

# Zehn Jahre Föderalismusreform(en)

## – Tagungsbericht zum dbb forum Öffentlicher Dienst

Dr. Adina Sitzer

*Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern wurde im Jahre 2006 mit der Föderalismusreform I und der Föderalismusreform II im Jahre 2009 umgesetzt. Im Beamtenrecht führte dies zu einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz insbesondere für die Bereiche der Besoldung, Versorgung und des Laufbahnrechts der Landesbeamten vom Bund auf die Länder sowie zu einem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes. Welche Auswirkungen hat die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen im Beamtenrecht im Zuge der Föderalismusreform? Besoldung und Versorgung driften auseinander. Hat sich dadurch die Befürchtung eines „Wettbewerbsföderalismus“ realisiert? Inwieweit erschweren die Unterschiede im Laufbahnrecht die Mobilität? Unter dem Thema „Zehn Jahre Föderalismusreform(en)“ fand am 25. Mai 2016 das dbb forum Öffentlicher Dienst in Berlin statt, das vom dbb beamtenbund und tarifunion veranstaltet wurde. Nahezu 200 Teilnehmer aus verschiedenen Praxisbereichen trafen auf politische Repräsentanten und Referenten.*

Hans-Ulrich Benra, Stellvertretender dbb Bundesvorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik, nahm seine Begrüßungsrede zum Anlass, die Hintergründe der Föderalismusreform in Erinnerung zu rufen. 10 Jahre nach Abschluss der Föderalismusreform I zog er eine kritische Bilanz. Die Unterschiede in Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht führten zu einer unüberschaubaren Normenflut, die Regelungen im Beamtenrecht glichen einem Flickenteppich. Der durch die im Rahmen der Reformdebatte erhoffte Wettbewerb um die besten Ideen habe sich schlicht nicht realisiert und sei zudem auch nicht finanzierbar; denn häufig seien Regelungen schlicht übernommen worden, was einzig zum Aufbau weiterer Bürokratie geführt habe. Im Ergebnis sei das Gegenteil dessen erreicht worden, was angestrebt wurde. Unter Hinweis auf den „Rückfall in die Kleinstaaterei“ zeigte er auf, dass sich im Dienstrecht nunmehr bei länderübergreifenden Angelegenheiten die Notwendigkeit zum Abschluss von Staatsverträgen ergebe, wie dies beispielweise bereits mit Blick auf die Versorgungslasten geschehen sei.

### I. Impulsvorträge

Die Veranstaltung wurde durch Impulsvorträge mit anschließenden Diskussionsrunden, die von der Journalistin *Tanja Samrotzki* moderiert wurden, lebhaft gestaltet. Schon der Titel der ersten Impulsvorträge „In Vielfalt vereint oder vielfältig getrennt“ ließ eine rege Debatte vermuten.

*Franz Müntefering*, Bundesinnenminister a.D., eröffnete mit einem historischen Überblick aus der Perspektive eines „Zeitzeugen“. Er schlug 2003 als Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion die Einrichtung einer Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vor. Die Arbeit der Föderalismuskommission unter Vorsitz von Franz Müntefering und Edmund Stoiber war Grundlage für zwei Gesetzesentwürfe, die Bundestag und Bundesrat vor zehn Jahren beschlossen.

Bei aller Kritik sei zu berücksichtigen, dass nach der Regelung des Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz originär den Ländern zugewiesen sei. Zumal die Ausgaben für die Besoldung und Versorgung ca. 40 Prozent der Gesamtausgaben ausmachten. Die finanzschwachen Länder habe insbesondere die Sorge getrieben, dass ein Abwerbungs-wettbewerb zu ihren Lasten stattfinde. Kritisch merkte er vor diesem Hintergrund an, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland nicht gewährleistet sei und wies auf die drohende weitere Verschärfung hin. Die richtige Antwort hierauf sei gerade nicht ein „Wettbewerbsföderalismus“. Denn die einzelnen Länder seien nicht mit privaten Unternehmen vergleichbar, in denen der Wettbewerb um die besten Kräfte auf einer durchweg anderen Grundlage fuße. Staatliche Institutionen hätten im Gegensatz zu privaten Unternehmen stets das Moment der Gerechtigkeit zu berücksichtigen. Daneben seien auch die Startvoraussetzungen in den einzelnen Ländern zu verschieden, weshalb es schon an der Grundlage für einen funktionierenden Wettbewerbsföderalismus gefehlt habe. Eine Föderalismusreform III sei aus seiner Sicht in naher Zukunft nicht absehbar. Man solle vielmehr vor dem Hintergrund des im Rahmen der Föderalismusreform eingefügten Zusatzes in Art. 33 des Grundgesetzes „und fortzuentwickeln“ die derzeitigen Regelungen ausgestalten. Wie konkret eine solche Ausgestaltung auszusehen habe, sei noch zu ergründen. *Mün-tefering* schloss seinen Vortrag mit der These, eine Demokratie komme ohne einen gut funktionierenden öffentlichen Dienst nicht aus.

Der anschließende Beitrag von *Annegret Kramp-Karrenbauer*, Ministerpräsidentin des Saarlandes und von 2000 bis 2007 Innenministerin des Saarlandes, erfolgte vor dem Hintergrund eines „Haushaltsnotlagelandes“. In einer differenzierten Betrachtung äußerte sie sich zur Thematik des Wettbewerbsföderalismus und dessen Gefahr insbesondere für finanzschwache Länder. Die Personalkosten nähmen einen Großteil der Ausgaben im Landeshaushalt ein. In diesem Zusammenhang wies sie auf den Einfluss der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) hin, in welcher die finanzstarken Länder einen großen Einfluss ausübten. Da ein Ausstieg aus der TdL für das Saarland nicht zur Debatte stehe, würden die Tarifergebnisse oft nicht wirkungsgleich auf die Statusgruppe der Beamten übertragen. Die im Rahmen der Föderalismusreform II eingefügte Schuldenbremse enge den Handlungsspielraum des Saarlandes ein. Es brauche eine faire Lastenverteilung mit dem Bund, weshalb sie für eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen plädiere. Um dennoch weitere Einsparungen zu ermöglichen, werde die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst verringert, im Gegenzug aber die Arbeitsbedingungen der bestehenden Beamtenverhältnisse verbessert.

Als letzter Referent in der Reihe der Impulsvorträge äußerte sich *Paul Johannes Fietz*, seit 2014 Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst im Bundesministerium des Inneren. Er stellte die Argumentation der Befürworter und Gegner der Reform gegenüber. Im Ergebnis gebe es zwar Besoldungsentwicklungen nach unten, jedoch keine von den Kritikern befürchtete flächendeckende „Besoldungsspirale“ und damit aus seiner Sicht