arbeit jenseits der Ruhestandsgrenze mit Anreizen zu versehen (Baden-Württemberg) oder beim vor-

zeitigen Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis statt der unattraktiven Nachversicherung ein eigenständiges Altersgeld einzuführen (Baden-Württemberg). Aber das war es auch schon. Am weitesten wagten sich mithin Bayern und Baden-Württemberg hervor. Ansonsten gab es überwiegend nur bescheidene Neuerungen. Konstruktive Vorschläge der Gewerkschaften wurden sofort mit dem Geld-Argument abgelehnt: Die Reform darf bitte nichts kosten. Nordrhein-Westfalen, das größte Bundesland, brachte es sogar fertig, eine Dienstrechtsreform erst zehn Jahre später auf den gesetzgeberischen Weg zu bringen. Hier sprang man als Tiger und endete als schmaler Bettvorleger. Nichts wesentlich Neues, und auch hier stand über allem das Gebot der Kostenneutralität. Im Großteil der Länder scheint die ganze Fantasie zusammengeschrumpft auf diese simple Botschaft: Es darf auf keinen Fall etwas kosten. Und dafür eine Verfassungsänderung? Im Grunde ein Beleg dafür, dass eine echte Reform von Anfang an gar nicht gewollt war, sondern dass es um etwas ganz anderes ging, nämlich um die politische Herrschaft über Besoldungstabellen.

Deshalb zweitens: das Besoldungsrecht. Hier entstanden aus Sicht der Beschäftigten die größten Irritationen, bis hin zu Ärger und Frust als Motivationskiller. Hier folgte auf die Föderalismusreform I drei Jahre später die sogenannte Föderalismusreform II, bei der unter Führung des zweiten Polit-Männer-Duos „Struck/Oettinger“ eine Verschuldungsobergrenze ins Grundgesetz kam. Diese „Schuldenbremse“ bremst seither nicht nur die Verschuldung, sondern auch die politische Gestaltungsfähigkeit, den politischen Mut, aber vor allem die Motivation vieler Beschäftigter in den Ländern. Im Grunde kommt innerhalb der Länder derzeit nur

das Land Bayern seiner rechtlichen und moralischen Verpflichtung nach, Beamtinnen und Beamte zeit- und wirkungsgleich mit den Tarifbeschäftigten zu bezahlen. Zwar wurde auch dort zwischen- durch gesündigt, aber man kehrte wieder auf den ordentlichen Pfad der Tugend zurück. Inzwischen muss also ein Bundesland dafür gelobt werden, wenn es das eigentlich Selbstverständliche tut, nämlich Tarifergebnisse eins zu eins zu übertragen, ohne Wenn und Aber und ohne große Diskussionen. Und so ist der Abstand von Bayern zu anderen Ländern (zum Beispiel Berlin, Brandenburg unter anderem) inzwischen gewaltig. Gerade für uns im Steuerbereich, wo ein bundeseinheitliches Steuerrecht gilt, ist das besonders ärgerlich. Dieselbe Tätigkeit wird völlig unterschiedlich bezahlt. Und wo man hinschaut: mal ein Hinausschieben um viele Monate, mal Deckelungen (Rheinland-Pfalz, zuletzt Hessen), mal Nullrunden, mal die Absenkung der Eingangsbesoldung. Und man spart nicht einmal mit Drohungen: In Baden-Württemberg sprach der neue Innenminister sogar davon, man wolle „Folterwerkzeuge“ herausholen. Ein Sprachgebrauch, den Beamtinnen und Beamte als Schlag ins Gesicht empfinden.

Erinnern wir uns bitte doch alle daran: Jeder im öffentlichen Dienst leistet mehr, als er leisten müsste. Täten wir alle Dienst nach Vorschrift, dann würde das Staatsschiff gewaltig wackeln. Gerade die Krisen der letzten Zeit und der letzten Jahre haben das doch deutlich gezeigt. Unser öffentlicher Dienst ist international Spitze. Und gerade dem will man Folterwerkzeuge offerieren? Wer solches Gedankengut pflegt, zeigt einen kläglichen Mangel an Führungskompetenz und an Fingerspitzengefühl. Ich empfinde es als erschreckend, dass man inzwischen allerorts die Verwaltungsgerichte und die

Verfassungsgerichte bemühen muss, um eine amtsangemessene Bezahlung zu erstreiten. In NRW musste der dortige Verfassungsgerichtshof einschreiten, und auch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe entwickelte sich durch zwei zentrale Urteile zur Hüterin einer amtsangemessenen Besoldung. Aber was sind das für Dienstherren, die man verklagen muss?

Es scheint offenbar politisch noch nicht durchgedrungen, dass angesichts einer immer schlechteren Demografie in der Verwaltung Wertschätzung, Fairness und Motivation zu immer stärkeren Parametern dafür werden, ob man sich als junger Mensch dem öffentlichen Dienst zu- oder davon abwendet. Kein großer privater Arbeitgeber würde sich das leisten, sich in einen Dauerclich mit seinen Beschäftigten zu begeben. Das ist das Gegenteil einer vorausschauenden Politik. Wer sein Personal als Steinbruch für eine brutale Haushaltskonsolidierung missbraucht, betreibt keine nachhaltige Politik. Und das muss einfach immer wieder gesagt werden: Wir sind kein schnöder Kostenfaktor, den man hin- und herschiebt, und keiner von uns hat sich selbst eingestellt. Der öffentliche Dienst ist gut ausgebildet, hält den Staat durch seinen täglichen Einsatz am Laufen, ist ein höchst positiver Standortfaktor für die Wirtschaft und ein Garant für Stabilität und Verlässlichkeit. Wir sind keine seelenlosen Rädchen, sondern wir wollen so behandelt werden, wie es unserer Ausbildung, unserer Leistung und unserem Einsatz für Staat und Gesellschaft entspricht.

Und drittens: In Baden-Württemberg wird gemunkelt, dass die neue grün-schwarze Landesregierung auch die Beamtenversorgung auf den Prüfstand stellen will. Künftiger Höchstsatz der Beamtenversorgung 68 Prozent? Das wäre in

der Tat ein Folterwerkzeug, dass wir uns nicht bieten lassen können. Zwar steht nichts davon im Koalitionsvertrag, aber nicht nur die Opposition, sondern auch der dortige Beamtenbund gehen von „Geheimabsprachen“ aus. Für mich gilt hier ein „Wehret den Anfängen“. Denn einmal losgelegt, kann sich ein politischer Flächenbrand entwickeln. Und wer nur den Fokus auf die Versorgung aus dem letzten Amt richtet, hat in Wahrheit das Beamtenverhältnis nicht verstanden.

Man fängt doch klein an und dient sich ein Berufsleben lang nach oben. Und deshalb ist es ungerecht und schäbig, nur auf das Ende eines Berufslebens zu schauen. Gerade im Steuerbereich werden viele Beschäftigte über Jahrzehnte mittels Dienstpostenbündelungen unterhalb des wahren Leistungsniveaus bezahlt. Und auch wenn es gerade modern erscheint: Wir lassen uns auch nicht mit dem geringen Rentenniveau einer Reinigungskraft vergleichen. Wir sind gut ausgebildet, bilden uns ständig fort, haben keine Zeiten der Arbeitslosigkeit und haben keine zusätzliche betriebliche Altersversorgung wie viele andere. Beamtinnen und Beamte arbeiten in einem System einer funktionierenden Altersversorgung und finanzieren über ihre Steuern dazu noch die gesetzliche Rentenversicherung mit. Wer eine geringe Rente bekommt, dem muss eben für den Lebensunterhalt geholfen werden. Aber bitte nicht, indem die Versorgung der Beamtenschaft abgesenkt wird.

Und deshalb lautet mein Fazit: Wir lassen uns nicht „foltern“! Wir kämpfen gegen die Auswüchse von Ignoranz und Verantwortunglosigkeit! Und „Folterknechten“ zeigen wir die politische Stirn. Ohne Streiks, aber mit dem großem Mut zur wirkungsvollen Koalitionsfreiheit des Grundgesetzes! ■