



INSTITUT FÜR VÖLKERRECHT UND AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT

Geschäftsführender Direktor
Professor Dr. iur. Bernhard Kempen

Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Straße 2
50931 Köln
☎ ++49 (0)221 470-2364
Fax ++49 (0)221 470-4992
bernhard.kempen@uni-koeln.de

13.05.2006

S t e l l u n g n a h m e

*zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Föderalismusreform, Justiz/Inneres, 17. 05. 2006)*

Die geplante Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für wesentliche Teile des Dienstrechts der Beamten (Laufbahnen, Besoldung und Versorgung) vom Bund auf die Länder wird eindeutig abgelehnt. Sie würde das einheitliche Beamtenrecht zersplittern, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes vermindern und insbesondere die Mobilität von Beamten in Deutschland erheblich reduzieren. Im einzelnen sind für meine ablehnende Haltung folgende Argumente maßgebend:

1. Mit der Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 GG um die Worte „und fortzuentwickeln“ soll aus meiner Sicht die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aufzuweichen. Die inhaltliche, werthafte und wertgebundene Fundierung des Dienstrechts der Beamten in Bund, Ländern und Kommunen würde damit einem schleichenden Erosionsprozess ausgesetzt werden, der im Ergebnis zu einer Auflösung des Berufsbeamtentums führt. In einem ersten Schritt wird mit der Änderung von § 33

Abs. 5 GG einer massiven Reduktion der Besoldung und Versorgung von Beamten die Tür geöffnet.

2. Die bestehende Zuständigkeitsverteilung hat sich bewährt. Es besteht weder ein politischer Anlass noch ein sachlicher Grund für eine Änderung. Die Einführung der konkurrierenden Gesetzgebung 1971 hatte das Ziel, Kleinstaaterei und unnötige Konkurrenz zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern zu beseitigen, Rechtseinheit für alle Beamten herzustellen und damit ihre Mobilität zu garantieren. Diese Ziele sind erreicht worden. Die Renovellierung des Grundgesetzes würde lediglich den Zustand wieder herstellen, der vor 1971 mit guten Gründen als reformbedürftig galt.
3. Die bestehende Regelung gibt den Ländern ausreichend Möglichkeit, im gesamten Bereich des Dienstrechts landesspezifische Regelungen zu erlassen. In die Regelungskompetenz der Länder fallen zur Zeit unter anderem die Zahl der Beamten, die Beihilfe, die Ämterbewertung, die Arbeitszeit, die Sonderzuwendungen und zahlreiche Zulagen.
4. Um den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in Deutschland gerecht zu werden, würde eine Bandbreitenregelung des Bundesgesetzgebers ausreichen. Dabei zeigt sich, daß die Abschaffung des Ortszuschlages, der ein Instrumentarium zum Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zur Verfügung stellte, keine erfolgreiche Reform war.
5. Im Widerspruch zu allen Bestrebungen, Bürokratie abzubauen, gibt es keinerlei seriöse Schätzung, zu welchem organisatorischem Aufwand (und Kostenaufwand) die geplante Grundgesetzänderung führen wird. In der ganz überwiegenden Zahl der Länder gibt es bislang überhaupt keine Dienstrechtsabteilungen. Diese müssten zukünftig errichtet werden, um ein Landesbesoldungs- und ein Landesversorgungsgesetz sowie zahlreiche Nebengesetze vorzubereiten und zu administrieren.

6. Mit der Föderalisierung des Beamtenrechts verändert sich auch das berufliche Selbstverständnis des Beamten. Die Blickrichtung wird nicht mehr nach Berlin gehen, sondern sich nach innen richten. Gerade in den kleineren Bundesländern wird die Fixierung auf den Dienstherrn zur Provinzialisierung führen.
7. Das mit der Föderalisierung des Dienstrechts offensichtlich bezweckte Ziel, die Beamten nach Maßgabe der wirtschaftlichen Kraft eines Bundeslandes zu besolden und zu versorgen, wird bis auf weiteres zu einen Besoldungswettlauf nach unten führen. Im Ergebnis werden die finanzschwachen Länder von minderqualifizierten Beamten verwaltet.
8. Gerade im höheren Dienst ist die Mobilität von Spitzenbeamten von essentieller Bedeutung. Diese Mobilität lässt sich nicht aufrecht erhalten, wenn jedes Bundesland ein eignes Besoldungs- und Versorgungsrecht anwendet und jedes Bundesland das Laufbahnrecht nach eigenen Vorstellungen gestaltet.
9. Es besteht ein erheblicher Wertungswiderspruch, daß das Versorgungsrecht der Beamten föderalisiert werden soll, während das Versorgungsrecht der Angestellten weiterhin bundeseinheitlich gestaltet ist. Vergleichbares gilt auch für das Besoldungsrecht, solange der BAT noch Flächentarifvertrag ist.
10. Im Bildungsbereich wird ein Großteil der Versäumnisse, unter denen Deutschland nach dem Urteil aller Experten zur Zeit leidet, der Inflexibilität und dem Einstimmigkeitsprinzip der Kultusministerkonferenz angelastet. Die Föderalismusreform im Dienstrecht wird dazu führen, daß die Innenministerkonferenz zukünftig in einen Ineffizienzwettbewerb mit der Kultusministerkonferenz treten kann.

Professor Dr. Bernhard Kempen