

Entwicklung der Besoldung und des Laufbahnrechts im Vergleich der Bundesländer nach den Föderalismusreformen

Beitrag zum Symposium anlässlich des
80. Geburtstages von Klaus König

Nicolai Dose
Universität Duisburg-Essen

9. Januar 2015

Inhalt

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus
2. Veränderung des institutionellen Settings
3. Ausreichender finanzieller Spielraum der Länder?
4. Anreiz zur Mobilität von Beamten?
5. Bereitschaft zur Mobilität?
6. Möglichkeit zur Mobilität?
7. Fazit

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus

- Ein Stück weit präskriptive Anleitung für die Föderalismusreform I
- Schlägt sich insbesondere nieder im Einstieg in den Trennföderalismus
=> Ermöglichung von Wettbewerb zwischen den Ländern

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus

- Wettbewerb zwischen den Ländern sei zentraler Motor für
 - Effizienz und
 - Innovationen

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus

Folgende konkrete Argumentation:

- Wettbewerb führe zu einem differenzierten Angebot öffentlicher Leistungen.
- Dieses orientiere sich in besonderer Weise an den Wünschen der Bürger.
- Da der Bürger als Abnehmer öffentlicher Leistungen wählen könne, müssten sich die Anbieter öffentlicher Leistungen um ständig verbesserte Lösungen bemühen.
- Dies führe zu höherer Effizienz und bedarfsgerechten öffentlichen Leistungen.

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus

Wirkungsvoraussetzungen (vgl. Kropp 2010)

- Gliedstaaten müssen in der Lage sein, den Wettbewerb zu bestehen (Benz 2002). (=> finanzielle Ausgangslage?)
- räumliche Kongruenz von
 - Befugnis zur Entscheidung über materielle Politik,
 - Befugnis zur Entscheidung über Finanzierung und
 - Wirkungsraum der öffentlichen Leistungen(Zielt auf: fiskalische Äquivalenz [Olson])
- Abwesenheit von opportunistischen Eliten (Keinen Vorteil für die eigene Region anstreben, wenn dies dem Gesamtsystem schadet).

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus

Wirkungsvoraussetzungen

- Bürger müssen über Exit-Option verfügen. => Wechsel von einem Bundesland in ein anderes muss möglich sein.



beziehen auf

Beamte und ihre Besoldung

1. Ökonomische Theorie des Föderalismus

Forschungsfragen:

- Verfügen die Bundesländer über ausreichenden finanziellen Spielraum, um im Wettbewerb bestehen zu können?
- Verfügen die Beamten über eine Exit-Option, wenn Ihnen die Bedingungen in einem Bundesland nicht zusagen?
 - Gibt es Anreize für einem Wechsel?
 - Ist ein Wechsel ohne Weiteres möglich?

2. Veränderung des institutionellen Settings

- Bei den Ländern liegen seit dem 1. Sept. 2006 die Gesetzgebungszuständigkeiten für
 - Laufbahnen
 - Besoldung
 - Versorgung (Art. 74 I Nr. 27 GG)
- Von den neuen Gestaltungsmöglichkeiten machen die Länder ganz unterschiedlich Gebrauch.

2. Veränderung des institutionellen Settings

- Einführung der Schuldenbremse nach Art. 109 III GG mit der Föderalismusreform II (ab 2020 unter Normalbedingungen keine Neuverschuldung der Länder erlaubt)

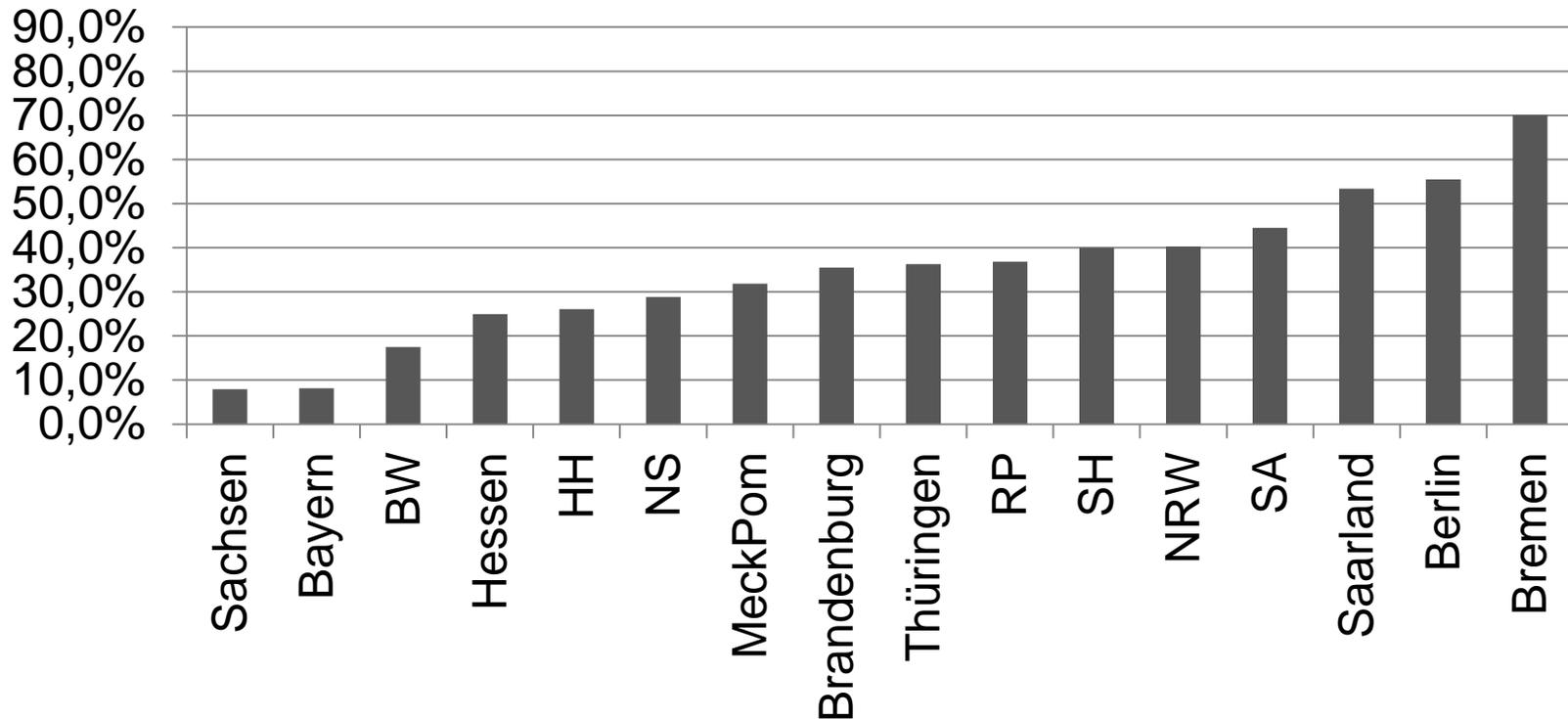
3. Ausreichender finanzieller Spielraum der Länder?

- Keine hinreichenden eigenen Möglichkeiten, Steueraufkommen zu generieren.
- Ungleiche Finanzkraft der Länder.



Ungleiche Voraussetzungen zur Aufnahme des Wettbewerbs zwischen den Ländern.

Verschuldungsgrad im Jahre 2013

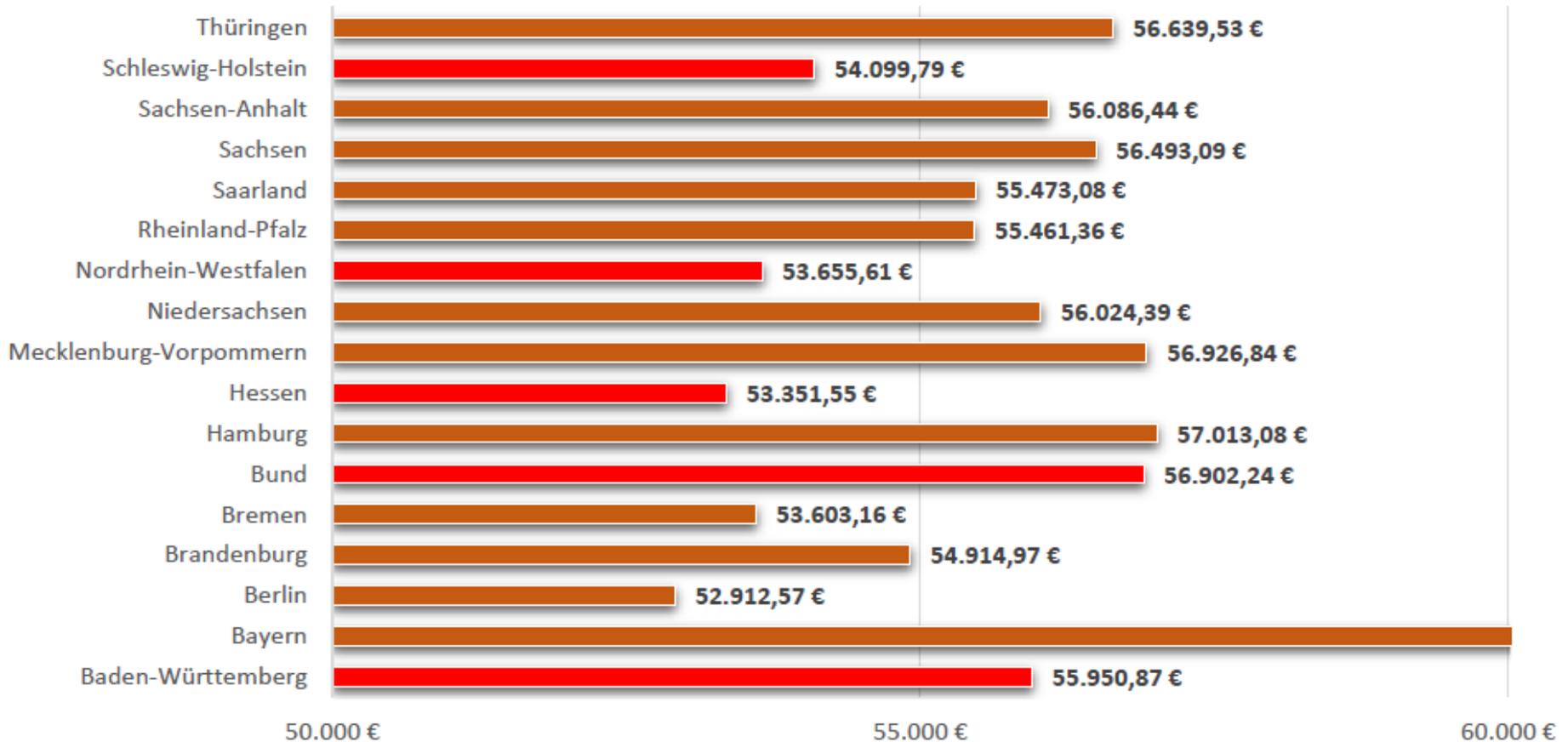


Eigene Berechnungen nach: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2013, Reihe 1, Band 1, Frankfurt am Main, Kapitel 1, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/R1B1.zip, gesichtet am 24.04.2014 sowie: Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte1 am 31.12.2013 - Vorläufiges Ergebnis -, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/Schulden311213.html>, abgerufen am 24.04.2014.

4. Anreiz zur Mobilität von Beamten?

- Stark unterschiedliche Entwicklung der Besoldungshöhe in den Bundesländern.

A13-Jahresbruttobesoldung 2014 bei Annahme einer 40h-Woche



Summe aus jährlichem Grundgehalt, allg. Stellenzulage/Strukturzulage, evtl. Einmal- und Sonderzahlungen; eigene Berechnungen DGB BVV, Abt. OEB.

4. Anreiz zur Mobilität von Beamten?

- In Bayern wird ein Beamter/eine Beamtin der Besoldungsgruppe A 13 um 13,5 % besser besoldet als in Berlin.

4. Anreiz zur Mobilität von Beamten?

- Stark unterschiedliche Entwicklung der Besoldungshöhe in den Bundesländern.



Anreiz zur Mobilität.

5. Bereitschaft zur Mobilität?

- Abhängig von persönlichen Gegebenheiten:
 - Beamte mit starker Verankerung im sozialen Umfeld dürften eher nicht wechseln.
 - Beamte am Anfang ihres Berufslebens dürften eher wechseln.
 - Besser qualifizierte und gut bezahlte Beamte dürften eher wechseln.

6. Möglichkeit zur Mobilität?

Damit der Wettbewerb zwischen den Ländern Wirkung entfalten kann, muss Mobilität möglich sein (Exit Option).

Frage: Ist für Beamte Mobilität über Landesgrenzen hinweg möglich?

6. Möglichkeit zur Mobilität?

Klassische Wege des Dienstherrenwechsels:

- Freigabe der abgebenden Behörde nach erfolgreicher Bewerbung auf eine Stelle in bei einem anderen Dienstherrn.
 - Dienstliches Interesse zu beachten.
 - Wartezeit sollte nicht länger als zwei Jahre betragen.

6. Möglichkeit zur Mobilität?

Klassische Wege des Dienstherrenwechsels:

- Austauschverfahren, ggfls. im Ringtausch (erschwert durch geringe Nachfrage nach unattraktiven Bundesländern)
- Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis und Neuernennung.
 - Entgegenstehende Absprachen der Bundesländer
 - risikoreich

6. Möglichkeit zur Mobilität?

Zusätzliche Mobilitätsbeschränkungen durch ein sich auseinander entwickelndes Laufbahnrecht
(Lorse 2010, Schnellenbach 2011, Hoffmann 2012).

6. Möglichkeit zur Mobilität?

Sich auseinander entwickelndes
Laufbahnrecht

Situation in den Ländern (unvollständig)

- Bayern: Eine Laufbahngruppe, sechs Fachlaufbahnen, modulare Qualifizierung
- Norddeutsche Küstenländer: Zwei Laufbahngruppen, zehn Fachlaufbahnen
- NRW, Brandenburg und Saarland: vier (hergebrachte) Laufbahngruppen

6. Möglichkeit zur Mobilität?

Folgen für die Beamten

- Zum Teil größere Flexibilität *innerhalb* eines Landes und eines Laufbahnsystemverbundes
- Erhöhte Hemmnisse für Laufbahnsystem *überschreitende* Mobilität, wegen
 - der unterschiedlichen Vorschriften
 - erhöhter Informationskosten

7. Fazit

- Nicht alle Bundesländer verfügen über die finanziellen Voraussetzungen, um im Wettbewerb der Länder zu bestehen. Durch die Schuldenbremse sind sie zusätzlich in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt.
- Durch die unterschiedliche Besoldungshöhe und das unterschiedlich attraktive Laufbahnrecht entsteht ein *Mobilitätsdruck* in Richtung der attraktiveren Bundesländer – insbesondere für junge, mobile Berufsanfänger.

7. Fazit

- Beamte mit gesuchten Qualifikationen und hohem Qualifikationsniveau werden sich mittel- bis langfristig eher finden in Bundesländern
 - mit hoher Besoldung und solchen
 - mit einem Laufbahnsystem, das eine hohe Binnenmobilität (Aufstieg) ermöglicht.

7. Fazit

- Durch die unterschiedliche räumliche Verteilung von Beamten mit hoher Qualifikation und gesuchten Qualifikationen wird sich die Leistungsfähigkeit der Länder weiter auseinander entwickeln.



Der Trennföderalismus wird unter den gegebenen Bedingungen die regionalen Disparitäten verstärken.

7. Fazit

- Entwicklung wird prinzipiell abgemildert durch:
Das sich auseinander entwickelnde
Laufbahnrecht, das zusätzliche Hürden errichtet.
Beamte können die unattraktiven Länder nur
schlecht verlassen (eingeschränkte Exit Option).
- Allerdings dürfte ein Wechsel von einem Land mit
einem klassischen Laufbahnsystem in eines mit
einem modernen Laufbahnsystem ceteris paribus
relativ leicht möglich sein (etwa von NRW nach
Bayern).
- Innovation beobachtbar: Reform des
Laufbahnrechts

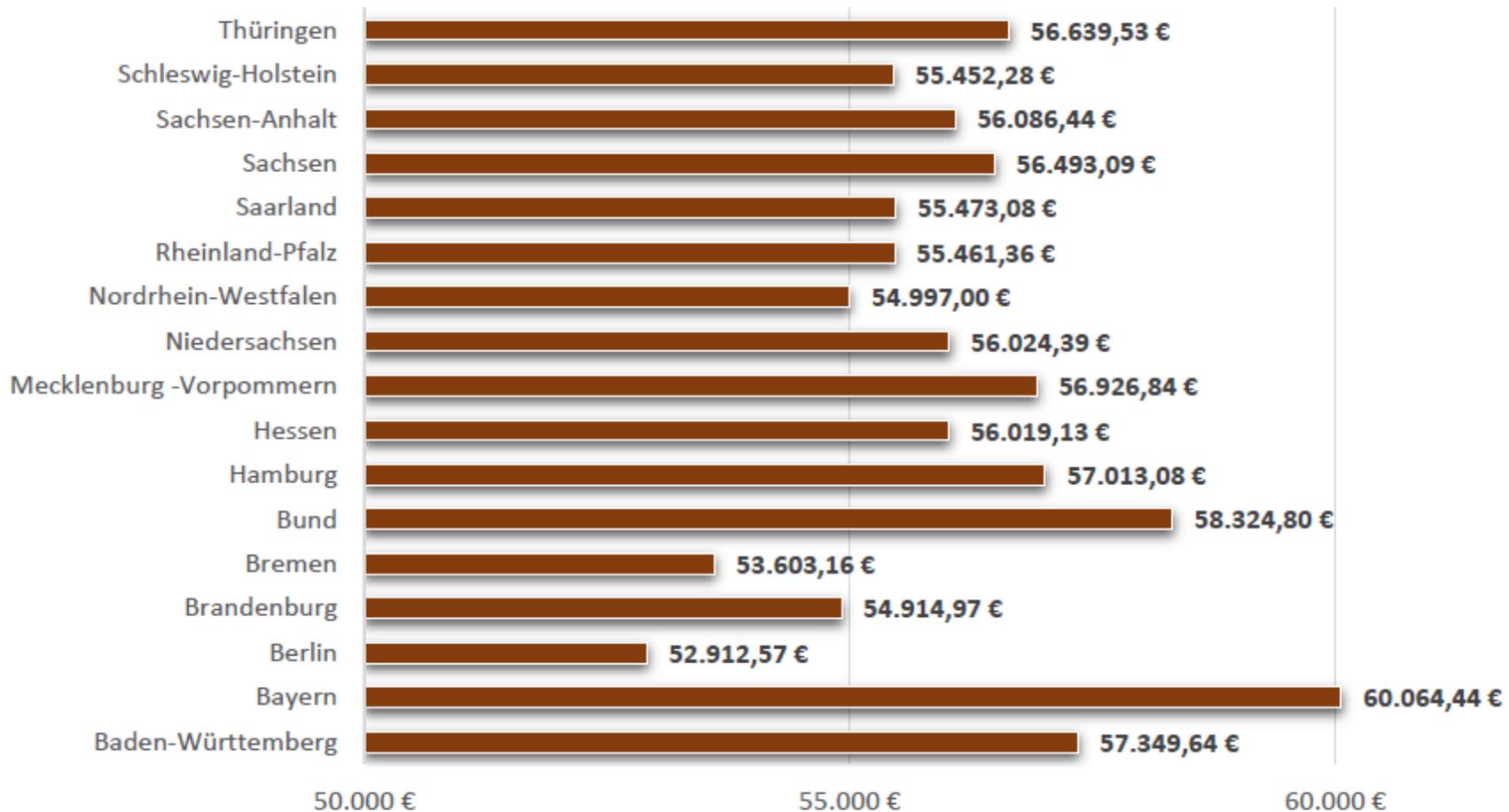
Entwicklung der Besoldung und des Laufbahnrechts im Vergleich der Bundesländer nach den Föderalismusreformen

Beitrag zum Symposium anlässlich des 80. Geburtstages von Klaus König

Nicolai Dose
Universität Duisburg-Essen

9. Januar 2015

A13-Jahresbruttobesoldung 2014



Summe aus jährlichem Grundgehalt Endstufe, allg. Stellenzulage/Strukturzulage, evtl. Einmal- und Sonderzahlungen; eigene Berechnungen DGB BVV, Abt. OEB.

2. Veränderung des institutionellen Settings

- Einführung der Schuldenbremse nach Art. 109 III GG mit der Föderalismusreform II (ab 2020 unter Normalbedingungen keine Neuverschuldung der Länder erlaubt)



These: Schuldenbremse beeinflusst die Ausfüllung der Kompetenz zur Festlegung der Besoldung durch die Länder.

2.2 Wirkung des Verschuldungsgrades der Länder

Konkrete Frage:

Lässt sich die Besoldungshöhe durch den unterschiedlichen Verschuldungsgrad eines Bundeslandes erklären?

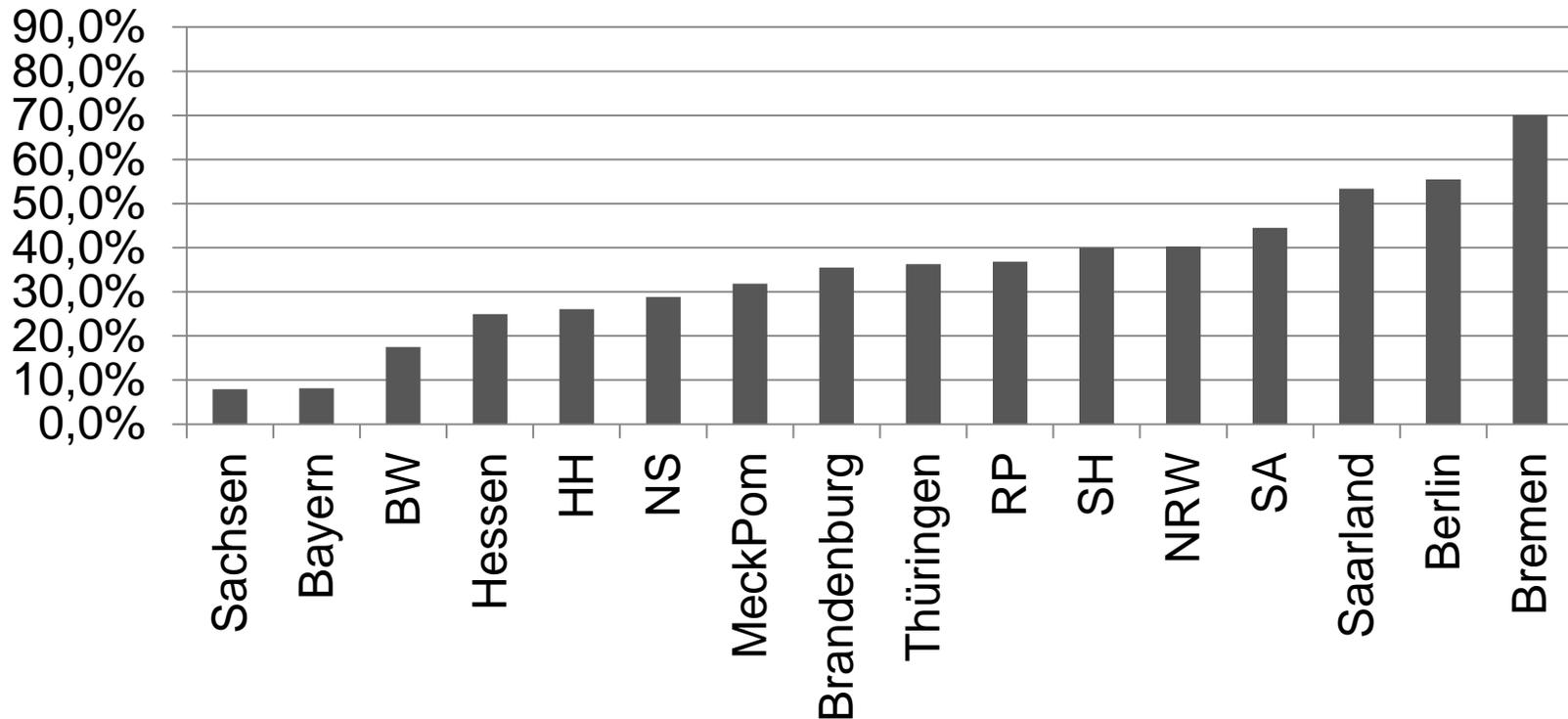
2.2 Wirkung des Verschuldungsgrads der Länder

Wie soll die Frage beantwortet werden?

Wir schauen uns an:

- Verschuldungsgrad = Verschuldung in Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung
- Besoldung auf Basis einer 40 h-Woche inklusive aller Zulagen und Sonderzahlungen
- Zeitliche Verschiebung von einem Jahr (Verschuldung 2012; Besoldung 2013)

Verschuldungsgrad im Jahre 2013



Eigene Berechnungen nach: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2013, Reihe 1, Band 1, Frankfurt am Main, Kapitel 1, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/R1B1.zip, gesichtet am 24.04.2014 sowie: Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte1 am 31.12.2013 - Vorläufiges Ergebnis -, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Tabellen/Schulden311213.html>, abgerufen am 24.04.2014.

