

Dose, Nicolai; Burmester, Carolin; Wolfes, Felix

Research Report

Das fragmentierte Dienstrecht der Bundesländer und die Mobilität der Beamten: Eine empirische Untersuchung zu Beamtentauschverfahren, Mobilitätsanreizen und Mobilitätshemmnissen nach der Föderalismusreform

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 381

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Dose, Nicolai; Burmester, Carolin; Wolfes, Felix (2018) : Das fragmentierte Dienstrecht der Bundesländer und die Mobilität der Beamten: Eine empirische Untersuchung zu Beamtentauschverfahren, Mobilitätsanreizen und Mobilitätshemmnissen nach der Föderalismusreform, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 381, ISBN 978-3-86593-292-1, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/179246>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

STUDY

Nr. 381 · April 2018

DAS FRAGMENTIERTE DIENSTRECHT DER BUNDESLÄNDER UND DIE MOBILITÄT VON BEAMTEN

Eine empirische Untersuchung zu Beamtentauschverfahren,
Mobilitätsanreizen und Mobilitätshemmnissen nach der
Föderalismusreform

Nicolai Dose, Carolin Burmester und Felix Wolfes

Dieser Band erscheint als 381. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Nr. 381 · April 2018

DAS FRAGMENTIERTE DIENSTRECHT DER BUNDESLÄNDER UND DIE MOBILITÄT VON BEAMTEN

Eine empirische Untersuchung zu Beamtentauschverfahren,
Mobilitätsanreizen und Mobilitätshemmnissen nach der
Föderalismusreform

Nicolai Dose, Carolin Burmester und Felix Wolfes

© 2018 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Das fragmentierte Dienstrecht der Bundesländer und die Mobilität von Beamten“ von Nicolai Dose, Carolin Burmester und Felix Wolfes ist lizenziert unter **Creative Commons Attribution 4.0 (BY)**.

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

ISBN: 978-3-86593-292-1

INHALT

1	Ausgangspunkt und Fragestellung	7
2	Forschungsdesign und Methoden	10
2.1	Die Online-Umfrage	10
2.2	Die Fallstudien	12
3	Ergebnisse	14
3.1.	Welche Mobilitätsanreize sind bedeutsam?	14
3.2.	Welche Mobilitätshemmnisse sind bedeutsam?	25
3.3.	Woran können Versetzungsverfahren scheitern?	34
3.4.	In welchem Umfang werden in der Praxis die erfahrene Ausbildung und die erworbenen Qualifizierungen von Beamten bei einem länderübergreifenden Wechsel anerkannt?	41
3.5.	Ist es in den letzten Jahren schwieriger geworden, einen bundesländerübergreifenden Dienstherrenwechsel zu bewerkstelligen?	44
3.6.	Welche Faktoren begünstigen einen Wechsel?	44
4	Fazit und Ausblick	47
5	Handlungsempfehlungen	50
	Literatur	52
	Die Autorin und Autoren	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Forschungslogik der Fallstudien	13
Abbildung 2: Besoldung der Bundesländer Berlin und Bayern nach Besoldungsgruppen im Jahr 2017	15
Abbildung 3: Besoldungserhöhungen der Länder Berlin und Bayern von 2008–2014 und 2014–2017	16
Abbildung 4: Private Gründe als Anreiz und Hauptgrund für einen Bundeslandwechsel	24
Abbildung 5: Bedeutung der Laufbahngruppensysteme für einen Bundeslandwechsel	26
Abbildung 6: Gründe für nicht gestellte Versetzungsanträge	27
Abbildung 7: Ablehnungsgründe von Versetzungsanträgen durch die Dienstbehörde (institutionell)	30
Abbildung 8: Ablehnungsgründe von Versetzungsanträgen seitens der Dienstbehörde (individuell)	31
Abbildung 9: Vermehrt Probleme bei bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel in den letzten Jahren	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die Laufbahnsysteme der Bundesländer	20
Tabelle 2: Vorgesehene Aufstiegsmöglichkeiten im Beamtenrecht der Bundesländer	21

1 AUSGANGSPUNKT UND FRAGESTELLUNG

Folgt man Hradil (2005, S.30) liegt soziale Ungleichheit „dann vor, wenn Menschen aufgrund ihrer Stellung in sozialen Beziehungsgefügen von den ‚wertvollen Gütern‘ einer Gesellschaft mehr als andere erhalten“. Während der Zugang zu Bildung und formalen Bildungsabschlüssen sehr klar zu den „wertvollen Gütern einer Gesellschaft“ gehören (Hradil 2005, S.31 f.), werden die Leistungen der öffentlichen Verwaltung zwar nicht standardmäßig zu diesen Gütern gezählt. Bereits die Einbeziehung von Arbeits- und Umweltbedingungen, wie dies für die moderne Ungleichheitsforschung üblich ist (Hradil 2005, S.31 f.; siehe auch Ludwig-Mayerhofer 2004, S.96) verweist jedoch auf die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die Herstellung von Gleichheit. Denn sie ist es, die über den Vollzug bzw. den Nichtvollzug beispielsweise von Umweltgesetzen oder von Vorschriften zum technischen Arbeitsschutz Einfluss auf das Ausmaß der jeweiligen Ungleichheit nimmt. Häufig stellt sich der Vollzug je nach Ausstattung mit personellen und technischen Ressourcen sowie je nach organisatorischem Zuschnitt regional ungleich dar (Dose 2002: S.661 ff.). Mit dem Begriff der regionalen Disparitäten wird auf diese Ungleichheit im Raum verwiesen: Teilräume eines regionalen Ganzen weisen Unterschiede in der Versorgung mit wertvollen Gütern auf, die Auskunft über die Lebensbedingungen in den Teilräumen erteilen. Politik und insbesondere Regionalpolitik haben sich zur Aufgabe gemacht, solche regionalen Disparitäten soweit möglich abzubauen. Allerdings lässt sich in einigen Bereichen durchaus eine Zunahme von räumlichen Disparitäten und sozialer Divergenz beobachten, wobei Wanderungsbewegungen eine verstärkende Rolle spielen (Wrede 2012, S.198).

Im föderalen Bundesstaat können regionale Disparitäten je nach Ausformung des föderalen Prinzips unterschiedliche Bedeutung aufweisen. Orientiert sich das jeweilige föderale Organisationsprinzip an Konkordanz, ist mit einer stärkeren Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu rechnen. Tritt hingegen gesellschaftliche Differenzierung stärker in den Vordergrund, wie dies in Deutschland spätestens seit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I der Fall ist, muss mit unterschiedlichen Lebensverhältnissen in den Bundesländern gerechnet werden, also mit der Zunahme regionaler Disparitäten (Sturm/Zimmermann-Steinhart 2005, S.20 und S.29; Kropp 2010, S.46). Denn wie u. a. aus der vergleichenden Verwaltungsforschung bekannt ist, nehmen bei zunehmender Dezentralisierung die Un-

gleichheiten zwischen Territorien zu (siehe Kuhlmann et al. 2011, S. 42 und S. 275).

Obwohl oder gerade weil die beiden Föderalismusreformen von 2006 und 2009 unterschiedliche Schwerpunkte aufwiesen, haben sie im Zusammenspiel ganz erhebliche Auswirkungen auf die Beamtenschaft und auf das Maß an Ungleichheit der Lebensverhältnisse in den Bundesländern, wobei in der hier vorgelegten Betrachtung die Folgen für die Beamten¹ im Vordergrund des Projektes standen. Während die Föderalismusreform I den Ländern u. a. die Gesetzgebungskompetenz für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ihrer Beamten und die der kommunalen Beamten übertrug, brachte die Föderalismusreform II als am stärksten einschneidendes Element die sogenannte Schuldenbremse. In Verbindung entfalten die beiden Reformen massive Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst. Diese Folgen stehen im Zentrum des Projekts.

Während in einem anderen Teilprojekt, auf das hier lediglich hingewiesen werden soll, der Frage nach den Faktoren nachgegangen wurde, welche die unterschiedlichen Besoldungshöhen in den Bundesländern zu erklären versprechen (siehe Dose/Wolfes 2016), geht es in der hiermit vorgelegten Study um die Wirkungen der sich auseinanderentwickelnden Laufbahnsysteme. Dabei wird der Frage nachgegangen, welche Anreize zur Mobilität bedeutsam sind und ob die fragmentierten Laufbahnsysteme eine die Landesgrenzen überschreitende Mobilität von Beamten behindern. Zur Beantwortung der Frage gehört dann auch, sich über grundsätzliche Probleme klarzuwerden, die wechselwillige Beamte treffen (siehe auch Dose et al. 2016). Aus dieser Frage ergeben sich folgende konkrete Unterfragen:

1. Welche Mobilitätsanreize sind bedeutsam?
2. Welche Mobilitätshemmnisse sind bedeutsam?
3. Woran können Versetzungsverfahren scheitern?
4. In welchem Umfang werden in der Praxis die erfahrene Ausbildung und die erworbenen Qualifizierungen von Beamten bei einem länderübergreifenden Wechsel anerkannt?
5. Ist es in den letzten Jahren schwieriger geworden, einen bundesländerübergreifenden Dienstherrenwechsel zu bewerkstelligen?
6. Welche Faktoren begünstigen einen Wechsel?

¹ Um eine bessere Lesbarkeit des Textes zu gewährleisten, wird im Folgenden auf eine geschlechterneutrale Schreibweise verzichtet.

Nachfolgend werden die formulierten Fragen quer zum gewählten differenzierten, jedoch komplementären methodischen Zugriff problemorientiert beantwortet, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Gesamtzusammenhang an anderer Stelle ausführlicher und zunächst getrennt nach den eingesetzten Methoden dargelegt wird (siehe Dose/Burmester/Wolfes 2018).

2 FORSCHUNGSDESIGN UND METHODEN

In der Studie wurde ein sogenanntes Mixed-Methods-Design angewandt. Durch die Kombination qualitativer und quantitativer Methoden der empirischen Sozialforschung werden so umfangreiche und fundierte Ergebnisse gewonnen. Konkret wurden eine Vorschriftenanalyse mit qualitativen Methoden und eine Online-Umfrage mit gängigen statistischen Erhebungs- und Auswertungsverfahren durchgeführt. Darüber hinaus wurden 32 Fallstudien unter Rückgriff auf Interviews durchgeführt und anschließend mit qualitativen und quantitativen Ansätzen ausgewertet.

2.1 Die Online-Umfrage

Die Fragen der Online-Umfrage wurden inhaltlich durch eine Vorschriftenanalyse (siehe Burmester 2015) und Expertengespräche vorbereitet. Theoretische und juristische Erkenntnisse sollten auf ihre Praxisrelevanz überprüft werden und um neue Wahrnehmungen der befragten personalverantwortlichen Mitarbeiter der Ministerien und der nachgeordneten staatlichen Verwaltung ergänzt werden. Hierbei ging es um die Perception von Anreizen für einen Wechsel des Dienstherrn und dabei auftretende Probleme. Ziel war es, ein möglichst lückenloses Bild der Probleme bei einem bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel abzubilden sowie Anreize für einen Wechsel offen zu legen. Befragt wurden die bereits föderalisierten Bereiche Polizei und Lehramt sowie die mit den Föderalismusreformen neu föderalisierten Bereiche der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung. Die Befragung in bereits länger föderalisierten Beamtengruppen sollte Hinweise auf mögliche Folgen für die Mobilität von Beamten geben, die durch eine rein juristische Analyse nicht aufgedeckt werden können. Des Weiteren liegt darin das Potenzial, bereits beschrittene Lösungswege und Verbesserungsvorschläge aufzugreifen.

Der Fragebogen wurde den Teilnehmern über ihre dienstlichen E-Mail-Adressen zugestellt. Die Beantwortung hat etwa zwölf Minuten in Anspruch genommen. Der Großteil der Fragen war standardisiert und bot in den Antwortmöglichkeiten eine Skala mit fünf Stufen. Für eine möglichst vollständige Abbildung der Vollzugspraxis wurden auch mehrere offene Antwortfelder angeboten, in denen Sachverhalte erläutert und Antwortmöglichkeiten er-

gänzt und detaillierter dargestellt werden konnten. Nach einer einleitenden Frage nach der jeweiligen Beamtengruppe des Befragten wurden Aspekte verschiedener Themenfelder abgefragt. Diese lassen sich überblicksartig in folgende Blöcke unterteilen: Gründe für einen Bundeslandwechsel, Motivation und Hindernisse, Versetzungsanträge, Tauschpartnersystem, Anerkennung von Ausbildung sowie Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Zuge eines Dienstherrenwechsels, Nachschulung als Voraussetzung für einen Dienstherrenwechsel, praktische Bedeutung und Auswirkung der neuen Laufbahnsysteme und den damit einhergehenden, sich auseinanderentwickelnden Anforderungen, praktische Bedeutung und Auswirkung der reduzierten Zahl an Laufbahnen sowie die weiteren Entwicklungen positiver oder negativer Art, die auf die Föderalismusreformen zurückgeführt werden können.

Um bei einer Umfrage hohe wissenschaftliche Standards sicherzustellen, sind die Einhaltung und Durchführung einiger Verfahren von zentraler Bedeutung. Grundlegend wichtig ist, dass die Grundgesamtheit, in diesem Fall alle personalverantwortlichen Mitarbeiter der Ministerien und der nachgeordneten staatlichen Verwaltung für die Bereiche Lehramt, Polizei, allgemeine Verwaltung und Finanzverwaltung, möglichst flächendeckend antworten. Bundesweit wurden daher im Vorlauf der Umfrage die zuständigen Personen postalisch angeschrieben und über das Forschungsprojekt informiert. Ziel war es, eine Zustimmung und Unterstützung der Ministerien für die Umfrage zu erlangen, sodass die später befragten Mitarbeiter sich der Legitimität einer Teilnahme durch ihre Vorgesetzten sicher sein konnten. Daran anschließend wurden die Befragten vor der eigentlichen Umfrage kontaktiert, um Rückfragen zu ermöglichen. Alle Befragten wurden – sofern bekannt – in persönlicher Anrede angeschrieben. Die Namen mit Adressen und E-Mail-Adressen wurden den Organigrammen der Behörden entnommen, die zu großen Teilen auf den Internetseiten zu finden sind. Ergänzend wurde mit den Staatshandbüchern der einzelnen Bundesländer gearbeitet, um etwaig fehlende Kontakte zu ergänzen. Bei ausstehender Antwort wurde zweimal nachgefasst. Die grafische Darstellung war in schlichten, seriösen Farben gehalten und die Umfrage war für alle gängigen Endgeräte wie Laptops, Tablets und Smartphones abrufbar (vgl. Maurer/Jandura 2009, S. 67 ff.). Um eine zügige Beantwortung der Fragen zu ermöglichen, waren diese kurz gefasst und durchgängig mit einer intuitiv zugänglichen fünfstufigen Likert-Skala versehen. Diese Methoden – persönliche Anrede, Legitimität schaffen, mehrmaliges Nachfassen und sinnvolle Skalennutzung – führen in der Regel zu einer vergleichsweise höheren Rücklaufquote, einer geringeren Verweigerungsquote bei einzelnen Fragen und zu weniger Umfrageabbrüchen.

Nach Abschluss der Feldphase von etwa drei Monaten hatten aus der Grundgesamtheit von 1.376 Stellen 24,5 Prozent an der Umfrage teilgenommen. Pro Behörde konnte sich nur eine zuständige personalverantwortliche Person in die Umfrage einbringen, was durch einen nur einmalig verwendbaren Zugangscode sichergestellt wurde. Der Großteil des Rücklaufs kam mit 54,9 Prozent aus der allgemeinen Verwaltung. Etwa 12 Prozent der Antworten kamen jeweils aus dem Bereich der Polizei und des Lehramts. Gut 13 Prozent der Befragten gaben eine Zuständigkeit in der Finanzverwaltung an. Die übrigen 8 Prozent ordneten sich keinem Behördenbereich zu.

2.2 Die Fallstudien

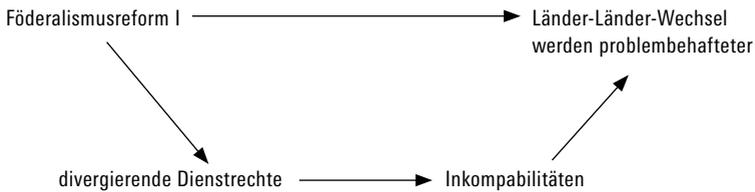
Die durchgeführten Fallstudien dienten der Überprüfung und Ergänzung des Erkenntnisgewinns aus der Vorschriftenanalyse und der Online-Umfrage. Sie ermöglichten eine Tiefe der Problemwahrnehmung, wie sie durch die anderen eingesetzten Methoden nicht gewährleistet werden kann. Auf der Metaebene wurden die Probleme wie in [Abbildung 1](#) konstruiert. Demnach führt die Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 dazu, dass bundesländerübergreifende Dienstherrnwechsel vergleichsweise problembehafteter werden, hier abgebildet in einem direkten Zusammenhang auf oberster Ebene. Darunter steht die kleinteiligere Annahme, dass die Föderalismusreform I dazu führt, dass sich die Dienstrechte der Länder auseinanderentwickeln. Diese sind damit nicht mehr miteinander kompatibel, was dann bei einem bundesländerübergreifenden Wechsel zu Problemen führen kann.

Die Stärke von Fallstudien liegt, wie bereits betont, in der Tiefe der Problemursachenerforschung. Es geht dabei in der vorliegenden Studie um Fragen wie: Welche Inkompatibilitäten lassen sich bei einer detaillierten Betrachtung ausmachen und welche haben möglicherweise nichts mit der formalisierten Ebene der Verfahren und Vorschriften zu tun? Denkbar sind fehlerhafte Anwendungen von Recht, persönliche Gründe oder individuell auftretende Verfahrenskomplikationen. Treten vermeintlich individuelle Probleme jedoch häufiger auf, lassen sich diese durch das Verfahren des „pattern matching“ nach Yin (2013) zueinander in Beziehung setzen und sinnvoll auswerten.

Die für die Durchführung der Fallstudien erforderlichen Informationen wurden durch Intensivinterviews mit Personen erhoben, die bereits mindestens einmal einen Wechsel angestrebt oder vollzogen haben oder sich noch im Wechselverfahren befinden. Kontakte wurden über das Schneeballsystem

Abbildung 1

Forschungslogik der Fallstudien



Quelle: eigene Darstellung

hergestellt und die Interviews haben zwischen 30 Minuten und drei Stunden gedauert. Die Form der explorativen Interviews ermöglicht sowohl eine recht stark standardisierte Abfrage der vermuteten Probleme als auch einen offen gestalteten Erkenntnisprozess. Mit 104 Fragen (Items) war der Fragebogen sehr umfangreich. Neben einer chronologischen Abfrage des Wechselverfahrens wurden auch persönliche Motivationen und Gründe für einen Wechselwunsch abgefragt. Von nicht unerheblichem Interesse waren dabei auch Wege zur Suche eines Tauschpartners, etwa über Tauschbörsen, Gewerkschaftszeitschriften oder den Dienstherrn und Reaktionen auf auftretende Probleme. So lassen sich einige Beamten bereits von vermuteten Problemen abschrecken, andere geben bei der Suche eines Tauschpartners auf und andere halten über zehn Jahre an ihrem Vorhaben fest, bis es zu einem erfolgreichen Abschluss gekommen ist.

Für eine detailgetreue Einordnung des Interviews wurden abschließend die Berufsbiographie chronologisch aufgenommen und die soziobiographischen Angaben erfasst.

3 ERGEBNISSE

3.1. Welche Mobilitätsanreize sind bedeutsam?

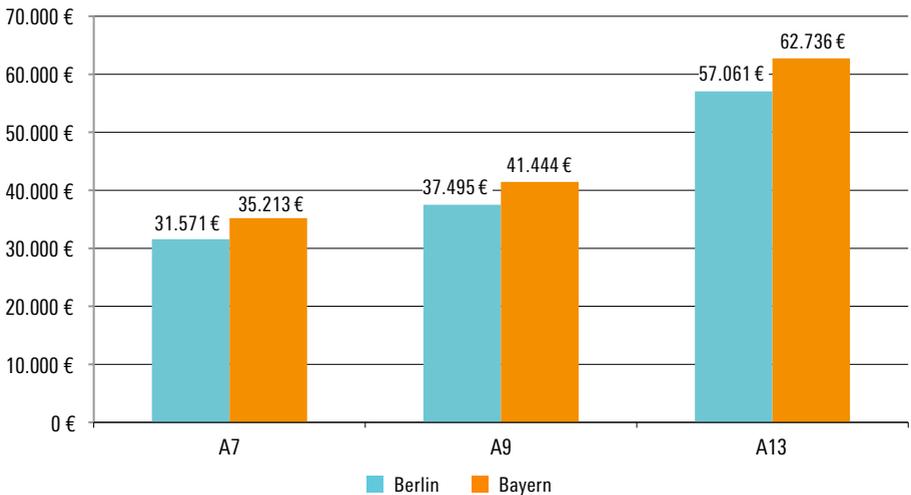
Bereits bevor die Föderalismusreformen in Kraft traten, wurden deren mutmaßlichen Folgen für die Mobilität von Beamten sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble etwa hielt in einem DGB-Interview einen „Wettbewerb um die besten Köpfe“ (DGB Bundesvorstand 2006, S.1) zwischen den Ländern und Kommunen für wünschenswert. Demgegenüber steht die Befürchtung, dass finanzschwache Länder in diesem Wettbewerb verlieren könnten und dementsprechend mit Personalmangel zu kämpfen haben werden oder aber nur noch die minderqualifizierten Bewerber für ihren öffentlichen Dienst abbekommen (vgl. GEW 2006). Welche Anreize wurden von den Bundesländern aber tatsächlich gesetzt und welche davon bewegen Beamte auch in der Praxis dazu, den Dienst in einem anderen Bundesland aufzunehmen oder den Dienstherrn zu wechseln?

Mit der Föderalismusreform I wurde den Landesregierungen die Möglichkeit der unterschiedlichen Besoldung gegeben. Gleichfalls erhielten sie die Gesetzgebungskompetenz, das Laufbahnrecht innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten. Wie Dose/Wolfes ausführlich darlegen, haben die Länder die Möglichkeit zur Anpassung der Besoldung sehr unterschiedlich genutzt.² Nach A 13 besoldete Beamte (bspw. Studienräte) verdienten im Jahre 2014 in Bayern 13,5 Prozent mehr als ihre nach der gleichen Besoldungsgruppe besoldeten Kollegen in Berlin (Dose/Wolfes 2016, S.278). Das macht umgerechnet auf die jährliche Bruttobesoldung bei Annahme einer 40-Stunden-Woche einen Unterschied von 7.150 Euro pro Jahr.

Wie aktuelle Zahlen zeigen, entschärft sich die Spaltung im Vergleich zu den Zahlen des Jahres 2014 in der jüngsten Vergangenheit etwas, ist jedoch weiterhin beachtlich. In [Abbildung 2](#) zeigt der DGB-Besoldungsreport 2017 für das Jahr 2017 bei Umrechnung der Werte auf eine 40-Stunden-Woche für die Besoldung nach A 7, was einer Position im mittleren Dienst entspricht, eine Spannweite von über 3.500 Euro zwischen Bayern mit 35.213,17 Euro als Spitzenreiter und Berlin mit 31.570,64 Euro als Schlusslicht (DGB Bun-

² Für Gründe siehe Schneider 2016.

Besoldung der Bundesländer Berlin und Bayern nach Besoldungsgruppen im Jahr 2017



Quelle: DGB-Bundesvorstand 2017, S. 11 f.

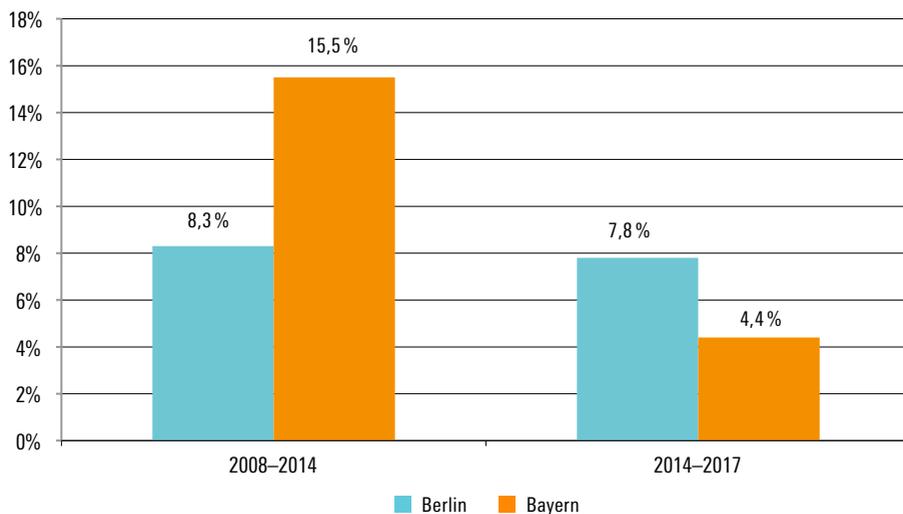
desvorstand 2017, S. 11). Das entspricht einer Differenz von 3.642,53 Euro bzw. ca. 11,5 Prozent.

Für die Besoldung nach A 9 verkleinerte sich im Jahre 2017 die absolute Differenz zwischen Berlin, das auch hier mit 37.494,76 Euro am schlechtesten besoldete, und Bayern, das mit 41.443,66 Euro auch in dieser Besoldungsgruppe am besten besoldete, auf 3.948,90 Euro (DGB Bundesvorstand 2017, S. 12). Dies entspricht einem Unterschied von 10,5 Prozent. Im Vergleich dazu: Im Jahr 2014 lag die Differenz noch bei 4.848,92 Euro, was anteilmäßig 13,9 Prozent entsprach (DGB Bundesvorstand 2014, S. 15).

Für die Besoldung nach A 13, dem Eingangsamten im höheren Dienst, verringerte sich im Jahre 2017 die absolute Differenz zwischen Bayern (62.736,41 Euro) und Berlin (57.061,00 Euro) auf nunmehr 5.675,41 Euro, was einem Anteilswert von etwa 10 Prozent entspricht (DGB Bundesvorstand 2017, S. 12).

Dies zeigt, dass Berlin seine Besoldung ausgehend vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2017 deutlich stärker gesteigert hat als Bayern, und das sowohl in absoluten Zahlen als auch in Prozent. So liegt die Erhöhung der Besoldung für Ber-

Besoldungserhöhungen der Länder Berlin und Bayern von 2008–2014 und 2014–2017



Quelle: eigene Berechnungen und DGB-Bundesvorstand 2017, S. 12 und DGB-Bundesvorstand 2014, S. 15

lin (hier exemplarisch für die Besoldung nach A 13) von 2014 bis 2017 bei 7,8 Prozent, was in absoluten Zahlen 4.148,44 Euro entspricht. Bayern dagegen hat seine Besoldung in derselben Besoldungsgruppe und im selben Zeitraum nur um 4,4 Prozent gesteigert, was 2.671,97 Euro in absoluten Zahlen entspricht. Im Vergleich dazu steigerte Bayern seine Besoldung nach A 13 in den vorhergehenden Jahren 2008 bis 2014 um 15,5 Prozent und Berlin nur um 8,3 Prozent (siehe [Abbildung 3](#)).

Das Land Berlin steht schon seit Jahren für seine Besoldungspolitik in der Kritik. Druck kommt u. a. von Seiten der Gerichte. So hat aktuell das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Beschluss vom 22. September 2017³ festgestellt, dass die Besoldung der Berliner Beamten in den Besoldungsgruppen A 9 bis A 12 und die Richterbesoldung in den Gruppen R 1 bis R 3 in den Jahren 2008 bis 2015 nicht amtsangemessen war und dem Bundesverfassungsgericht insgesamt acht Verfahren vorgelegt (BVerwG 2 C 56.16). Doch auch

³ BVerwG 2 C 56.16 – Beschluss vom 22. September 2017.

schon vorher musste das Land Berlin immer wieder auf die Rechtsprechung reagieren. So hatte der Senat nach dem Urteil zur Professorenbesoldung in Hessen entschieden, seine Besoldung dem Urteil anzupassen. Es war offensichtlich, dass auch die Professorenbesoldung des Landes Berlin keiner gerichtlichen Prüfung Stand halten würde (Berlin.de 2014).

Doch nicht nur die Untergrenze der Besoldung, gesichert durch das Alimentationsprinzip als hergebrachtem Grundsatz des Beamtenrechts nach Art. 33 Abs. 5 GG, setzt Berlin unter Druck. Die Bemühungen der letzten Jahre, den Besoldungsabstand zu verringern, sind Ausdruck eines schwerwiegenden Problems, erfolgreich Nachwuchs zu attrahieren. So kam die zentrale Serviceeinheit Personal des Landes Berlin bereits 2010 zu dem Schluss, dass ein Grund für die Rekrutierungsprobleme bei der Polizei die niedrige Bezahlung und der sich daraus ergebende Mangel an qualifizierten Bewerbern sei (Zentrale Serviceeinheit 2010, S.29). Besser besoldende Bundesländer wie Bayern kennen dieses Ausmaß an Rekrutierungsproblemen nicht. Die Mangelsituation zeigt sich auch an der Reform des Laufbahnsystems des Landes Berlin. So legt Bochmann (2013, S.414) dar, dass es mit der letzten Reform zu einer „zunehmenden ‚Privatisierung‘ des Laufbahnzugangs“ gekommen sei. Gemeint ist damit, dass laufbahnrechtliche Entscheidungen auf externe Stellen übertragen wurden und auf Laufbahnprüfungen und Vorbereitungsdienste verzichtet wurde. Bochmann (2013, S.414) beurteilt die Wahrscheinlichkeit zurückhaltend, dass den Rekrutierungsproblemen mit einem Absenken der laufbahnrechtlichen Leistungsanforderungen zweckmäßig begegnet werden könne und verweist auf die entstehenden Risiken, welche für die Verwaltung mit Abstrichen bei der geforderten Qualifikation verbunden seien (siehe auch grundlegend Bochmann 2017, S.406 ff.). Daher war und ist eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit über die Erhöhung der Besoldung unabdingbar. Die dargelegte Verringerung des Abstands zum bestbesoldenden Bundesland Bayern trägt diesem Druck Rechnung.

Jedoch ist auch beispielsweise ein Besoldungsunterschied von jährlich knapp 5.700 Euro im höheren Dienst eine Summe, mit der nach objektiven Gesichtspunkten ein klarer Mobilitätsanreiz besteht. In der Online-Umfrage wurden die personalverantwortlichen Mitarbeiter der Landesministerien und der nachgeordneten staatlichen Verwaltung gefragt, welche Gründe und Motivationen sie für einen Bundeslandwechsel als zentral erachten. Eine bessere Besoldung und Versorgung fiel vor allem bei den Beamten der allgemeinen Verwaltung (30,9 Prozent⁴) ins Gewicht. Etwa 20 Prozent der Befragten

4 Mehrfachantworten waren möglich.

aus dem Polizeibereich und nur 14,3 Prozent der Befragten aus dem Lehr-
amtsbereich hielten die wirtschaftlichen Anreize für relevant.

Dies zeigt, dass der objektive Mobilitätsanreiz, welcher nach dem Ver-
gleich der Besoldungen angenommen werden könnte, in der Praxis zumin-
dest von den personalverantwortlichen Stellen nur eingeschränkt wahrge-
nommen wird. Das mag daran liegen, dass der oben aufgezeigte massive
Unterschied zwischen Berlin und Bayern ein Extrem bleibt. So wäre ein
Wechsel von Nordrhein-Westfalen nach Brandenburg in der Besoldungs-
gruppe nach A 9 nur mit einem Verlust von brutto 1,68 Euro verbunden.
Und auch zwischen Bayern und Mecklenburg-Vorpommern wären dies jähr-
lich nur knapp 560 Euro (DGB Bundesvorstand 2017, S. 12).

Auch die im Rahmen der Fallstudien befragten Wechsler gaben an, dass
die Besoldung für den Wechsel keine entscheidende Rolle gespielt habe.
Häufig haben sich die Befragten vor dem Wechsel nicht einmal informiert,
welche Besoldung sie in Zukunft erhalten werden. Sie vertrauten auf eine
amtsangemessene und ausreichende Besoldung beim neuen Dienstherrn. Au-
ßerdem spielen auch die unterschiedlichen Krankenversicherungssysteme
eine finanzielle, nicht zu vernachlässigende Rolle. So ist ein Wechsel vom
Land Rheinland-Pfalz, welches die Krankenfürsorge über ein Beihilfesystem
sicherstellt, nach Mecklenburg-Vorpommern, welche das System der Heilfür-
sorge praktiziert, für den wechselnden Beamten mit einer Verringerung der
Eigenbeteiligung bei der Krankenversicherung verbunden. Wobei auch hier
der finanzielle Anreiz nicht immer im Vordergrund stehen muss. So gab es
durchaus Fälle, die den Wechsel in die Heilfürsorge als Nachteil empfanden,
da sie damit die als vorteilhafter empfundene Privatversicherung verloren.

Des Weiteren wird dieser Anreiz durch unterschiedliche Angleichungs-
systeme in den Bundesländern abgeschwächt. So zahlt Berlin Lehrkräften aus
anderen Bundesländern eine Ausgleichszulage, welche dynamisch mit den
Besoldungserhöhungen im ursprünglichen Bundesland mitwächst. Dies gilt
jedoch nur für Lehrkräfte, welche aus dienstlichem Grund nach Berlin über-
nommen werden, wozu hier die Versetzung nach § 15 BeamStG zählt. Lehr-
kräfte, die über das allgemeine Lehrertauschverfahren nach Berlin kommen,
erhalten diese Ausgleichszulage hingegen nicht, da von rein privaten Grün-
den ausgegangen wird.

Obwohl sich die Besoldungshöhe also z. T. erheblich auseinanderenti-
ckelt hat, ist der finanzielle Anreiz anscheinend bislang nicht groß genug
oder nicht ausschlaggebend für einen Bundeslandwechsel. Das sollte aber
nicht zu der Annahme verleiten, dass unter den Beamten kein Unmut über
die Ungleichbehandlung herrscht. Der Leitspruch „Gleiches Geld für gleiche

Arbeit“ ist angesichts der Besoldungsunterschiede nämlich nicht mehr gewährleistet, was vermutlich besonders bei länderübergreifenden Einsätzen und Kooperationen auffällt.

Auch das Laufbahnrecht hat sich länderspezifisch ausdifferenziert. Anreize für einen Bundeslandwechsel können in besseren Aufstiegs- und Beförderungschancen liegen. Aber auch das Einstiegsamt nach Abschluss der Ausbildung könnte gerade für junge Anwärter ausschlaggebend für die Entscheidung eines Dienstantritts in einem bestimmten Bundesland sein. Wie in [Tabelle 1](#) schematisch dargestellt, lassen sich grundsätzlich vier Arten von Laufbahnsystemen unterscheiden. Die Bundesländer Brandenburg und Saarland haben das Laufbahnsystem seit der Föderalismusreform in grundlegenden Teilen beibehalten, sodass weiterhin der einfache, mittlere, gehobene und höhere Dienst mit jeweiligen Einstiegsämtern besteht. Ähnlich ist die Situation in Thüringen, Hessen und Baden-Württemberg, jedoch haben diese Bundesländer den einfachen Dienst abgeschafft. Die norddeutschen Küstländer sowie Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben stattdessen zwei Laufbahngruppen geschaffen. Dabei weisen die erste und die zweite Laufbahngruppe jeweils zwei Einstiegsämtern auf. In Bayern und Rheinland-Pfalz wurde das System auf eine einzige Leistungslaufbahn reduziert. Eine Viergliedrigkeit lässt sich jedoch auch hier an den vier Einstiegsämtern bzw. Qualifikationsebenen erkennen, an welchen sich nun die Zuordnung zu den Eingangsämtern orientiert. Die Anforderungen an eine Ernennung sind trotz der neuen Laufbahnsysteme noch sehr an dem klassischen System von einfachem bis höherem Dienst ausgerichtet. Mit Blick auf die *Ernennung im Eingangsamt* ergibt sich aus den verschiedenen Laufbahnsystemen kaum ein Mobilitätsanreiz. Eine Ausnahme ist die Zuordnung von Lehrern zu unterschiedlichen Besoldungsgruppen. A 12 erhalten Lehrkräfte für die Primarstufe und die Sekundarstufe 1; sie werden damit im gehobenen Dienst beschäftigt. A 13 erhalten Lehrer für die gymnasiale Oberstufe länderübergreifend im Eingangsamt; sie sind damit im höheren Dienst beschäftigt.⁵ Die unterschiedliche Zuordnung zu Besoldungsgruppen war allerdings auch schon vor der Föderalismusreform Praxis und ist somit keine unmittelbare Auswirkung der Reform.

Eine wesentlich umfassendere Veränderung zeigt sich in den Aufstiegsmöglichkeiten der Bundesländer. Der Regelaufstieg ist weiterhin in allen Bundesländern vorgesehen. Wie in [Tabelle 2](#) dargestellt, ist der Verwen-

5 Eine detailliertere Darlegung findet sich bei Burmester 2015, S. 26 ff.

Tabelle 1

Die Laufbahnsysteme der Bundesländer

Brandenburg, Saarland		Thüringen, Hessen, Baden-Württemberg		Norddeutsche Küstländer und Berlin, NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt		Bayern und Rheinland-Pfalz	
Einfacher Dienst	EA			1. Laufbahngruppe	1. EA	(Leistungs-) Laufbahn	1. EA/ Qualifikationsebene
Mittlerer Dienst	EA	Mittlerer Dienst	EA		2. EA		2. EA/ Qualifikationsebene
Gehobener Dienst	EA	Gehobener Dienst	EA	2. Laufbahngruppe	1. EA		3. EA/ Qualifikationsebene
Höherer Dienst	EA	Höherer Dienst	EA		2. EA		4. EA/ Qualifikationsebene

Anmerkung: EA=Einstiegsamt

Quelle: Burmeister 2015, S. 36 mit eigenen Ergänzungen

dungsaufstieg, der Praxisaufstieg, der Schnellaufstieg, der Bewährungsaufstieg, der erleichterte Aufstieg, ein Aufstieg durch Studium und der Aufstieg durch eine modulare Qualifizierung hinzugekommen.

Nach Angaben der von uns befragten personalverantwortlichen Mitarbeiter sind berufliche Gründe wie beispielsweise bessere Aufstiegs- und Beförderungschancen ein Grund für einen Bundeslandwechsel. Diese Auffassung vertraten:

- 46,6 Prozent der Befragten aus der allgemeinen Verwaltung,
- 20 Prozent der Befragten aus dem Polizeibereich,
- 13,6 Prozent der Befragten aus der Finanzverwaltung und
- 17,1 Prozent der Befragten aus dem Lehramtsbereich.

Bei der Frage nach dem Hauptmobilitätsanreiz gaben immerhin noch 18,5 Prozent der Befragten aus der allgemeinen Verwaltung berufliche und wirtschaftliche Gründe an (Lehramtsbereich 9,7 Prozent, Polizei 2,6 Prozent). Der Unterschied zwischen den Beamtengruppen, insbesondere die

starke Fokussierung der allgemeinen Verwaltungsbeamten auf berufsbezogene Mobilitätsanreize ist auffällig. Eine genaue Ursachenanalyse für den Unterschied konnte im Forschungsprojekt leider nicht durchgeführt werden. Mit Blick auf staatliche Entscheidungsträger lässt sich jedoch festhalten, dass vor allem in der allgemeinen Verwaltung ein Wettbewerb um Personal über Aufstiegs- und Beförderungsmöglichkeiten stattfinden kann. Im Polizeibereich scheint hier das geringste Mobilitätspotenzial zu liegen.

Durch die durchgeführten Fallstudien lassen sich diese Argumente stützen. So ist die Verteilung beim nicht-repräsentativen Fallstudien-Satz ähnlich wie die oben wiedergegebene aus der Umfrage. Darüber hinaus kann präzi-

Tabelle 2

Vorgesehene Aufstiegsmöglichkeiten im Beamtenrecht der Bundesländer

	B W	B Y	B E	B B	H B	H H	H E	M V	N I	N W	R P	S L	S N	S T	S H	T H
Regel- aufstieg	x	x ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x ¹	x	x	x	x	x
Verwen- dungs- aufstieg	x	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-
Praxis- aufstieg	-	-	x	-	x	-	x ²	x	x	-	-	x	-	-	-	x
modulare Qualifi- zierung	-	x	-	-	-	-	-	-	-	x	x ⁴	-	-	-	-	-
Studium	x	-	-	x	-	x	x ³	-	-	x	-	-	x	-	-	x
Schnell- aufstieg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-
Bewäh- rungs- aufstieg	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-
erleichterter Aufstieg	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-

Anmerkung: -: nicht vorgesehen; x: vorgesehen

1: heißt in Bayern und Rheinland-Pfalz Ausbildungsqualifizierung, ist inhaltlich weitgehend unverändert zum vorherigen Regelaufstieg

2: heißt in Hessen Erfahrungsaufstieg

3: heißt in Hessen Qualifikationsaufstieg

4: heißt in Rheinland-Pfalz Fortbildungsqualifizierung

Quelle: Burmester 2015, S. 37

siert werden, was unter dienstlichen/beruflichen Gründen zu verstehen ist. In insgesamt fünf von 32 Fällen (ca. 16 Prozent) wurden dienstliche Gründe oder der Wunsch nach einer beruflichen Weiterentwicklung als Motivation für den Wechsel geäußert. Differenziert nach den einzelnen Beamtengruppen ergab sich folgende Verteilung: Bei den Beamten der allgemeinen Verwaltung nannten drei von sechs Beamten (50 Prozent) diesen Grund für den Wechsel. Bei der Polizei und bei den verbeamteten Lehrern wurden genau jeweils bei einem Fall (bei der Polizei entspricht dies 5 Prozent und bei den Lehrern ungefähr ca. 17 Prozent) der Wechsel auf Grund von dienstlichen oder beruflichen Gründen angestrebt. Der Polizeibeamte wechselte, da es keine bzw. nur sehr wenige Beförderungsstellen im Heimatbundesland gab und er somit im alten Bundesland keine Aussicht hatte, Karriere zu machen. Der Lehrer, welcher aus dienstlichen Gründen wechselte, wurde auf der alten Dienststelle gemobbt.

Berufliche oder dienstliche Gründe wurden generell bei Problemen mit dem Dienstherrn, Unzufriedenheit auf der lokalen Dienststelle oder auch bei Fällen von Mobbing genannt. Wenn durch das Fehlen von Beförderungsstellen im ursprünglichen Bundesland der Wechsel angestrebt oder auch reizvollere Aufgaben bei einem anderen Dienstherrn in einem anderen Bundesland gesehen wurden, wurde die berufliche Weiterentwicklung als Grund genannt. Doch auch hier ist wichtig zu betonen, dass diese Attraktivität des neuen Bundeslandes nicht aus einer Attraktivität des Beamtenrechts resultierte. Vielmehr wurde die potenzielle Aufgabe beim neuen Dienstherrn als attraktiver empfunden.

Auch hier ist wie bei der Umfrage erkennbar, dass die dienstlichen/beruflichen Gründe bei der allgemeinen Verwaltung eine größere Relevanz haben als bei den anderen Beamtengruppen. Dies gilt insbesondere für den höheren Dienst. Doch auch die Fallstudien gaben keinen Hinweis, warum diese Kategorie bei der allgemeinen Verwaltung stärker ausgeprägt ist als bei Lehrern oder der Polizei. Es kann jedoch spekuliert werden. So wäre vorstellbar, dass in der allgemeinen Verwaltung eine stärkere Kultur der persönlichen und beruflichen Weiterentwicklung besteht, welche die Beschäftigten dazu anreizt auch eher danach zu streben. Auch ist vorstellbar, dass die größere Auswahl an Tätigkeiten und inhaltlichen Feldern in der allgemeinen Verwaltung (vom Bergbau bis zur Sozialverwaltung) eher die Möglichkeit eröffnet, auch andere Tätigkeiten „auszuprobieren“. So gibt es zwar auch bei der Polizei unterschiedliche Tätigkeitsfelder (wie beispielweise Kriminalpolizei, Schutzpolizei, Wasserschutzpolizei), jedoch sind die Zugänge zu den bestimmten Bereichen in den Bundesländern unterschiedlich reglementiert. In manchen

Bundesländern wird eine auf das Tätigkeitsfeld bezogene Ausbildung verlangt und schon mit der Entscheidung des Studiums festgelegt, während in anderen Bundesländern die Ausbildung gleich ist, jedoch verschiedene Schwerpunkte gesetzt werden können und somit der Wechsel zwischen den verschiedenen fachlichen Bereichen der Polizei möglich ist. Dennoch sind es inhaltlich immer noch Polizeiaufgaben, welche ausgeübt werden. Im Bereich der Lehrer ist mit der Festlegung des Studienfaches die Festlegung auf die inhaltlichen Felder sogar noch ausgeprägter. Dies gilt auch angesichts des in manchen Bundesländern äußerst flexiblen Umgangs mit dieser Festlegung, der durch den massiven Lehrermangel mitverursacht scheint (siehe ausführlicher [Kapitel 3.4](#)).

Über alle Beamtengruppen hinweg wurden von den von uns befragten Personalverantwortlichen private Aspekte als bedeutendster Grund für einen Bundeslandwechsel und damit für Mobilität genannt. Zu diesen privaten Mobilitätsanlässen gehören z. B. der Wunsch, räumlich näher bei Partnern, Familie und Angehörigen zu sein. Wie [Abbildung 4](#) verdeutlicht, wurden private Gründe bei der Polizei etwas öfter genannt als in den anderen Beamtengruppen. Das deckt sich mit den Antworten, dass berufliche und wirtschaftliche Gründe eine eher nachrangige Bedeutung für einen Wechselwunsch haben. Gleiches gilt für die Beamten der allgemeinen Verwaltung, bei denen die privaten Gründe zwar auch der Hauptanreiz für einen Bundeslandwechsel sind, diese jedoch hinter der Bedeutung für andere Beamtengruppen zurückbleiben.

Auch dieser Befund bestätigt sich im nicht-repräsentativen Fallstudien-Satz. In 27 von 32 Fällen (84 Prozent) wurden persönliche oder familiäre Gründe als Grund für den Wechsel angegeben. Wieder differenziert nach den einzelnen Beamtengruppen strebten bei der allgemeinen Verwaltung in drei von sechs Fällen (50 Prozent) die jeweiligen Beamten den Wechsel auf Grund von persönlichen oder familiären Gründen an. Bei der Polizei waren dies 19 von 20 Fällen (95 Prozent) und bei den Beamten im Lehramt gaben fünf von sechs Fällen (ca. 83 Prozent) an, aus familiären oder persönlichen Gründen gewechselt zu haben oder den Wechsel anzustreben.

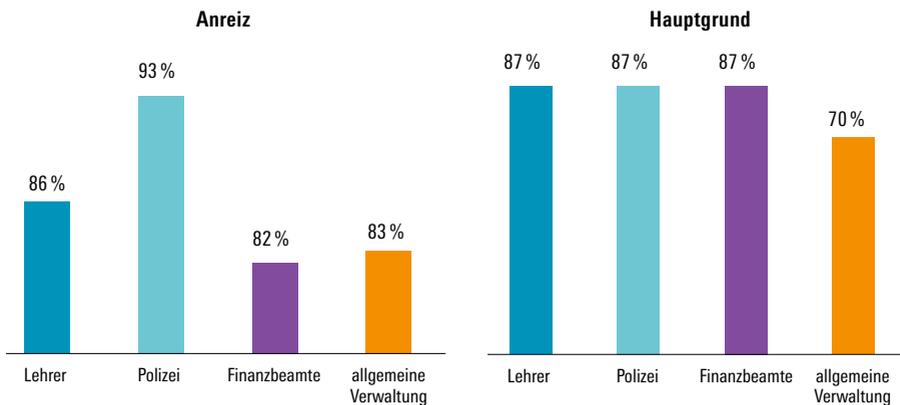
Die Fallstudien zeigten auch hier, was unter der Kategorie der familiären oder persönlichen Gründe zu verstehen ist. So kann dies schlichtweg der Wunsch sein, in das Heimatbundesland zurückzuziehen. Viele zukünftige Beamte bewerben sich in mehreren Bundesländern für eine Ausbildung im öffentlichen Dienst (bei Lehrern für das Lehramtsstudium). Bekommen diese Beamten im Nachbarbundesland eine Zusage, absolvieren sie dort ihre Ausbildung und versuchen anschließend wieder in das Heimatbundesland

zurückzuziehen, da die sozialen Bindungen dorthin in der Regel erhalten geblieben sind. Doch auch wenn die sozialen Bindungen nicht so stark ausgeprägt waren, bestand in manchen Fällen der Wunsch (oder die Verpflichtung) zurück ins Heimatbundesland zu ziehen, wenn beispielsweise Eltern gepflegt werden mussten oder Wohneigentum geerbt wurde. In den allermeisten Fällen war jedoch das Beenden einer Fernbeziehung und das Zusammenziehen mit dem Lebenspartner der genannte Grund. Dabei konnte es sein, dass eine Beziehung mit einem Menschen im Wunschbundesland eingegangen wurde oder auch, dass der langjährige Lebens- oder Ehepartner durch einen Wechsel in ein attraktives Beschäftigungsverhältnis das Bundesland gewechselt hat und der verbeamtete Partner hinterherziehen wollte.

Die Fallstudien zeigten, dass in keinem der betrachteten Fälle die Attraktivität des Dienstrechts einen Ausschlag für oder gegen einen Wechsel gegeben hat. Und auch die Besoldung war für den Wechsel kein relevanter Entscheidungsfaktor. Die Beamten, welche aus familiären Gründen wechselten, taten dies selbst, wenn das Grundgehalt im neuen Bundesland niedriger war als im alten, oder wenn sich die Nettobezüge durch andere Faktoren verringerten. Das konnte durch den Wechsel der Krankenfürsorge, z. B. dem Weg-

Abbildung 4

Private Gründe als Anreiz und Hauptgrund für einen Bundeslandwechsel



Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich
 Quelle: eigene Datenerhebung und eigene Berechnung

fall der (freien) Heilfürsorge, oder einer ungünstigeren Berechnung der abgeleiteten Dienstzeit vor dem Wechsel und damit häufig einer niedrigeren Einstufung der Fall sein. In den meisten Fällen wurde sogar angegeben, dass die Beamten sich nicht einmal über die Besoldung im neuen Bundesland informiert hatten, was wiederum auf eine geringe Bedeutung des Faktors Besoldung verweist. Andererseits könnte dies aber auch heißen, dass sich die Beamten, trotz aller Informationspolitik des DGB immer noch nicht über den Umfang der teilweise doch stark unterschiedlichen Besoldung bewusst sind.

Es kann also festgehalten werden, dass die Attraktivität des Dienstrechts – sollte eine solche im betrachteten Bundesland gegeben sein – von anderen dominanteren Faktoren überlagert wird. Auch Interviews mit Gewerkschaftsvertretern untermauern die gewonnene Erkenntnis, dass eine Abwanderung von Personal in Bundesländer mit hoher Besoldung oder anderen Vorteilen, welche sich aus dem Dienstrecht ergeben, nicht stattfindet.

3.2. Welche Mobilitätshemmnisse sind bedeutsam?

Kritiker der Föderalismusreformen haben bereits vor der Umsetzung Befürchtungen geäußert, dass sich die Laufbahnsysteme der Länder so weit auseinanderentwickeln würden, dass ein Bundeslandwechsel erschwert werden würde (siehe Knopp/Schröder 2007, S. 101; Dose 2013, S. 492). So würden die Anerkennung der Ausbildung und die Zuordnung zu einer Laufbahn im System eines anderen Bundeslandes kompliziert werden. Wie bereits dargestellt, sind die Laufbahngruppensysteme zwar fragmentiert, eine Viergliedrigkeit nach dem traditionellen Vorbild vom einfachen bis höheren Dienst ist jedoch wegen der Qualifikationsstufen nach wie vor erkennbar. Eine Analyse der Landesbeamtengesetze und der Laufbahnverordnungen der Länder hat gezeigt, dass auch die Qualifizierungsanforderungen für die Laufbahngruppen sich nicht bedeutend auseinanderentwickelt haben (Burmester 2015, S. 42 ff.).

Gleichzeitig wurde auch die Anzahl der Fachlaufbahnen reduziert. Von knapp über einhundert Fachlaufbahnen haben nahezu alle Bundesländer auf sechs bis elf Fachlaufbahnen reduziert. Die wesentlichen Fachlaufbahnen wie allgemeine Verwaltung, Finanzen, Justiz, Bildung und Wissenschaft, Polizei und Feuerwehr sind dabei in allen Bundesländern erhalten geblieben und gestalten sich größtenteils nur in einzelnen Zusammenfassungen unterschiedlich aus. So werden in einigen Bundesländern etwa die Polizei und der Feuerwehrdienst gemeinsam in einer Fachlaufbahn geführt und in anderen

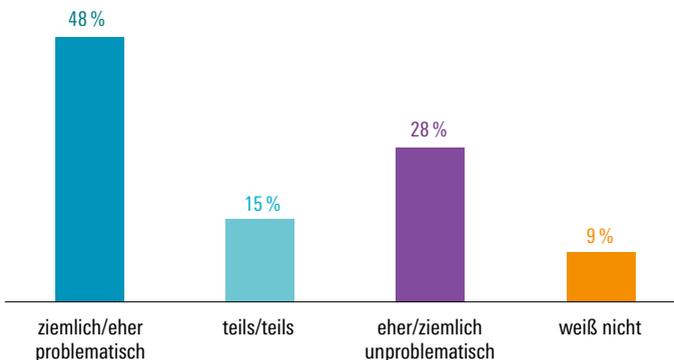
Ländern getrennt voneinander (Burmester 2015, S.36). Die Analyse der Vorschriften führt zu dem Schluss, dass aus rechtlicher Perspektive eine Einordnung in die Laufbahngruppen und Fachlaufbahnen eines anderen Bundeslandes recht unproblematisch sein sollte.

Aber häufig sind Praxiserfahrungen andere als die auf Basis selbst einer gründlichen eher theoretischen Analyse, weshalb wir die von uns durchgeführte Vorschriftenanalyse (Burmester 2015) immer nur als einen ersten Schritt verstanden haben, um auf mögliche Probleme aufmerksam zu werden. Tatsächlich trat im Zuge der Befragung der personalverantwortlichen Mitarbeiter eine Diskrepanz zwischen den prinzipiellen rechtlichen Hürden und Möglichkeiten und der Expertenmeinung zutage. Wie in [Abbildung 5](#) dargestellt, empfinden rund 48 Prozent der Befragten die unterschiedlichen Laufbahngruppensysteme mit Blick auf einen Bundeslandwechsel als ziemlich oder eher problematisch. Als eher oder ziemlich unproblematisch werden die Laufbahngruppensysteme von lediglich 28 Prozent der Befragten eingeschätzt. Eine Darstellung, die nach Beamtengruppen oder Behördenebene differenziert, wird hier nicht vorgenommen, da die Unterschiede zwischen diesen Kategorien nur sehr gering ausfallen und somit wenig aussagekräftig wären.

Das Ergebnis der Befragung ist insofern interessant, als gerade vor dem Hintergrund des Schäuble'schen Wettbewerbs um die besten Köpfe zumin-

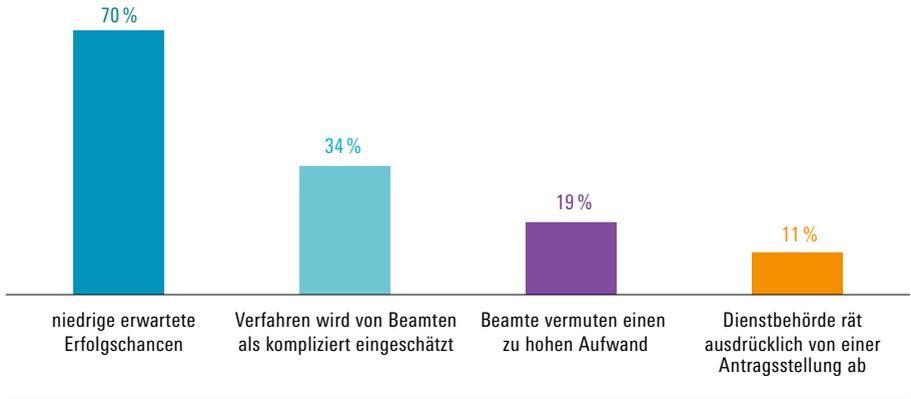
Abbildung 5

Bedeutung der Laufbahngruppensysteme für einen Bundeslandwechsel



Quelle: eigene Datenerhebung und eigene Berechnung

Gründe für nicht gestellte Versetzungsanträge



Quelle: eigene Datenerhebung und eigene Berechnung

dest der aufnehmende Dienstherr ein Interesse daran haben müsste, den Wechsel für die Beamten so einfach und angenehm wie möglich zu gestalten. Dies sollte sich dann in eine entsprechende Verwaltungspraxis übersetzen.

Eine Besonderheit gibt es bei den Laufbahnen der Polizei, da etwa ein Drittel der Bundesländer den mittleren Dienst abgeschafft hat. Bei einem Wechsel eines Beamten des mittleren Dienstes in ein Bundesland ohne mittleren Dienst muss folglich im Zuge des Wechsels zwangsläufig auch ein Aufstieg vollzogen werden. Aus einem Expertengespräch ergab sich ergänzend, dass in Bundesländern mit einem mittleren Dienst der gehobene Dienst meist mit Führungsverantwortung verbunden ist. Probleme entstehen damit, wenn ein Beamter, der keine eigene Führungsverantwortung aufweist, aus einem Bundesland ohne mittleren Dienst aus dem höheren Dienst in ein Bundesland mit mittlerem Dienst wechselt und ihm im höheren Dienst die Führungsverantwortung abgeht. Ergänzend sei erwähnt, dass die Abschaffung des mittleren Dienstes nicht immer auch unmittelbar zu einer faktisch besseren Besoldung der Beamten geführt hat. In Niedersachsen wurde z. B. schon 1992 der mittlere Dienst abgeschafft und siebzehn Jahre später befanden sich noch immer etwa 80 Prozent der Beamten unterhalb der Besoldungsgruppe A 11 (GdP Niedersachsen 2009, S. 4 f.; Burmester 2015, S. 50).

Auf die Frage, ob einige Versetzungsanträge gar nicht erst gestellt werden, obwohl ein Versetzungswunsch bei den Beamten vorhanden ist, antwor-

teten immerhin etwa 20 Prozent mit „Ja“. 23,5 Prozent antworteten mit „Nein“ und die übrigen Befragten mit „weiß nicht“. **Abbildung 6** stellt die vermuteten Gründe der Befragten, die mit „Ja“ geantwortet haben, für nicht-gestellte Versetzungsanträge dar. Dabei überwiegen die niedrigen erwarteten Erfolgchancen als subjektive Hürde deutlich. Aber auch die Vermutung, dass die Beamten das Versetzungsverfahren als kompliziert einschätzen oder einen zu hohen Aufwand vermuten, wurde noch relativ häufig genannt. Auch hieraus lässt sich schlussfolgern, dass über das Versetzungsverfahren und die Möglichkeiten eines Bundeslandwechsels unter den Beamten besser informiert werden muss. Allerdings ist fraglich, ob die abgebenden Dienstherren angesichts des sich verknappenden Arbeitskräfteangebots ein Interesse hieran haben.

Insbesondere bei Polizeibeamten hat das Tauschverfahren bei einem bundesländerübergreifenden Dienstherrenwechsel eine zentrale Bedeutung. Offene Stellen werden in der Regel nur intern ausgeschrieben, sodass diese auch nur für „Landeskinder“ zugänglich sind. Beamten aus anderen Bundesländern ist ein Wechsel daher meist nur mit Tauschpartner möglich.⁶ Auch bei Lehrern gab es durch die föderalen Strukturen bereits vor den Föderalismusreformen das Tauschverfahren. Aus Fallstudien ist bekannt, dass das Tauschverfahren von wechselwilligen Beamten oft als ernstzunehmende Hürde wahrgenommen wird und das Finden eines geeigneten Tauschpartners sich nicht selten über Jahre hinziehen kann. Die Online-Umfrage hat gezeigt, dass 48,5 Prozent der Befragten für den Lehramtsbereich und 59,4 Prozent für den Polizeibereich das Finden eines Tauschpartners als ziemlich oder eher aufwendig einschätzten. Bei den Befragten für die allgemeine Verwaltung schätzten es 84,6 Prozent als ziemlich oder eher aufwendig ein und bei den Finanzbeamten 82,5 Prozent. Es zeigt sich, dass die Beamtengruppen, welche bereits vor der Föderalismusreform vom Tauschverfahren betroffen waren – also Lehrer und Polizisten – ausgeprägte Probleme, jedoch im Vergleich zu den anderen Beamtengruppen geringere Schwierigkeiten bei der Tauschpartnersuche sehen als die neu föderalisierten Beamtengruppen. Faktisch hat das Tauschverfahren für Beamte der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung jedoch bisher kaum Relevanz. Für die Erklärung der Diskrepanz aus geringen eigenen Erfahrungen und starkem Problembewusstsein liegen uns keine weiterreichenden Informationen vor. Es darf jedoch vermutet werden,

6 Auf den Ablauf und die Probleme eines Wechsels bei der Polizei wird in [Kapitel 3.3](#) genauer eingegangen.

dass die hohen Prozentangaben für die allgemeine Verwaltung und die Finanzverwaltung gerade durch die bislang geringen Erfahrungen ausgelöst wurden. Es herrscht schlicht Verunsicherung über Ablauf und Fallstricke des Tauschverfahrens vor. Und es finden sich keine Kollegen, bei denen man sich erkundigen kann. Da das Tauschverfahren in diesen Beamtengruppen noch wenig bekannt ist, kann es in Fällen, in denen ein Tauschpartner benötigt wird, zu Engpässen kommen. Auf diesen Aspekt, an dem viele Versetzungsverfahren scheitern, wird im nächsten Kapitel noch einmal spezieller eingegangen.

Weitergehend wurde von uns auch erforscht, welche Gründe eine aufnehmende Dienstbehörde für die Ablehnung eines Dienstherrenwechsels vorbringen kann und welche davon eine besondere Relevanz aufweisen. Dabei können institutionelle und auch individuelle Gründe eine Rolle spielen. Zu den institutionellen Gründen werden in diesem Forschungsprojekt Gründe gezählt, die sich aufgrund von Vorschriften oder systemimmanenten Gegebenheiten ergeben und eine strukturelle Wirkung haben. Zu den individuellen Gründen zählen vor allem Eigenschaften, die in der Person des aufzunehmenden oder abzugebenden Beamten liegen und somit auch an diese Person individuell gebunden sind.

In [Abbildung 7](#) werden die unterschiedlichen institutionellen Ablehnungsgründe differenziert nach Beamtengruppen dargelegt. So spielt die Höchstaltersgrenze im Vergleich zu den anderen Beamtengruppen mit 24,3 Prozent bei den Polizeibeamten die größte Rolle, während im Lehramtsbereich fast 19 Prozent angaben, dass Versetzungsanträge aufgrund der Höchstaltersgrenze scheitern können. Bei den Beamten der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung hatten nur etwa 15 Prozent der Befragten diese Einschätzung. Eine generelle Wechselsperre seitens der Dienstbehörde scheint eine nachgeordnete Bedeutung zu haben. Während für den Lehramtsbereich zwar noch 12,5 Prozent diese Antwortmöglichkeit ausgewählt haben, waren es bei der Polizei nur noch 10,8 Prozent, bei der allgemeinen Verwaltung 7,8 Prozent und bei Finanzverwaltung nur 5 Prozent. Der Kostenaufwand für Versorgungslasten wird bei den Finanzbeamten deutlich höher eingeschätzt als bei den anderen Gruppen und der Kostenaufwand durch Weiterqualifizierungsmaßnahmen für den Tauschpartner scheint außer bei den Lehrern vernachlässigbar zu sein. Dass vor allem bei den Lehrern die Weiterqualifizierungsmaßnahmen häufiger genannt werden, könnte an dem oftmals geringen Budget der Schulverwaltung oder an dem vergleichsweise häufigen Bedarf an Weiterqualifizierungsmaßnahmen liegen. Denn gerade die Lehramtsausbildung ist sehr heterogen ausgestaltet. Je nach Bundesland

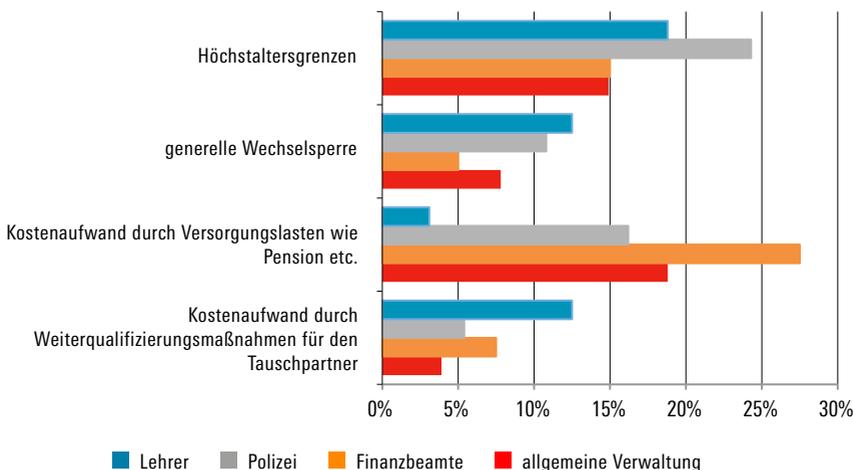
wird eine unterschiedliche Anzahl von Fächern für die jeweiligen Schulformen gefordert, unterscheiden sich die Schulformen z. T., gibt es unterschiedliche Mindeststudienzeiten und verschiedene Anforderungen an Fächerkombinationen (Burmester 2015, S. 26 ff.).

Vereinzelt scheinen die genannten institutionellen Gegebenheiten eine Auswirkung auf die Ablehnung von Versetzungsanträgen zu haben, eine grundsätzliche und flächendeckende Bedeutung ergibt sich aus den hier diskutierten Umfragewerten jedoch nicht.

Demgegenüber stehen die individuellen Gründe für eine Ablehnung durch die aufnehmende Dienstbehörde, wie in [Abbildung 8](#) dargestellt. Die Unabkömmlichkeit des eigenen Beamten ist vor allem bei Lehrern mit 62,5 Prozent sehr hoch. Auch hier scheint es daran zu liegen, dass bestimmte Fächerkombinationen benötigt werden und eventuell noch zusätzliche Aufgaben außerhalb des regulären Unterrichtsbetriebs – wie etwa die Leitung von Arbeitsgemeinschaften – übernommen werden. Hingegen wurde der gesundheitliche Zustand des Tauschpartners mit 75,7 Prozent besonders häufig bei Polizeibeamten genannt. Dieser Wert erklärt sich durch die körperlichen

Abbildung 7

Ablehnungsgründe von Versetzungsanträgen durch die Dienstbehörde (institutionell)



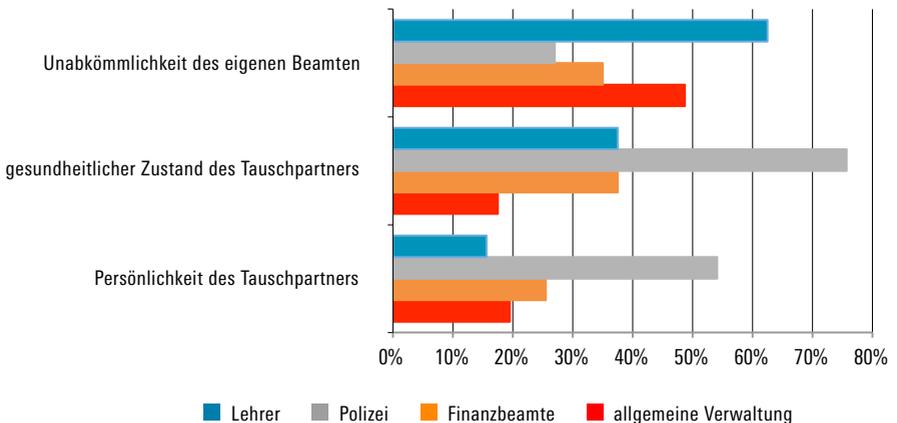
Quelle: eigene Datenerhebung und eigene Berechnung

Anforderungen im Polizeiberuf, die schon beim Bewerbungsverfahren deutlich werden. Mit 54,1 Prozent wurde auch die Persönlichkeit des Tauschpartners besonders häufig von personalverantwortlichen Mitarbeitern der Polizei genannt. Anders als bei den übrigen Beamtengruppen ist die Zusammenarbeit bei der Polizei durch ein kameradschaftliches Verhältnis geprägt, bei dem gegenseitigem Vertrauen innerhalb der Gruppe eine besondere Bedeutung zukommt. Bei Lehrern und allgemeinen Verwaltungsbeamten wurde die Persönlichkeit des Tauschpartners hingegen lediglich von 15 bis 20 Prozent der Befragten als Ablehnungsgrund angegeben.

Hürden bei einem bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel können durch die Nichtanerkennung von abgeschlossenen Ausbildungen sowie von bereits durchlaufenen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen entstehen. Ist eine der erworbenen Qualifikationen Voraussetzung für die Einstufung in eine bestimmte Besoldungsgruppe und wird diese nicht anerkannt, kann der Wechsel zu einer Eingruppierung in eine niedrigere Besoldungsgruppe im aufnehmenden Bundesland führen. Dass solche Einstufungen in eine niedrigere Besoldungsgruppe im Zuständigkeitsbereich der Befragten vorkommen, gaben

Abbildung 8

Ablehnungsgründe von Versetzungsanträgen seitens der Dienstbehörde (individuell)



Quelle: eigene Datenerhebungen und eigene Berechnung

- 30,8 Prozent im Lehramtsbereich,
- 62,2 Prozent im Polizeibereich,
- 65,8 Prozent im Bereich der Finanzverwaltung und
- 12,5 Prozent im Bereich der allgemeinen Verwaltung an.

Bei Finanzbeamten scheint jedoch das Problem einer nicht vollständigen Anerkennung der Ausbildung nicht zu bestehen. Etwa 97 Prozent der Befragten gaben an, dass die Ausbildung aus einem anderen Bundesland ohne Weiteres anerkannt wird. Auch im Polizeibereich gaben das rund 80 Prozent an, während fast 14 Prozent der Meinung waren, die Ausbildung wird „teils/teils“ ohne Weiteres anerkannt. Insbesondere bei den Lehrern (44 Prozent) und den allgemeinen Verwaltungsbeamten (50 Prozent) lagen die Angaben zu einer problemlosen Anerkennung weit niedriger. Auf die sehr heterogenen Anforderungen an das Lehramtsstudium mit unterschiedlichen Fächerkombinationen und abweichenden Anforderungen an die Fächeranzahl wurde bereits eingegangen. Diese Fragmentierung könnte mit dazu beitragen, dass 48 Prozent der Befragten angaben, die Ausbildung werde nur teilweise oder nicht ohne Weiteres anerkannt. Bei den allgemeinen Verwaltungsbeamten entfielen 38 Prozent auf diese Antwortmöglichkeiten, was dafür spricht, dass sich die Ausbildung trotz der zeitlich noch recht kurzen Föderalisierung bereits ausdifferenziert hat. In Fällen, in denen keine uneingeschränkte Anerkennung der erworbenen Qualifikationen erfolgt, können Fortbildungs-, Nachschulungs-, oder Weiterqualifizierungsmaßnahmen als Einstellungsvoraussetzung gefordert werden. Eine Zunahme an solchen Maßnahmen hat nach Meinung der meisten Befragten seit der Föderalismusreform II jedoch nicht in bedeutendem Umfang stattgefunden.

In [Tabelle 2](#) wurden bereits die unterschiedlichen Aufstiegsmöglichkeiten der Bundesländer tabellarisch dargestellt. Augenscheinlich wird der Regelaufstieg noch in allen Bundesländern angeboten, jedoch unterscheiden sich die Anforderungen stark. Vor allem die Mindestdienstzeiten variieren je nach Laufbahngruppe und Bundesland zwischen ein und zehn Jahren. Ein Regelaufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst ist in Nordrhein-Westfalen gar nicht mehr möglich. Hier ist ein Masterstudium oder die modulare Qualifizierung vorgesehen, welche sonst noch nur in Bayern und Rheinland-Pfalz als Aufstiegsmöglichkeit gilt. Auch die modulare Qualifizierung ist in den betreffenden Bundesländern recht unterschiedlich ausgestaltet.⁷ Es ist

⁷ Siehe hierzu ausführlicher Burmester 2015, S. 42 f.

noch nicht abschließend geklärt und wird sich wohl erst in den nächsten Jahren zeigen, wie die Bundesländer mit der gegenseitigen Anerkennung der modularen Qualifizierung umgehen werden. Ein Indiz für mögliche Anerkennungsprobleme ist eine Normierung in der Qualifizierungsverordnung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst in NRW, welche vorsieht, dass maximal 50 Prozent der Gesamtdauer einer modularen Qualifizierung aus einer anderen, außerhalb der eigenen modularen Qualifizierung liegenden Fortbildungsmaßnahme anerkannt werden (§ 6 Abs. 1 QualiVO hD allg. Verw.⁸).

In einer Art Zwischenzusammenfassung kann formuliert werden, dass die einen Wechselprozess weithin prägende Intransparenz als Hemmnis interpretiert werden muss. So wurde beamtengruppenübergreifend, aber besonders für den Bereich der Polizei, die Undurchschaubarkeit des Verfahrens kritisiert. Es sei nicht ersichtlich, wann ein Wechsel praktisch möglich ist, was die genauen Voraussetzungen sind und nach welchen Kriterien beispielsweise ein Tauschpartner ausgewählt werden müsste. Auch seien ohne hartnäckiges und permanentes Nachfragen keine Informationen zum Stand des Verfahrens zu erlangen. Viele Wechsler betonten, dass Sie sich eine aktivere Informationspolitik des Dienstherrn gewünscht hätten. Dies wurde auch häufig als psychisch sehr belastend wahrgenommen. So äußerten sich die meisten Beamten, dass ein vorab bekannter Wechseltermin lange Wartezeiten erträglicher mache. Trotz der langen Wartezeit würde dies als psychisch weniger belastend empfunden werden als die ständige Unsicherheit, ob es noch zu dem angestrebten Wechsel komme.

Es mangelt jedoch nicht nur an Informationen zum Stand des Verfahrens. Auch Hinweise zu Besonderheiten des Wechsels stellt der Dienstherr häufig nicht zur Verfügung. So wurde beispielsweise im Lehramtsbereich und auch bei der allgemeinen Verwaltung in mehreren Fällen nicht über eine Ausgleichzulage zum Grundgehalt unterrichtet, die zum Nachteilsausgleich beantragt werden kann. Auch hier wurden die Beamten durch Zufall darauf aufmerksam und mussten den Prozess aktiv anstoßen. Ebenso wurde auf Besonderheiten beim Trennungsgeld oder der Umzugskostenerstattung nicht hingewiesen, wodurch es zu empfindlichen finanziellen Nachteilen für die wechselnden Beamten kam.

8 Verordnung über den Aufstieg durch Qualifizierung in die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes im Lande Nordrhein-Westfalen (Qualifizierungsverordnung – QualiVO hD allg. Verw.) in der Fassung vom 4. November 2014, GV. NRW. Nr. 34, ausgegeben am 19.11.2014, S. 729–740.

Infolge der Unkenntnis über den Stand des Verfahrens wird den Beamten schließlich ein großes Maß an Flexibilität abverlangt. Beamtengruppenübergreifend wurde in vielen Fällen erst sehr spät über den bevorstehenden Wechsel informiert, sodass die Beamten wenig Zeit für die Bewältigung der privaten Auswirkungen, wie z.B. der Kindergarten- und Wohnungssuche, der Organisation des Umzuges usw. hatten.

3.3. Woran können Versetzungsverfahren scheitern?

Um diese Frage beantworten zu können, soll in einem ersten Schritt dargestellt werden, wie ein Versetzungsverfahren unter formalen Gesichtspunkten abläuft. Dies geschieht anhand einer fiktiven Versetzung von Hamburg in ein anderes Bundesland. Das Beispiel steht stellvertretend für andere Bundesländer, obschon die Abläufe besonders im Innenverhältnis, das durch jeweilige Verwaltungsvorschriften geregelt ist, im Detail abweichen können. Daran anschließend wird die geübte Praxis mit ihren Problemen dargestellt, um schließlich Faktoren zu benennen, die häufig auch Gründe für ein Scheitern des Versetzungsverfahrens für die jeweiligen Beamtengruppen sind.

Auf der obersten Normebene sind für die Länder-Länder- oder Bund-Länder-Wechsel die Vorschriften des § 15 BeamtStG⁹ maßgeblich:

§ 15 Versetzung

(1) Beamtinnen und Beamte können auf Antrag oder aus dienstlichen Gründen in den Bereich eines Dienstherrn eines anderen Landes oder des Bundes in ein Amt einer Laufbahn versetzt werden, für die sie die Befähigung besitzen.

(2) Eine Versetzung bedarf der Zustimmung der Beamtin oder des Beamten. Abweichend von Satz 1 ist die Versetzung auch ohne Zustimmung zulässig, wenn das neue Amt mit mindestens demselben Grundgehalt verbunden ist wie das bisherige Amt. Stellenzulagen gelten hierbei nicht als Bestandteile des Grundgehalts.

(3) Die Versetzung wird von dem abgebenden im Einverständnis mit dem aufnehmenden Dienstherrn verfügt. Das Beamtenverhältnis wird mit dem neuen Dienstherrn fortgesetzt.

⁹ Beamtienstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

Darüber hinaus gibt es Beschlüsse der Kultusministerkonferenz und der Innenministerkonferenz, in denen die Bundesländer sich auf Bedingungen und Voraussetzungen für die Länder-Länder-Wechsel geeinigt haben und die das Verfahren zwischen den Ländern darüber hinaus in der Praxis regeln. Hier erfolgt in Anwendung der Beschlüsse der Wechsel entweder durch ein offenes Bewerbungsverfahren, einen Kopf-zu-Kopf-Tausch oder die Teilnahme an einem institutionalisierten Lehreraustauschverfahren (siehe ausführlicher weiter unten).

Die genannten Beschlüsse können jedoch nur bei den Verhandlungen über die Versetzung zwischen aufnehmendem und abgebendem Dienstherrn Wirkung entfalten, da sie dem § 15 BeamtStG nachrangig sind. Die Normierung des Beamtenstatusgesetzes verweist auf zwei relevante Unterfälle. Der Beamte kann auf eigenen Antrag oder aus dienstlichen Gründen zu einem Dienstherrn in einem anderen Bundesland versetzt werden (siehe Reich 2012, S. 141 f.). Für diese Studie war jedoch nur der Antragstatbestand von Interesse, weshalb in diesem Beispiel auch nur auf diesen eingegangen wird. Die Norm stellt eine Ermessensnorm da. Deshalb hat der Beamte lediglich ein Recht auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung, nicht auf die Versetzung an sich. Weiter wird normiert, dass die Versetzung im Einvernehmen zwischen dem abgebenden und dem aufnehmenden Dienstherrn erfolgen muss. Verweigert der abgebende Dienstherr seine Zustimmung, ist ein Wechsel nur durch eine erneute Ernennung beim neuen Dienstherrn möglich, womit nach § 22 Abs. 2 BeamtStG die Entlassung beim alten Dienstherrn kraft Gesetzes erfolgt. Damit verzichtet der aufnehmende Dienstherr jedoch auf alle staatsvertraglich verbrieften Rechte und muss beispielsweise die vollen Pensionslasten tragen (siehe Rieger 2014, S. 178).

In Hamburg ist im Außenverhältnis der Senat/das Personalamt als oberste Dienstbehörde für die Versetzung nach § 15 BeamtStG zuständig (Rundschreiben des Personalamtes der Freien und Hansestadt Hamburg vom 18.09.2013). Diese übt aber in der Regel nur das Ermessen aus. Die Verhandlungen mit dem aufnehmenden Dienstherrn führt im Innenverhältnis die Beschäftigungsstelle. Werden sich aufnehmender und abgebender Dienstherr bei dieser Vorabklärung einig (beispielsweise über den Tauschpartner), wird der Fall mit einem Votum zur Entscheidung an die oberste Dienstbehörde abgegeben. Die oberste Dienstbehörde ist an dieses Votum nicht gebunden, folgt ihm aber in der Regel.

In einem zweiten Schritt holt die oberste Dienstbehörde nach § 15 Abs. 3 BeamtStG die offizielle Zustimmung des aufnehmenden Dienstherrn ein (siehe hierzu Rieger 2014, S. 173 f., 182 und auch Reich 2012, S. 146 f.). Er-

folgt die Zustimmung, wird eine Entscheidung unter Berücksichtigung des Personalrates getroffen (siehe Rieger 2014, S. 182, 174). Bei einer positiven Entscheidung wird das Beamtenverhältnis beim neuen Dienstherrn fortgesetzt (siehe hierzu Rieger 2014, S. 181 und auch Reich 2012, S. 147).

Gegen einen ablehnenden oder ungünstigen Bescheid können Rechtsmittel eingelegt werden. Dies gilt jedoch nur für den finalen Bescheid, nicht für Zwischenschritte im Innenverhältnis, wie z.B. einer Verweigerung der Zustimmung des aufnehmenden Dienstherrn bei der Vorabklärung.

Für die Verhandlung zwischen den Dienstherrn sind die Beschlüsse der Länderkonferenzen maßgeblich. Im Folgenden werden die daraus entstehenden Wechselverfahren für die einzelnen Beamtengruppen dargestellt und verdeutlicht, ob und inwieweit diese das Versetzungsverfahren für den Beamten tendenziell erschweren.

Bei der *allgemeinen Verwaltung* entspricht das Wechselverfahren stark dem der Privatwirtschaft. Wenn eine Stelle zu besetzen ist, wird diese erst intern ausgeschrieben. Kann die Stelle auf diesem Wege nicht besetzt werden, wird sie auch extern ausgeschrieben. Der Beamte aus einem anderen Bundesland bewirbt sich auf diese Stelle und wird bei Eignung auch versetzt. Der abgebende Dienstherr gibt dafür in aller Regel seine Zustimmung. Da ein Tauschpartner nicht zwingend erforderlich ist, gibt es auch nur vereinzelt Tauchbörsen. Diese haben aber eher den Zweck, eine freie Stelle durch einen Tausch zu beschaffen, als dem Dienstherrn einen Tauschpartner für das eigene Ausscheiden zu stellen.

Die entsprechenden Verfahren verlaufen weitgehend problemlos. In manchen Fällen wird die Freigabe vom abgebenden Dienstherrn verzögert, jedoch nur zum Zweck der Fertigstellung begonnener Projekte und Aufgaben. Um eine Probezeit für beide Seiten (Dienstherr und Beamter) zu ermöglichen, wird der Beamte auch häufig zunächst mit dem Ziel der Versetzung abgeordnet. Das System hat jedoch Schwächen. Da die Kultur des Tausches unterentwickelt ist, gibt es bei fehlenden offenen Stellen häufig nicht die Möglichkeit das Bundesland zu wechseln.

Bei der *Polizei* kann ein Beamter nur das Bundesland wechseln, wenn es einen adäquaten Ersatz in Form eines Tauschpartners gibt. Dieses Verfahren firmiert häufig unter dem Begriff des Kopf-zu-Kopf-Tausches. Es gibt drei Wege um einen solchen Kopf-zu-Kopf-Tausch zu ermöglichen. Erstens gibt es die Möglichkeit einen Antrag auf Versetzung zu stellen. Bei der Vorabklärung der Dienstherrn wird sondiert, ob es im Wunschbundesland ebenfalls einen gleichwertigen Beamten gibt, der in das Ausgangsbundesland wechseln möchte. Ist ein gleichwertiger Beamter vorhanden, kann der Wechsel erfolgen.

Eine weitere Möglichkeit ist es, den Tauschpartner privat zu organisieren. Im Internet finden sich dafür Tauschbörsen, auf denen sich wechselwillige Beamte eintragen lassen können, ohne den Dienstherrn informieren zu müssen. Findet sich dort jeweils ein passendes Paar, stellen beide in ihrem Bundesland einen Antrag auf Versetzung und benennen den jeweils anderen als Tauschpartner. Prinzipiell kann dann ein Wechsel erfolgen.

Die dritte Möglichkeit ist die des Ringtausches. Dabei sind mindestens drei Beamte involviert. So wechselt beispielsweise ein Beamter von Bayern nach Schleswig-Holstein, der schleswig-holsteinische Beamte nach Hessen und der hessische Beamte wiederum nach Bayern. In der Innenministerkonferenz wurden allerdings für den Kopf-zu-Kopf-Tausch Ausnahmen für Härtefälle beschlossen. Wie diese Entscheidung umgesetzt wird, ist im Augenblick jedoch unklar.

Das Wechselregime der Polizei bereitet in der Praxis mit allen seinen drei Varianten deutliche Probleme. So ist häufig unklar und auch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt, nach welchen Kriterien Tauschpartner verteilt werden. So gibt es Bundesländer wie Mecklenburg-Vorpommern, die nach dem Windhund-Verfahren agieren. Andere Bundesländer wie Schleswig-Holstein haben zumindest für die Versetzung im eigenen Bundesland einen Kriterienkatalog nach dem eine Rangliste der bedürftigsten Beamten erstellt wird.

Ein Wechsel kann sich in der Praxis auch sehr langwierig gestalten. Es dauert mitunter mehrere Jahre, bis ein Tausch erfolgen kann. Haben die Beamten einen Antrag zur Versetzung gestellt, ist dies jedoch häufig mit Nachteilen auf der Dienststelle verbunden. So werden gefragte Zusatzausbildungen, wie Trainerscheine etc. meistens an die Kollegen vergeben, die auf der Dienststelle bleiben. Dies ist aus Sicht der Dienststelle, welche das Wohl und die Qualifikation der eigenen Beamten im Blick hat, zwar verständlich, hängt den wechselwilligen Beamten jedoch von der allgemeinen Personalentwicklung ab, wenn das Verfahren über Jahre andauert. So wurde auch erklärt, dass es ein offenes Geheimnis sei, dass Kollegen, die einen Antrag auf Versetzung gestellt haben, häufig schlechter beurteilt werden. So werden die Beamten auch bei Beförderungen, welche an die Beurteilung geknüpft sind, benachteiligt. Da die Personalakte dem neuen Dienstherrn beim Wechsel übergeben wird, wirken sich die schlechteren Beurteilungen selbst beim neuen Dienstherrn noch auf seine Karriere aus.

Da bei der Polizei ein Wechsel nur in den seltensten Fällen ohne Tauschpartner möglich ist, werden Tauschpartner als ein hohes Gut gehandelt. Es herrscht eine ausgeprägte Ellenbogenmentalität. In vielen Fällen kam es da-

her vor, dass sich wechselwillige Beamte mehrere Tauschpartner sicherten, um die Gefahr des Scheiterns gering zu halten. Dies hat aber zur Folge, dass wiederum Beamte nicht tauschen können, da ihr vermeintlich sicherer Tauschpartner seine Zusage zum Tausch zurückgezogen und sich für den vermeintlich passendsten Partner entschieden hat. Dies führt dazu, dass die so enttäuschten Beamten irgendwann diese Strategie übernehmen, was das System weiter verkompliziert und Misstrauen sät. Dies hat auch zur Folge, dass ein Schwarzmarkt für Tauschpartner entstanden ist. Tauschpartner aus Bundesländern mit wenig Wechselwilligen bieten sich demjenigen Beamten zum Tausch an, der bereit ist, den höchsten Geldbetrag zu zahlen. Dieses Phänomen firmiert häufig euphemistisch unter dem Begriff der „Umzugskostenpauschale“. Manche Bundesländer versuchen dies zu unterbinden, indem sie sich vorbehalten, den benannten Tauschpartner für einen anderen Tausch zu verwenden. Diese Gegenstrategie schafft aber neue Ungerechtigkeiten und Frust, da es z. B. vorkam, dass ein Beamter mehrfach in seiner Freizeit aufwendig selber organisierte Tauschpartner benannte, welche nie für seinen Tausch Verwendung fanden.

Auch handhaben die Bundesländer das Tauschprinzip unterschiedlich. Manche verfolgen ein hartes Tauschprinzip, indem sie für jeden abgegebenen Beamten einen Tauschpartner erwarten. Andere Bundesländer nutzen das Tauschprinzip aber auch flexibel aus, um ihre eigene Personalpolitik zu verfolgen. So gibt es Bundesländer, die auch ohne Tauschpartner eine Zustimmung zum Wechsel erteilen, um Stellen einsparen zu können, und Bundesländer, die auch Beamte aufnehmen, ohne zwingend einen Tauschpartner dafür abgeben zu wollen, wenn schnell und kurzfristig neue Beamte eingestellt werden sollen. Aus diesem Umstand resultieren weitere Probleme. So kam es vor, dass ein Beamter aus einem Bundesland, in dem Stellen abgebaut werden, in ein Bundesland wechseln wollte, in dem die Anzahl der Stellen konstant gehalten werden sollte. Das abgebende Bundesland verweigerte die Aufnahme eines Tauschpartners, um die Stelle einsparen zu können. Das aufnehmende Bundesland hatte jedoch die Abgabe eines Beamten für die Aufnahme des neuen Beamten zur Bedingung gemacht, um die Zahl der besetzten Stellen konstant zu halten. Folglich scheiterte der Wechsel.

Das Wechselverfahren im *Lehrantsbereich* ruht auf zwei Säulen. Die erste Säule ist durch ein reguläres Bewerbungsverfahren markiert. Die zweite Säule besteht aus einem institutionalisierten Lehreraustauschverfahren. Die Kultusministerkonferenz wollte mit der Etablierung dieser zweiten Säule sozialen Gesichtspunkten wie der Familienzusammenführung auf besondere Weise Rechnung tragen, wobei bereits bei der ersten Säule die Familienzusammen-

führung eine wichtige Rolle spielt (KMK 2001, S. 2). Generell ist der länderübergreifende Wechsel in dieser Beamtengruppe am regelungsintensivsten. So sind zum Verfahren gleich mehrere KMK-Beschlüsse gefasst worden.

Der Wechsel im regulären Bewerbungsverfahren funktioniert ähnlich wie das Verfahren bei der allgemeinen Verwaltung. Lehrkräften, die das Bundesland wechseln wollen, steht es frei, sich auf Stellen in anderen Bundesländern zu bewerben. Bei einer Bewerbung ist die Freigabe durch den abgebenden Dienstherrn nachzuweisen. Die Freigabe soll nach Abwägung aller dienstlichen Gründe so großzügig wie möglich gewährt werden. Bei der Freigabeentscheidung des abgebenden Dienstherrn ist jedoch der Anspruch der Schülerinnen und Schüler auf Unterrichtskontinuität zu beachten (KMK 2001, S. 2). Sprechen dienstliche Gründe gegen eine Freigabe, soll diese dennoch spätestens nach zwei Jahren erfolgen (KMK 2001, S. 2).

Die zweite Säule, das institutionalisierte Lehrertauschverfahren, offiziell auch als „Einigungsverfahren“ (KMK 2001, S. 2) bezeichnet, wird einmal im Jahr zum Schuljahresbeginn mit allen Ländern durchgeführt. Dabei soll jedes Land so viele Lehrer aufnehmen, wie es auch abgeben kann. Bei besonderem Bedarf können auch zwei Verfahren pro Jahr durchgeführt werden (KMK 2002, S. 3).

Die KMK-Beschlüsse regeln selbst Details des Verfahrens. Der Behörde muss mindestens sechs Monate vor dem beantragten Wechseltermin der formgebundene Antrag vorliegen. Die Sitzung, auf welcher der Austausch der Lehrkräfte beschlossen wird, findet jeweils Ende März/Anfang April und Ende September/Anfang Oktober statt (KMK 2002, S. 3 f.).

Die Versetzung zum Schuljahresbeginn soll zum ersten August und die zum Halbschuljahresbeginn zum ersten Februar erfolgen. In besonderen Fällen steht es den Ländern jedoch auch frei, abweichende Termine zu vereinbaren (KMK 2002, S. 4). Zur technischen Unterstützung haben die Länder für dieses Verfahren ein einheitliches EDV-System geschaffen (KMK 2001, S. 3).

In der Praxis zeigten sich beim Wechselverfahren der Lehrkräfte kaum Probleme, da in fast allen Bundesländern eine Mangelsituation herrscht. Daher hat das Lehrertauschverfahren stark an Bedeutung verloren. Die meisten Wechsel laufen über das reguläre Bewerbungsverfahren. Interviews mit Gewerkschaftsvertretern zeigten jedoch, dass das institutionalisierte Tauschverfahren in der Vergangenheit deutlich relevanter war. Daher ist abzuwarten, wie tauglich dieses Verfahren in Zeiten ohne Mangel ist und ob es eine Hürde für den Beamten im Versetzungsverfahren darstellen wird.

Es ist also zu festzuhalten, dass vor allem bei der Polizei viele Versetzungen alleine schon am Verfahren scheitern, während dies bei den Verfahren der all-

gemeinen Verwaltung und denen im Lehramtsbereich nicht der Fall ist. Zwar herrschte zum Zeitpunkt der Untersuchung bei den Beamten im Lehramt eine starke Mangelsituation, was die aktuelle Bedeutung des dortigen institutionalisierten Tauschverfahrens deutlich schmälert. Aber aufgrund der stärkeren Institutionalisierung und Standardisierung ist eine stärkere Tauglichkeit im Vergleich zum Kopf-zu-Kopf-Tauschverfahren der Polizeibeamten zu erwarten.

Neben den potenziellen Rigiditäten des Tauschverfahrens, an denen viele Versetzungsverfahren wegen eines fehlenden adäquaten Tauschpartners scheitern, gibt es weitere Gründe, an denen Versetzungsverfahren scheitern können. Viele von den nun genannten Gründen lassen sich aus den zuvor beschriebenen Hemmnissen ableiten. Mit anderen Worten, ein Versetzungsverfahren scheitert an den negativen, mit einem Wechsel verbundenen Auswirkungen für den jeweiligen Beamten, die weithin als nicht zumutbar empfunden werden (bspw. ausgeprägte Ungewissheit über den Erfolg eines Wechsels, deutliche Nachteile beim Karriereverlauf usw.).

Bei der Polizei wurde beobachtet, dass das Versetzungsverfahren in manchen Fällen nur möglich war, wenn der betroffene Beamte bereit war, sich in ein niedrigeres Amt mit einer niedrigeren Besoldungsgruppe zuordnen zu lassen. So kam es in mehreren Fällen dazu, dass Hauptkommissare nur übernommen wurden, wenn sie ihrer Zuordnung zum Amt des Oberkommissars zustimmten.

Doch es kommt nicht nur zu einer Absenkung der Besoldungsgruppe innerhalb von Laufbahngruppen, sondern auch zu Zuordnungen zu Ämtern in einer niedrigeren Laufbahngruppe. In manchen Bundesländern werden vormalige Kommissare häufig nur als Hauptmeister übernommen. Die Begründung für dieses Vorgehen ist, dass jeder hineinwechselnde Kommissar einem heimischen Hauptmeister die Aufstiegsmöglichkeiten nehme.

Außerdem können Versetzungsverfahren an der erneuten Gesundheitsprüfung, welche generell bei einem Bundeslandwechsel erneut abgelegt werden muss, scheitern. Angesichts der im Polizeidienst besonders hohen Anforderungen an den Gesundheitszustand der Beamten ist dieser Grund für das Scheitern einer Versetzung insbesondere für den Polizeidienst bedeutsam. Konkreter gilt für die Gesundheitsprüfung in allen Ländern bundeseinheitlich die Dienstvorschrift PDV 300. Die dortigen Anforderungen an die Gesundheitsprüfung werden jedoch in den Bundesländern unterschiedlich streng ausgelegt. So ist in manchen Fällen ein Versetzungsverfahren gescheitert, weil ein Beamter, der in seinem ursprünglichen Bundesland als diensttauglich betrachtet wurde, in einem anderen Bundesland als dienstuntauglich eingestuft wurde.

Auch die unterschiedlichen Reformen des Laufbahnrechts können ein Scheitern des Versetzungsverfahrens begünstigen. So haben zwar alle Länder, wie gezeigt, die gleiche viergliedrige Struktur im Laufbahnsystem beibehalten, jedoch die Einstellungspraxis geändert. So bilden Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Hessen nicht mehr für den mittleren Polizeidienst aus und stellen häufig auch nicht mehr in diesen ein. Ein Polizist aus dem mittleren Polizeidienst kann somit Schwierigkeiten bekommen, wenn er ohne die Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst in eines dieser Länder zu wechseln beabsichtigt.

Darüber hinaus können Versetzungsverfahren am Alter des Beamten scheitern. Die Höchstaltersgrenze ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt (siehe Burmester 2015, S. 47); dies gilt auch für Ausnahmen. So entscheidet in manchen Bundesländern eine übergeordnete Stelle, wie die oberste Dienstbehörde, der Landespersonalausschuss, der Finanzminister oder ein Gremium, welches sich aus verschiedenen Stellen zusammensetzt, über die Ausnahme, trotz Überschreiten der Altersgrenze, den jeweiligen Beamten doch noch zu verbeamten. Außerdem gibt es in manchen Bundesländern Anrechnungstatbestände, wie z. B. die Ableistung eines sozialen Jahres oder Kinderbetreuung. Und wieder andere Länder wenden gar keine Altersgrenze bei Beamten aus dem Geltungsbereich eines anderen Dienstherrn an, wenn die Pensionslasten staatsvertraglich aufgeteilt worden sind.

3.4. In welchem Umfang werden in der Praxis die erfahrene Ausbildung und die erworbenen Qualifizierungen von Beamten bei einem länderübergreifenden Wechsel anerkannt?

Ob und in welchem Ausmaß die erfahrenen Ausbildungen und Qualifikationen bei einem länderübergreifenden Wechsel anerkannt werden, ist bei den betrachteten Beamtengruppen unterschiedlich. Generell sehen die gesetzlichen Vorschriften der Bundesländer trotz abgeschaffter Rahmengesetzgebung vor, dass die Ausbildungen und Qualifizierungen der Beamten aus anderen Bundesländern anerkannt werden sollen. In den Fällen, in denen der Dienstherr Beamte aufnehmen möchte, stehen ihm somit keine rechtlichen Hürden im Weg. Auch die Online-Umfrage unter den personalverantwortlichen Mitarbeitern aus den Ministerien und nachgeordneten Behörden zeigt, dass die Befragten die Anerkennung von Ausbildung und Qualifikation als nicht problematisch beurteilten. Jedoch offenbaren die Fallstudien über konkrete Betroffenschicksale ein differenzierteres Bild.

Bei der *allgemeinen Verwaltung* kommt es zu wenigen direkten Problemen. Mit direkten Problemen ist dabei gemeint, dass eine in einem anderen Bundesland erworbene Qualifikation wiederholt werden muss, oder die aufgrund der Qualifikation eigentlich erlaubte Tätigkeit nicht mehr ausgeübt werden darf. Indirekt treten Probleme auf, wenn der Dienstherr die Erfahrungsstufen der Besoldung für den Beamten ungünstig errechnet. So kommt es in manchen Fällen vor, dass Ausbildungszeiten beim alten Dienstherrn beim neuen Dienstherrn nicht für die Berechnung der Erfahrungsstufe anerkannt werden. Dies führt für den betroffenen Beamten in der Regel zu einem finanziellen Nachteil, wenn er aufgrund der unvollständigen Anerkennung in eine niedrigere Erfahrungsstufe eingeordnet wird. Dieses Problem konnte auch bei anderen Beamtengruppen beobachtet werden.

Eigentlich müsste die Anerkennung der Ausbildung im *Lehramtsbereich* durch die zahlreichen unterschiedlichen Studiengänge und Fächerkombinationen ein merkliches Problem bei einem Wechsel darstellen. Die große Nachfrage nach Lehrern führt jedoch dazu, dass mit den unterschiedlichen Ausbildungen sehr pragmatisch und flexibel umgegangen wird. So ist es beispielsweise im Grundschulbereich vorgekommen, dass während des Studiums erworbene Zusatzqualifikationen kurzerhand in geforderte Ausbildungsqualifikationen umgedeutet wurden. Ob dieser pragmatische Umgang der Länderadministration in einer Zeit nach Abklingen des substanziellen Mangels an Lehrkräften beibehalten wird, ist zurzeit nicht absehbar, muss aber mit Blick auf vorhergehende Perioden des Lehrerüberschusses bezweifelt werden. Denn trotz eines zurzeit generell sehr flexibel gehandhabten Umgangs finden sich immer noch Konstellationen, bei denen ein Wechsel ausgeschlossen bleibt. So stellte sich durch Interviews mit Gewerkschaftsvertretern heraus, dass beispielsweise Sonderschullehrer mit nur einem Fach nicht in den Berliner Schuldienst übernommen werden können.

Bei der *Polizei* wurde häufig über Probleme bei der Anerkennung von vorherigen Ausbildungen und Qualifikationen berichtet. In manchen Bundesländern erhalten die Polizeibeamten ein einheitliches Studium, welches sie befähigt, im Bereich der Schutzpolizei und ebenso bei der Kriminalpolizei zu arbeiten. In anderen Bundesländern sind diese Ausbildungen getrennt. Nun gab es Fälle, in denen ein Beamter aus einem Bundesland mit einheitlicher Ausbildung und von einer Dienststelle im Bereich der Schutzpolizei kommend in ein anderes Bundesland mit getrennter Ausbildung wechseln wollte. Dieser Wechsel wurde erschwert, da der aufnehmende Dienstherr explizit einen Beamten aus der Kriminalpolizei forderte. Der aufnehmende Dienstherr erkannte die einheitliche Ausbildung somit nur teilweise an, da er

ausschließlich über die Amtsbezeichnung Rückschlüsse auf die erhaltene Qualifizierung zog. Die Absurdität der Situation zeigt sich, wenn man den Fall weiterdenkt: Wären die beschriebenen Beamten mit der gleichen Ausbildung wie oben beschrieben *vor* ihrem Wechsel auf eine Dienststelle im Bereich der Kriminalpolizei tätig gewesen, hätte der neue Dienstherr ihre Ausbildung (als Kriminalkommissare) direkt anerkannt.

Doch nicht nur bei der Anerkennung der Ausbildung konnten Probleme beobachtet werden. Auch erworbene Qualifikationen, welche für den alltäglichen Dienst wichtig sind, werden häufig nicht anerkannt. Dies schließt speziellere Ausbildungen, z. B. als Ausbilder, mit ein, jedoch auch grundlegendste Qualifikationen. So wurden beispielweise selbst Berechtigungen zum Führen des Dienstautos, der Dienstwaffe oder anderer Einsatzmittel nicht anerkannt. Die Beamten mussten diese häufig mit großem Aufwand und ohne Mehrwert im neuen Bundesland erneut erwerben.

Auch gab es Probleme mit der Anerkennung der Laufbahnbefähigung. Insbesondere bei der Polizei wurden Laufbahnbefähigungen nicht vollständig und nicht einmal teilweise anerkannt, wenn diese durch einen Aufstieg erlangt wurden. Durch die nur teilweise Anerkennung haben Beamte Probleme, ihre Karriere im neuen Bundesland fortzusetzen. So haben Betroffene berichtet, dass sie beispielweise in Mecklenburg-Vorpommern nach § 10 LVO-Pol M-V (mittlerweile durch PolLaufbVO M-V ersetzt) aufgestiegen sind und ihnen Probleme bekannt sind, diese Laufbahnbefähigung in anderen Bundesländern anerkennen zu lassen. Umgekehrt erkennt aber auch Mecklenburg-Vorpommern bestimmte Aufstiegsarten nur z. T. an. Beamte, die beispielweise einen Aufstieg ohne ein Studium absolviert haben, bekommen diesen in Mecklenburg-Vorpommern nicht voll anerkannt. Die betroffenen Beamten haben dann nur die Laufbahnberechtigung für ein Amt bis maximal A 11. Für eine volle Laufbahnbefähigung müssten die betroffenen Beamten in Güstrow an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege erneut studieren.

Auch ist unklar, wie in den Bundesländern mit der neu eingeführten Möglichkeit des Aufstiegs im Anschluss an eine modulare Qualifizierung umgegangen wird. Auch hier ist zu erwarten, ähnlich dem Beispiel aus Mecklenburg-Vorpommern, dass entsprechend unterlegte Aufstiege nicht von allen Bundesländern anerkannt werden, weil in ihrer Wahrnehmung die volle Laufbahnbefähigung fehlt.

3.5. Ist es in den letzten Jahren schwieriger geworden, einen bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel zu bewerkstelligen?

Die Einschätzung der Befragten personalverantwortlichen Mitarbeiter zeigt, dass keine umfassende Zunahme an Problemwahrnehmung bei bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechseln stattgefunden hat. Wie in [Abbildung 9](#) dargestellt, gehen vor allem die personalverantwortlichen Mitarbeiter im Bereich Lehramt und Polizei nicht davon aus, dass es in den letzten Jahren schwerer geworden ist, einen bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel zu bewerkstelligen. Bei Beamten der Finanzverwaltung und der allgemeinen Verwaltung waren hingegen jeweils etwa 20 Prozent der Meinung, dass es vermehrt zu Problemen gekommen ist. Als Gründe hierfür wurde aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung in offenen Antworten angegeben, dass z. T. keine Freigabeerklärung für den wechselwilligen Beamten erteilt werden könne, weil die Personalressourcen knapp seien und auch aufgrund des demografischen Wandels wenig Nachbesetzungsmöglichkeiten gegeben seien. Einige Befragte gaben auch an, dass die Laufbahnen nicht mehr zusammenpassen und eine Einordnung sich daher schwierig gestalten. Wie bereits in der Auswertung weiter oben angesprochen, werden z. T. Weiterqualifizierungen und Ausbildungen nicht anerkannt und die Einordnung in eine Besoldungsgruppe birgt Probleme.

Der Rückschluss, dass die Fragmentierung der personalrechtlichen Vorschriften im Bereich der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung nach dem Wirksamwerden der Föderalismusreform von 2006 einen Anteil an diesen Problemen hat, liegt nahe. Da Bildung und Polizei klassischerweise in der Länderkompetenz liegen und somit schon eine lange Tradition föderaler Strukturen aufweisen, ist gut nachvollziehbar, dass in diesen Bereichen keine Zunahme von Intensität und Zahl der wahrgenommenen Probleme beobachtet werden konnte. Denn die Probleme waren auch bereits vorher massiv, wie die weiter oben präsentierten Beispiele verdeutlichen (siehe [Kapitel 3.4](#)).

3.6. Welche Faktoren begünstigen einen Wechsel?

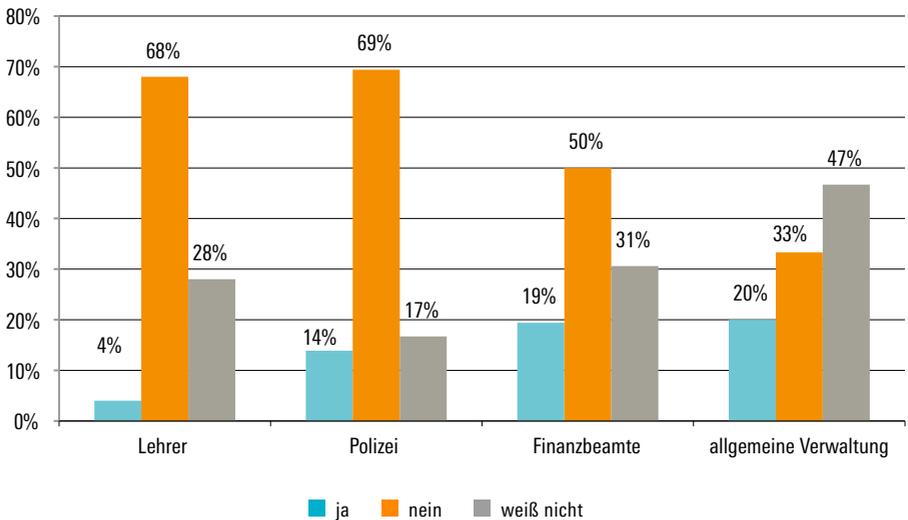
Es wäre übertrieben zu argumentieren, dass die Lage ausschließlich von Hemmnissen bestimmt ist, die einen bundesländerübergreifenden Wechsel behindern oder gar verunmöglichen. Im Rahmen des Projektes konnten

auch Faktoren identifiziert werden, welche einen Wechsel erleichtern. Einige dieser Faktoren beschleunigten den Wechsel, andere machten ihn überhaupt erst möglich und wieder andere Faktoren konnten Nachteile, die mit dem Wechsel für die Beamten einhergingen, abmildern. Es sei vorweggenommen, dass diese Faktoren hauptsächlich in der Person der wechselwilligen Beamten begründet sind und nicht auf die Föderalismusreform von 2006 zurückzuführen ist.

So hat sich gezeigt, dass ein geringes Alter der wechselwilligen Beamten den Wechsel beschleunigen konnte. Das liegt einerseits daran, dass ein geringes Alter häufig mit einem niedrigen Amt korreliert und diese Beamten eine größere Chance haben, einen Tauschpartner zu finden. Ältere Beamte sind in der Regel durch Familie oder Wohneigentum deutlich stärker lokal gebunden, was die Motivation für einen Wechsel verringert. Außerdem sinkt bei Beamten der Polizei mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit, die erneute Gesundheitsprüfung erfolgreich abzulegen.

Abbildung 9

Vermeehrt Probleme bei bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel in den letzten Jahren



Quelle: eigene Datenerhebung und eigene Darstellung

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass eine aktive Begleitung den eigenen Wechsel beschleunigen kann. So ist mindestens ein Fall bekannt, bei dem Beamten vom Dienstherrn mitgeteilt wurde, dass der Wechsel aufgrund seiner proaktiven und hartnäckigen Bemühungen ermöglicht wurde. Aber auch in anderen Fällen wurde bestätigt, dass ohne eigene aktive Begleitung des Versetzungsantrags der angestrebte Wechsel nicht wie gewünscht möglich gewesen wäre.

Kontakte im neuen Bundesland sind ebenso förderlich. So konnten mehrere Fälle beobachtet werden, in denen der Wechsel durch die Intervention eines Fürsprechers im Wunschbundesland deutlich beschleunigt werden konnte. Der aufnehmende Dienstherr verzichtete dann darauf, einen Beamten im Zuge des Tauschverfahrens abzugeben. Ebenso gab es Fälle, bei denen angekündigte Einstufungen in ein niedrigeres Amt rückgängig gemacht wurden.

Politische Kontakte zeigten sich ebenso als beschleunigender Faktor. So war mindestens in zwei Fällen ein problemloser Wechsel möglich, nachdem ein Kontakt zum jeweiligen Innenminister genutzt wurde. Allerdings stellte sich die Nähe zur Politik in einem gescheiterten Untersuchungsfall als Problem dar. Dort sollte ein Wechsel auf ein Amt nach B 3 erfolgen. Dieser Wechsel wurde jedoch vom Koalitionspartner in der Regierung blockiert. Dies stellt aber einen Spezialfall dar, weil Stellen solcher Art häufig politisch besetzt werden und daher die politische Grundhaltung als Teil der Eignung vorausgesetzt wird. Für die meisten Beamten im mittleren und gehobenen Dienst sind politische Kontakte tendenziell förderlich.

Schließlich konnte gezeigt werden, dass eine spezialisierte und gefragte Ausbildung zwar die Aufnahmebereitschaft im neuen Bundesland erhöht, jedoch der abgebende Dienstherr ebenso häufig die Zustimmung zum Wechsel mit Hinweis auf die Unabkömmlichkeit von Beamten mit dieser seltenen Qualifikation verweigert. Daher sind die Chancen besser, wenn der Beamte eine Standardausbildung abgeschlossen hat, die ihn breit einsetzbar und gleichzeitig abkömmlich macht. Beamte mit einer spezialisierten und stark gesuchten Ausbildung sollten sich folglich gut überlegen, welchen Dienstherrn sie als ersten wählen. Er wird sie so schnell nicht wieder frei geben.

4 FAZIT UND AUSBLICK

Gegenstand der hier in Kurzfassung¹⁰ und bewusst problemorientiert vorgestellten Studie sind Ungleichheitserfahrungen von Beamten mit Blick auf unterschiedliche Besoldungshöhen in den verschiedenen Bundesländern und ein unterschiedlich attraktives Dienstrecht einschließlich in unterschiedlichem Umfang bereitstehenden Beförderungsmöglichkeiten. Damit liegt nahe, dass es qualifizierte Beamte in diejenigen Bundesländer zieht, die besonders attraktive Arbeits- und Besoldungsbedingungen vorzuweisen haben. Allerdings haben wir entgegen unserer Eingangsannahme keine überzeugenden Hinweise gefunden, dass dies in größerem Umfang geschieht. Jedoch haben wir nicht systematisch die Wanderungsbewegungen von jungen Beamten kurz nach Erwerb der Laufbahnberechtigung untersucht. Und auch die Entscheidung für den Ort des Studiums und der Ausbildung kann prinzipiell bereits vor dem Eintritt in diese Lebensphasen getroffen werden. Bei den von uns sehr intensiv analysierten Wechselfällen war der Wechselwunsch häufig privat begründet. Und auch in der Wahrnehmung der von uns befragten personalverantwortlichen Mitarbeiter sind wirtschaftlich begründete Wechselwünsche eher die Ausnahme.

Damit ist die Frage nach den Mobilitätsanreizen bereits ein Stück weit beantwortet. Zusätzlich haben wir die Attraktivität des Laufbahnrechts mit entsprechenden Aufstiegs- und Beförderungschancen und die mit einer möglichst hohen Besoldungsgruppe hinterlegte Qualität des Einstiegsamts erkannt.

Als Mobilitätshemmnis werden von den befragten Experten aus den personalführenden Stellen der staatlichen Verwaltung die nicht mehr voll kompatiblen Laufbahngruppensysteme der Länder gesehen. Diese Fragmentierung des Rechts wird von 48 Prozent der Befragten als „ziemlich“ bzw. „eher problematisch“ gesehen. Auch wird ein Wechselprozess als wenig aussichtsreich und kompliziert betrachtet, was dann verhindert, dass überhaupt ein Versetzungsantrag gestellt wird. Oder es wird von der eigenen Dienstbehörde gar explizit davon abgeraten, einen Antrag auf Dienstherrenwechsel zu stellen. Als tatsächliche Ablehnungsgründe wurden von den Experten ein Erreichen der Höchstaltersgrenzen, der Kostenaufwand durch Versorgungslasten

¹⁰ Siehe für eine ausführlichere und differenzierter argumentierende Publikation Dose/Burmester/Wolfes (im Erscheinen).

und der für Weiterqualifizierungsmaßnahmen von Tauschpartnern genannt. Weitere Ablehnungsgründe liegen stärker in der Person der Antragstellenden. Hier haben die Experten die Unabkömmlichkeit der eigenen Beamten, den Gesundheitszustand des Tauschpartners (insbesondere bei der Polizei) und die Persönlichkeit des Tauschpartners (wiederum insbesondere bei der Polizei) genannt. Als Mobilitätshemmnis ist schließlich die Intransparenz der Wechselverfahren anzusehen. Auch werden die Beamten häufig unzureichend über den Stand des Verfahrens unterrichtet, was dann u. a. zu gelegentlich sehr kurzfristig zu bewerkstelligenden Wechseln führt.

Das Scheitern von Versetzungsverfahren muss letztendlich vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Versetzungsverfahren beurteilt werden. Problematisch ist hier insbesondere die spezifische Form des Kopf-zu-Kopf-Tausches, die bei der Polizei zur Anwendung gelangt. Teilweise sind hier Ringtausche notwendig, in die dann Beamte aus verschiedenen Bundesländern involviert sind. Ausdruck der Probleme sind mitunter jahrelange Wartezeiten, bis es zu einem erfolgreichen Wechsel kommt, was für die antragstellenden Beamten eine nicht zu unterschätzende Belastung bedeutet. Der Mangel an Tauschpartnern wird gelegentlich sogar dazu ausgenutzt, dass sich in einer Mangelsituation Beamte ihre Bereitschaft zum Tausch teuer bezahlen lassen. In manchen Fällen war ein Wechsel auch nur möglich, wenn der betroffene Beamte bereit war, sich einem niedrigeren Amt mit einer niedrigeren Besoldungsgruppe zuordnen zu lassen. Weniger Probleme scheinen Wechsel im Lehramtsbereich zu bereiten. Möglicherweise wirkt hier ein KMK-Beschluss positiv, dass eine Freigabe von Lehrern spätestens nach zwei Jahren erfolgen solle, es sei denn, es stehen dienstliche Gründe dieser Freigabe entgegen. Wechsel in der allgemeinen Verwaltung sind bislang nicht von einem Tauschverfahren geprägt. Hier sind die Beamten weitgehend darauf angewiesen, sich auf freie Stellen zu bewerben.

Die Anerkennung der Ausbildung und der erworbenen Qualifizierungen bereitet gelegentlich Probleme, was dann beim neuen Dienstherrn zu einer Zuordnung zu einer niedrigeren Erfahrungsstufe und damit zu finanziellen Nachteilen der gewechselten Beamten führen kann. Wenn jedoch Personalmangel situationsbestimmend ist, wie dies etwa im Lehramtsbereich der Fall ist, kann die Personalverwaltung auch flexibel und pragmatisch agieren, um die Lehrer mit den gewünschten Fachrichtungen zu gewinnen. Im Gegensatz hierzu wurde bei der Polizei über substantielle Probleme bei der Anerkennung von Qualifikationen berichtet, was von der Berechtigung des Führens einer Dienstwaffe bis hin zur Anerkennung der erworbenen Laufbahnbefähigung reichen kann. Ob diese strikte bis kleinliche Praxis an-

gesichts vieler unbesetzter Stellen aufrechtzuerhalten ist, wird sich erst noch zeigen müssen.

Die Frage nach in den letzten Jahren vermehrt auftauchenden Problemen muss differenziert betrachtet werden. Für die neu föderalisierten Bereiche der Finanzverwaltung und der allgemeinen Verwaltung wird dies von den Experten auf einem mittleren Niveau durchaus bejaht. Für die bereits seit längerem föderalisierten Bereiche (Lehramts- und Polizeibereich) gilt dies weniger, was nicht weiter überrascht, weil dort die Probleme bereits seit längerem bestehen.

Schließlich wurde der Frage nach den Faktoren nachgegangen, welche einen Wechsel begünstigen. Diese müssen in einem relativ niedrigen Alter der wechselwilligen Beamten, der aktiven Begleitung des Wechselwunsches und (politischen) Kontakten gesehen werden. Eine gefragte Spezialausbildung eines Beamten führt hingegen zwar zu einer hohen Aufnahmebereitschaft des aufnehmenden Landes, behindert hingegen die Abgabebereitschaft des abgebenden Landes. Eine Standardausbildung scheint hingegen einem Wechsel eher förderlich.

Aufgrund der demographischen Entwicklung und wegen gewachsener Anforderungen im Bereich der inneren Sicherheit und der schulischen Bildung, werden qualifizierte Beamte in Zukunft zunehmend schwer zu bekommen sein. Das wird absehbar erstens dazu führen, dass die Bundesländer sowohl eine attraktive Besoldung als auch ein attraktives Laufbahnsystem anbieten müssen. Momentan sind hier die Länder sehr unterschiedlich aufgestellt. Länder wie Berlin, die wegen ihrer niedrigen Besoldung nahezu abgehängt waren, haben die entsprechenden Risiken erkannt und ihre Besoldung in den letzten Jahren überproportional angehoben. Der absehbare Personalengpass könnte mittelfristig dazu beitragen, dass sich die Länder in der Besoldung gegenseitig hochtreiben, wie dies historisch bereits schon einmal der Fall war und was im Jahre 1971 letztendlich zu einer Zentralisierung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen geführt hatte (siehe Becker/Tepcke 2011, S. 326). Zweitens steht zu befürchten, dass der Öffentliche Dienst die Anforderungen an die Beamten und auch an die Tarifbeschäftigten absenkt, um eine hinreichende Zahl an Bewerbern attrahieren zu können. Die letztgenannte Perspektive erscheint uns wenig ermutigend, weshalb verstärkt auf die Steigerung der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes hingearbeitet werden sollte.

5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Mit Blick auf den Wechsel eines Beamten von einem Bundesland in ein anderes wurden die schwerwiegendsten Probleme im Bereich der Polizei festgestellt. Wechselverfahren sind demnach für Beamte oftmals belastend. In einigen Fällen wird sogar vor der Antragstellung zurückgeschreckt, da das Verfahren als kompliziert und problembehaftet wahrgenommen wird. Ein erster Schritt wäre daher ein umfassendes und niedrigschwelliges Informationsangebot für Interessierte. Das Informationsangebot sollte u. U. außerhalb der eigenen Dienststelle zur Verfügung gestellt werden, um etwaige Nachteile durch die Äußerung eines Wechselwunsches entgegen zu wirken.

Auch sollte Beamten die Angst genommen werden, einen Versetzungsantrag zu stellen. Sowohl die Online-Umfrage als auch die Fallstudien haben gezeigt, dass viele Polizeibeamte vor einem Versetzungsantrag zurückschrecken oder nach der Antragstellung negative Erfahrungen gemacht haben. Der Wunsch, in ein anderes Bundesland zu ziehen, sollte nicht zu Diskriminierungen auf der Dienststelle führen oder den Ausschluss des antragstellenden Beamten von Aufstiegen, Beförderungen und Weiterqualifizierungsmaßnahmen bedeuten. Sollte an dem bisherigen Tauschverfahren festgehalten werden, führen die Diskriminierungserfahrungen zu einer unnötigen Verknappung an Tauschpartnern, was für das Gesamtsystem letztendlich dysfunktional ist.

Die Suche nach einem Tauschpartner scheint eines der Hauptprobleme bei einem Wechselwunsch zu sein. Für viele Betroffene wäre es eine Erleichterung, wenn das Verfahren erneuert oder abgeschafft werden würde. Die Suche nach einem Kollegen oder einer Kollegin aus einem anderen Bundesland mit gleicher Qualifikation und einem Wechselwunsch kann viele Jahre in Anspruch nehmen. Komplizierte und hochaufwendige Ringtausche über mehrere Bundesländer sind ggf. erforderlich, um ins Zielbundesland zu gelangen. Eine Möglichkeit wäre daher, die Anforderungen an die gleiche Qualifikation zu lockern oder freie Stellen vermehrt bundesländerübergreifend auszuschreiben. Im gleichen Zuge müssten die abgebenden Dienstherrn offener mit einer Freigabeerklärung umgehen. Für die neu föderalisierten Bereiche kann es damit als klare Empfehlung gelten, auf die Einführung eines Tauschverfahrens zu verzichten. Sollte dennoch ein Tauschverfahren eingeführt werden, sollte es lediglich als ergänzendes Verfahren für einen von vornherein bundesländerübergreifenden Dienstherrnwechsel dienen. Es

sollte jedoch auf keinen Fall als alleinige Möglichkeit für einen solchen Wechsel institutionalisiert werden. Die Umsetzung dieses Vorschlages kann natürlich dazu führen, dass ein Beamter mit exakt den Qualifikationen des abgegebenen Beamten nicht gefunden werden kann, dennoch ist eine personalpolitische Bereicherung durch andere Qualifikationen, die der aufgenommene Beamte aufweist, durchaus denkbar. In die entsprechenden Überlegungen sollte einbezogen werden, dass die Beamten immer noch vorwiegend aus privaten Gründen das Bundesland wechseln wollen. Mit anderen Worten, hinter dem beruflichen Wechselwunsch stehen persönliche Lebensumstände und Schicksale. Und dauerhaft unzufriedene Beamte können nicht im Interesse der Dienstherrn sein.

Ein Ergebnis, das sich in der Online-Umfrage bereits angedeutet hat, wurde durch die Fallstudien bestätigt und konkretisiert. Wechselwillige Beamte erfahren oftmals bereits durch die bloße Äußerung eines Wechselwunschs schon dienstliche Nachteile. Dazu gehört sowohl der Ausschluss von Weiterqualifizierungsmaßnahmen als auch die ausbleibende Beförderung. Dies wird besonders bei sich langjährig hinziehenden Tauschverfahren problematisch. Die Ursache mag aus Dienstherrnsicht verständlich sein. So erscheint eine Investition in einen Beamten, der nur noch unbestimmte Zeit auf der Dienststelle bleibt, unattraktiv und finanziell nicht lohnenswert. Für den betroffenen Beamten gehen damit aber finanzielle und psychische Benachteiligungen einher. Solche Diskriminierungen sollten jedoch im Interesse des Beamten vermieden werden. Eine Ausgleichszahlung zwischen den Bundesländern bei der Übernahme eines Beamten für erfolgte Weiterqualifizierungsmaßnahmen seit Antragstellung wäre eine Möglichkeit für eine Kostenverteilung zwischen den Ländern.

Angebote zu Nachschulungen sind empfehlenswert, bevor ein Beamter nach einem Bundeslandwechsel niedriger besoldet wird als vor dem Wechsel. In den meisten Fällen sind finanzielle Anreize weniger Ursache eines Wechselwunsches als private Gründe, weshalb kein Anlass für eine Schlechterstellung der betroffenen Person ersichtlich ist.

LITERATUR

Becker, Andreas/Tepeke, Alexia, 2011:

Besoldungsföderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 59, S. 325–333.

Berlin.de (2014): Besoldung von Professorinnen und Professoren im Land Berlin wird an Rechtsprechung angepasst. Pressemitteilung vom 21.10.2014, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2014/pressemitteilung.217568.php> (Abruf am 04.12.2017).

Bochmann, Günter (2013): Das neue Berliner Laufbahnrecht. Eine sachdienliche Vorbereitung auf den demografischen Wandel? In: Zeitschrift für Beamtenrecht 61, S. 397–414.

Bochmann, Günter (2017): Öffentliche Verwaltung ohne juristische Fachkompetenz? Zu den Anforderungen des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 65, S. 397–409.

Burmester, Carolin (2015): Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung sowie von Lehrern und Polizisten. Vorschriftenanalyse zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I. Duisburger politik- und verwaltungswissenschaftliche Arbeitspapiere. Nr. 2, Duisburg-Essen: Universität Duisburg-Essen, https://www.uni-due.de/imperia/md/content/politik/vorschriftenanalyse_burmester_2015.pdf (Abruf am 14.02.2017).

DGB Bundesvorstand (2006): Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble über Sinn und Zweck der Föderalismusreform. Wettbewerb um die besten Köpfe. In: Informationen für Beamtinnen und Beamte 13, H. 9, http://www.landesbeamte.de/media/pdf/Info_0609_72.pdf (Abruf am 07.02.2018).

DGB Bundesvorstand (2014): Besoldungsreport 2014. Entwicklung der Einkommen der Beamtinnen und Beamten und Bewertung der Besoldungspolitik von Bund und Ländern,

<https://bund-laender-nrw.verdi.de/++file++533d0416aa698e131c000020/download/DGB-Besoldungsreport-2014.pdf> (Abruf am 17.09.2014).

DGB Bundesvorstand (2017): Besoldungsreport 2017. Die Entwicklung der Einkommen der Beamtinnen und Beamten von Bund, Ländern und Kommunen, <http://www.dgb.de/wieviel-verdienen-beamte-laender-besoldung-dgb-besoldungsreport-2017> (Abruf am 23.10.2017).

Dose, Nicolai (2002): Situative Gesetzesanpassung unter den Bedingungen einer binnendifferenzierten öffentlichen Verwaltung. In: Carl-Eugen Eberle/Martin Ibler/Dieter Lorenz (Hrsg.): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München: C. H. Beck, S. 661–671.

Dose, Nicolai (2013): Modernisierung der staatlichen Ordnung auf dem Rücken der Beschäftigten? Folgen der Föderalismusreform I. In: Der Personalrat 30, S. 490–493.

Dose, Nicolai/Burmester, Carolin/Wolfes, Felix (2016): Mobilitätschancen bei Föderalisierung. In: Der Personalrat 33, H. 9, S. 20–23.

Dose, Nicolai/Wolfes, Felix (2016): Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteidifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft 9, S. 625–644.

Dose, Nicolai/Burmester, Carolin/Wolfes, Felix (im Erscheinen): Kleinstaaterei im Dienstrecht der deutschen Bundesländer. Probleme bei der bundesländerübergreifenden Mobilität von Landesbeamten nach der Föderalismusreform. Gelbe Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“. Baden-Baden: Nomos.

- GdP Niedersachsen (2009):** „Mit Vollampf vorwärts in die Vergangenheit!“. Argumentationsmappe der GdP Niedersachsen zum geplanten Dienstpostenkonzept A 11/A 12, [https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/5a419d-474f3279b3c1256c09002f3b2a/dbca6b4da71ad-512c12577cc0054c68b/\\$FILE/2009_11_GdP_ArgumentMappe_DP_Konzept_A11.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdpnds.nsf/5a419d-474f3279b3c1256c09002f3b2a/dbca6b4da71ad-512c12577cc0054c68b/$FILE/2009_11_GdP_ArgumentMappe_DP_Konzept_A11.pdf) (Abruf am 15.02.2017).
- GEW (2006):** Folgen der Föderalisierung, <http://www.gew.de/bildungssystem/foederalismus/folgen-der-foederalismusreform> (Abruf am 07.12.2017).
- Hradil, Stefan, 2005:** Soziale Ungleichheit in Deutschland. 8. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- KMK (2001):** Übernahme von Lehrkräften aus anderen Ländern. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10.05.2001, http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2001/2001_05_10-Uebernahme-von-Lehrkraeften.pdf (Abruf am 15.02.2017).
- KMK (2002):** Verfahrensabsprache zur Durchführung der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz „Übernahme von Lehrkräften aus anderen Ländern“ vom 10.05.2001. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.11.2002 i. d. F. vom 02.03.2012, http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_11_07-Verfahrensabsprache-Uebernahme-Lehrkraefte.pdf (Abruf am 15.02.2017).
- Knopp, Lothar/Schröder, Wolfgang (2007):** Beamtenrechtliche und politische Auswirkungen der Föderalismusreform. In: Neue Justiz 61, S. 97–102.
- Kropp, Sabine (2010):** Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011):** Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2004):** Ungleichheit, welche Ungleichheit? In: Peter A. Berger/Volker H. Schmidt (Hrsg.): Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen der Ungleichheitsforschung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 93–113.
- Maurer, Marcus/Jandura, Olaf (2014):** Masse statt Klasse? Einige kritische Anmerkungen zu Repräsentativität und Validität von Online-Befragungen. In: Nikolaus, Jakob/Schoen, Harald/Zerback, Thomas (Hrsg.): Sozialforschung im Internet. Methodologie und Praxis der Onlinebefragung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 61–71.
- Reich, Andreas (2012):** Beamtenstatusgesetz. Kommentar. 2. Auflage, München: C. H. Beck.
- Rieger, Reinhard (2014):** Länderübergreifende Wechsel und Wechsel in die Bundesverwaltung. In: Metzler-Müller, Karin/Rieger, Reinhard/Seeck, Erich/Zentgraf, Renate (Hrsg.): Beamtenstatusgesetz. Kommentar, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag, S. 153–214.
- Rieger, Reinhard (2016):** Betr.: Die Föderalismusreformen und die Beamten, Projekt-Nr. 2014–738–4 – „Dienstherrenübergreifende Versetzungen“. Persönliche E-Mail vom 02.05.2016.
- Schneider, Karsten (2016):** Folgen für die Beschäftigten. In: Der Personalrat 33, H. 9, S. 16–19.
- Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra (2005):** Föderalismus. Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos.
- Wrede, Matthias (2012):** Soziale und regionale Disparitäten. In: Sozialer Fortschritt 61, S. 197–202.
- Yin, Robert K. (2013):** Case Study Research: Design and Methods. 5. Auflage, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage Publications.
- Zentrale Serviceeinheit Personal (2010):** Ganzheitliches Personalmanagement der Zentralen Serviceeinheit 2010, https://www.berlin.de/polizei/_assets/dienststellen/zse/personalmanagementkonzept_der_zse.pdf (Abruf am 04.12.2017).

DIE AUTORIN UND AUTOREN

Carolyn Burmester, M.A., war wissenschaftliche Mitarbeiterin im von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt die „Die Föderalismusreformen und die Beamten. Auswirkungen der jüngsten Reformen des deutschen Föderalismus“, das am Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft der Universität Duisburg-Essen angesiedelt war. Zurzeit ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen.

Prof. Dr. Nicolai Dose ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft der Universität Duisburg-Essen, er hat das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt die „Föderalismusreformen und die Beamten. Auswirkungen der jüngsten Reformen des deutschen Föderalismus“ geleitet.

Felix Wolfes, M.A., war wissenschaftlicher Mitarbeiter im von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt „Die Föderalismusreformen und die Beamten. Auswirkungen der jüngsten Reformen des deutschen Föderalismus“, das am Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft der Universität Duisburg-Essen angesiedelt war. Zurzeit ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

Die Besoldung und die Aufstiegs- und Beförderungsregelungen für Beamte unterscheiden sich zwischen den Bundesländern aufgrund von Förderalismusreformen mittlerweile erheblich. Meist sind es aber private Gründe, aus denen Beamtinnen und Beamte in einem anderen Bundesland arbeiten möchten. Ein beruflicher Wechsel wird jedoch oft wegen nicht kompatibler Laufbahngruppen und komplizierter Antragsstellung auf Versetzung erschwert, wie die Studie für Lehrkräfte im Schuldienst, Polizisten, Finanzbeamte und Beamte der allgemeinen Verwaltung herausgearbeitet hat. Betroffene berichten von intransparenten Wechselverfahren und beruflichen Nachteilen nach der Antragstellung. Bundesländer könnten darauf mit Informationsangeboten, einem Verzicht auf Tauschverfahren und schnelleren Verfahren reagieren.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-292-1