

5. Online-Umfrage

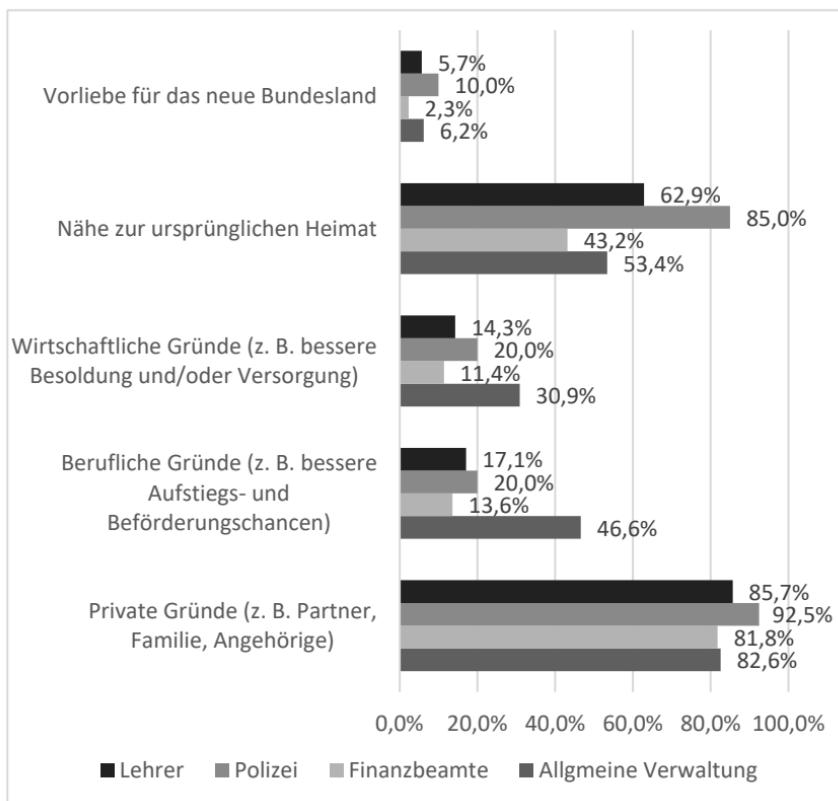
Die Online-Umfrage als Befragungsmethode gilt allgemein als anwenderfreundlich, da mit vergleichsweise wenig Zeitaufwand eine große Anzahl von Menschen erreicht werden kann. Die vorzuschaltenden Grundüberlegungen und die methodischen Anforderungen sind jedoch denen anderer Befragungsmethoden ähnlich (vgl. Pötschke 2009, S. 81). Sobald der Forschungsgegenstand bestimmt und die Forschungsfragen, die Thesen oder Hypothesen ausformuliert worden sind, muss zunächst die zu untersuchende Grundgesamtheit definiert werden. Während bei den meisten Befragungen aus arbeitsökonomischen Gründen mit einer Stichprobeneziehung gearbeitet wird, wurde für die im Folgenden dokumentierte Umfrage zur Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung und Finanzverwaltung, von Lehrern und Polizisten eine Vollerhebung aller bekannten Experten in der öffentlichen Verwaltung selbst angestrebt (siehe Kapitel 2.1). Als Grundgesamtheit wurden alle personalverantwortlichen Stellen der obersten Landesbehörden und der nachgeordneten staatlichen Verwaltung definiert²².

Im nachfolgenden Kapitel 5.1 wird auf die Mobilitätsanreize eingegangen und in Kapitel 5.2 auf die möglichen Hemmnisse und Hürden bei einem Dienstherrenwechsel über Bundesländergrenzen hinweg. Die Anerkennung von Ausbildung und Fortbildungen im aufnehmenden Bundesland ist Gegenstand der Darstellungen in Kapitel 5.3; es schließt sich eine Einschätzung der Entwicklungstendenzen der vergangenen Jahre an. Kapitel 5.4 ist Wechselproblemen im Zeitverlauf gewidmet.

22 Es sind im Rahmen der Online-Umfrage bewusst nicht die Beamten selbst befragt worden, da diese größtenteils nicht über die spezifischen Verfahrensabläufe informiert sind, die hier u.a. von Interesse sind. Des Weiteren wäre eine klare Festlegung der Grundgesamtheit (alle Lehrer, Polizisten und Beamtinnen der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung oder alle, die schon einmal den Wunsch hatten zu wechseln oder alle, die schon einmal gewechselt sind) nicht möglich. Auch hätten die Beamten im Rahmen des gegebenen Datenschutzes kaum angesprochen werden können. In Verbindung mit den durchgeföhrten Fallstudien, mit denen die Perspektive der unmittelbar Betroffenen berücksichtigt wird, ist jedoch eine multiperspektivische Auswertung der Mobilitätssituation möglich.

5.1 Mobilitätsmotive

Abbildung 5: Gründe für einen Bundeslandwechsel (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Föderale Strukturen bergen die Chance oder das Risiko eines Wettbewerbs der Bundesländer untereinander (Dose 2016, S. 28). Unter den Bedingungen des derzeit schrumpfenden Angebots an Arbeitskräften (siehe Kapitel 1) bedeutet dies auch einen verschärften „Wettbewerb um die besten Köpfe“ (Schäuble im Interview: DGB Bundesvorstand 2006a, S. 1) nicht nur mit den Arbeitgebern der Privatwirtschaft, sondern auch zwischen Bund, Län-

dern und Kommunen. Wie dargelegt kann von unterschiedlichen Besoldungshöhen ein substantieller Anreiz für einen Wechsel des Bundeslandes ausgehen (siehe These 1). Auch ein attraktives Laufbahnsystem könnte ein Vorteil in diesem Wettbewerb sein. Von ihm könnte gleichfalls ein Mobilitätsanreiz für einen Wechsel in ein anderes Bundesland ausgehen (siehe These 2). Zur Überprüfung der Thesen 1 und 2 wurde in der Umfrage nach Mobilitätsanreizen für Beamte gefragt. Neben den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten, wie sie in Abbildung 5 dokumentiert sind, konnten auch weitere Gründe im Rahmen offener Antwortmöglichkeiten benannt werden. Diese Möglichkeit wurde allerdings von lediglich zwei Befragungsteilnehmern genutzt, die damit die bereits vorher gewählte Antwort nochmals unterstreichen wollten.

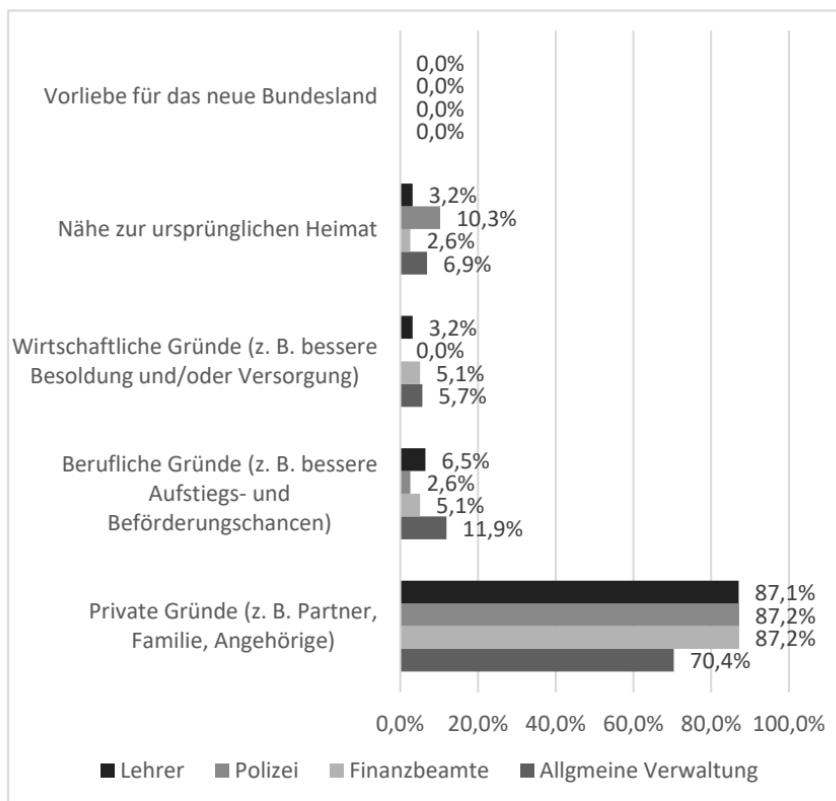
In Abbildung 5 sind die angegebenen Gründe für einen Bundeslandwechsel nach Beschäftigungsbereichen der Beamten aufgeschlüsselt dargestellt. Bei der Beantwortung der Frage waren Mehrfachantworten möglich. Die privaten Gründe sind demnach ein Hauptanreiz, um einen Bundesländer übergreifenden Dienstherrenwechsel anzustreben. Die Nähe zur ursprünglichen Heimat erreicht die zweithöchsten Prozentwerte, vor allem bei Polizeibeamten. Die Thesen 1 und 2 können damit nicht verworfen werden. Von ihnen gehen jedoch nicht die stärksten Anreize für einen Wechsel des Bundeslandes aus. Für die allgemeine Verwaltung sehen jedoch immerhin 30,9 Prozent der Personalverantwortlichen in der allgemeinen Verwaltung wirtschaftliche Gründe als Grund für einen Bundeslandwechsel. Weitere berufliche Gründe wie bspw. bessere Aufstiegsmöglichkeiten werden sogar von 46,6 Prozent der Befragten als Wechselgrund gesehen.

Das grundsätzliche Bild deckt sich mit den Ergebnissen aus den Fallstudien (siehe Kapitel 6), wonach sich Polizeianwärter nicht selten für eine Ausbildung in mehreren Bundesländern bewerben und nach abgeschlossenem Vorbereitungsdienst in einem anderen als dem Heimatbundesland versuchen, im Heimatbundesland einen Tauschpartner für einen Wechsel zu finden.

Im weiteren Verlauf der Befragung wurden die Teilnehmenden gebeten, sich auf einen Hauptwechselgrund festzulegen. Wie die Werte in Abbildung 6 zeigen, fällt ein Hauptteil der Stimmen auf die privaten Gründe (insgesamt 77,2 Prozent). Dabei liegen alle Beamtenbereiche bei über 87 Prozent; einzige Ausnahme bildet die allgemeine Verwaltung mit nur 70,4 Prozent. Die Nähe zur ursprünglichen Heimat erreicht bei den Polizisten über 10 Prozent. Interessant ist der Wert von knapp 12 Prozent, der bei der allgemeinen Verwaltung für die beruflichen Gründe erreicht wird. Ganz offensichtlich werden die beruflichen Bedingungen im Bundesländervergleich als so unterschiedlich wahrgenommen, dass dies ein Hauptgrund für einen Wech-

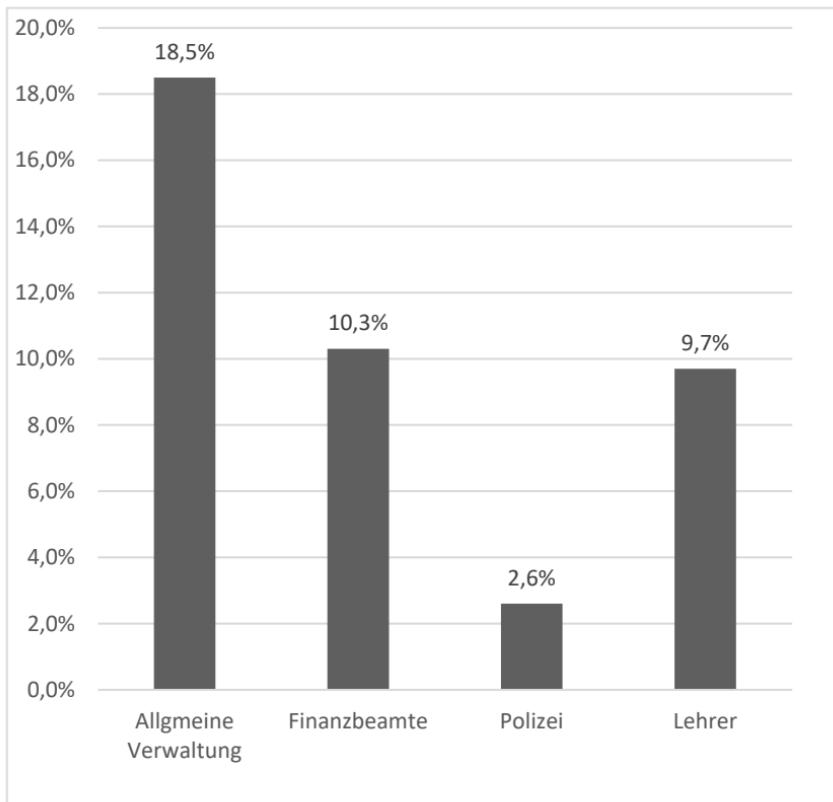
sel sein kann. Werden die Antwortmöglichkeiten „berufliche Gründe“ und „wirtschaftliche Gründe“ zusammengefasst, ergeben sich die Werte, wie sie in Abbildung 7 dargestellt werden.

Abbildung 6: Hauptgrund für einen Bundeslandwechsel (Ohne Mehrfachnennungen)



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Abbildung 7: Berufliche und wirtschaftliche Gründe als Hauptmobilitätsanreiz



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Demnach waren bessere Aufstiegs- und Beförderungschancen oder eine bessere Besoldung und Versorgung vor allem für Beamte der allgemeinen Verwaltung Anlass, die Versetzung in ein anderes Bundesland anzustreben. Insbesondere Polizeibeamte wechseln hingegen kaum, um die entsprechenden wirtschaftlichen Vorteile wahrzunehmen. Ähnliches gilt weniger ausgeprägt für Lehrer und Finanzbeamte. Offen bleibt dabei allerdings, ob die Ergebnisse so zustande kamen, weil kaum wirtschaftliche Vorteile gesehen wurden oder ob diese durchaus bejaht werden, sie aber kaum Einfluss auf die jeweilige persönliche Entscheidung haben. Trotz dieser Unklarheit kann ge-

schlussfolgert werden, dass vor allem im Bereich der allgemeinen Verwaltung für die Gesetzgeber die Chance besteht, mit einem attraktiven Laufbahnsystem und einer hohen Besoldung wirksam in den Wettbewerb um Personal einzutreten und sich Vorteile gegenüber anderen Bundesländern zu verschaffen.

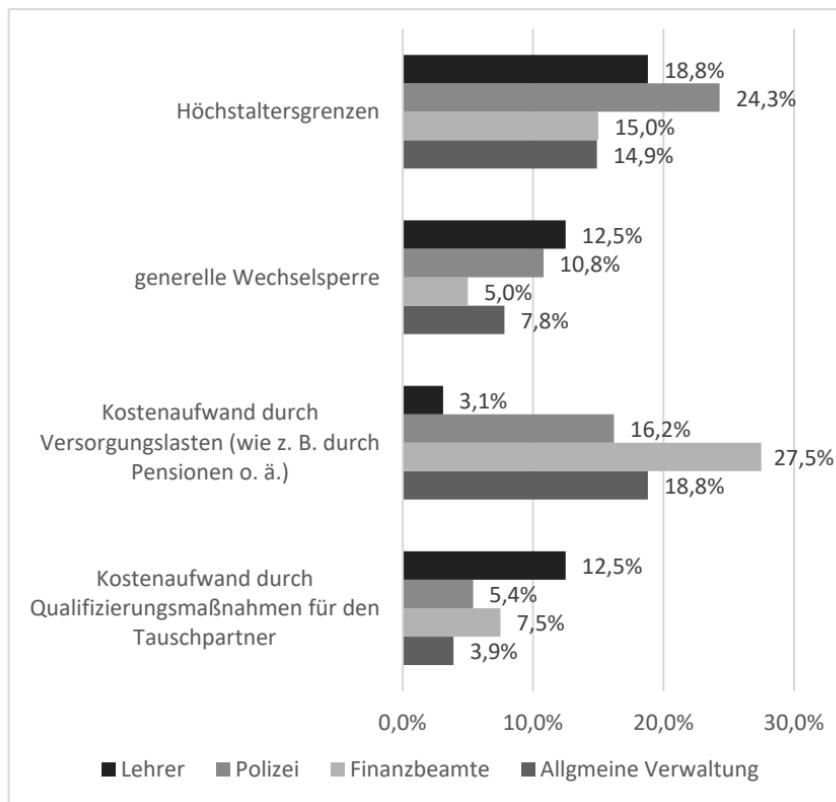
5.2 Mobilitätshemmnisse und -hürden

Wenn in einem gewissen Umfang Anreize bestehen, das Bundesland zu wechseln, heißt dies noch nicht, dass es auch tatsächlich zu einem solchen Wechsel kommt. Es gilt die Faktoren zu beachten, die sich als Hürden erweisen können. Sie müssen bei bestehenden Anreizen erst überwunden werden, bevor ein Wechsel realisiert werden kann. An den verschiedenen Faktoren, die eine solche Hürde konstituieren können, waren wir insbesondere interessiert, wobei uns auch an der relativen Bedeutung dieser Einflüsse gelegen war. Grundsätzlich können Hürden und Probleme auf institutioneller oder individueller Ebene entstehen. Zu den institutionellen Faktoren zählen ein undurchsichtiges, kompliziertes oder auch ungerechtes Verfahren sowie auch dem Wechsel entgegenstehende materielle Vorschriften. Zu den individuellen Faktoren zählen zum einen Eigenschaften des Beamten wie der gesundheitliche Zustand oder die Persönlichkeit, aber auch subjektive Wahrnehmungen sowohl der wechselwilligen Beamten als auch der Dienstherren.

5.2.1 Mögliche Ablehnungsgründe auf Seiten der aufnehmenden Dienstbehörden

Diejenigen Faktoren, die eine Dienstbehörde veranlassen, sich gegen einen Versetzungsantrag zu entscheiden, sollen nachfolgend dargestellt und analysiert werden. In Abbildung 8 werden – differenziert nach Beamtengruppen – die Häufigkeiten der Nennungen im Bereich der institutionellen Gründe präsentiert und in Abbildung 9 werden die Häufigkeiten für die individuellen Gründe wiedergegeben. Im Fragebogen wurden für die Teilnehmer individuelle und institutionelle Gründe nicht explizit unterschieden; es wurde lediglich nach den einzelnen Items gefragt. Die Befragten hatten dabei die Möglichkeit, Mehrfachantworten zu geben. Wichtig für eine Bewertung der Ergebnisse ist, dass es sich nicht um eine Auszählung der *tatsächlichen* Ablehnungsgründe aus der Vollzugspraxis handelt, sondern um eine Einschätzung der Befragten über die Gründe für einen Wechsel und deren relative Bedeutung.

Abbildung 8: Institutionelle Gründe für die Ablehnung von Versetzungsanträgen seitens der Dienstbehörde (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Zu den institutionellen Gründen, welche als Antwortmöglichkeiten im Fragebogen vorgegeben waren, gehörten der Kostenaufwand durch Weiterqualifizierungsmaßnahmen für den Tauschpartner aus einem anderen Bundesland, Kostenaufwand durch Versorgungslasten, Höchstaltersgrenzen sowie schließlich eine generelle Wechselsperre. Auch wenn das Alter eines Beamten zu den individuellen Eigenschaften zählt, ist die Höchstaltersgrenze für eine Verbeamtung keine natürliche Grenze, sondern bundesweit in den Laufbahnverordnungen der Länder unterschiedlich ausgestaltet. Die Vor-

schriften in diesem Bereich sind also bereits fragmentiert und wirken deshalb in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich. Darüber hinaus gelten für Polizisten in den meisten Bundesländern Höchstaltersgrenzen für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst und Höchstaltersgrenzen für Aufstiege (vgl. Burmester 2015, S. 23, 47, 51). Das führt zu der Vermutung, dass vor allem im Polizeibereich Höchstaltersgrenzen verstärkt als Hürden bei Bundesländergrenzen überschreitendem Dienstherrnwechsel wirken können.

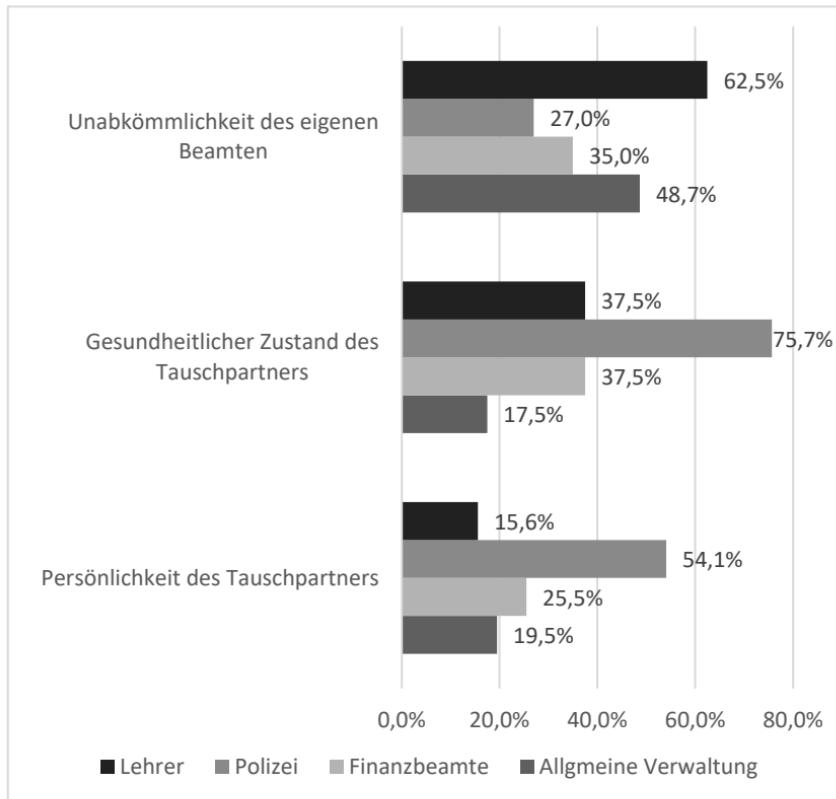
Wie Abbildung 8 zeigt, weist die Höchstaltersgrenze bei Polizisten im Vergleich mit den anderen Beamtengruppen tatsächlich die häufigsten Nennungen auf. Demnach sind 24,3 Prozent der Befragten, welche für Polizeibeamte zuständig sind, der Meinung, dass Höchstaltersgrenzen durchaus bedeutsamer Grund für die Ablehnung eines Versetzungsantrags sind. Die Kosten von Weiterqualifizierungsmaßnahmen für den Tauschpartner ist nach Einschätzung der Befragten hingegen nicht häufiger Grund einer Ablehnung von Versetzungsanträgen. Der Kostenaufwand durch Versorgungslasten wird besonders bei Finanzbeamten häufig als Ablehnungsgrund genannt, während dieser Aspekt bei Lehrern eine eher geringe Rolle zu spielen scheint. Die generelle Wechselsperre hat Beamtengruppen übergreifend gleichfalls eine geringe Bedeutung. Unter allen Befragten gab nur 8,7 Prozent an, dass ihr Dienstherr überhaupt schon einmal eine generelle Wechselsperre verhängt habe.

Insgesamt betrachtet wird den institutionellen Faktoren von den befragten Teilnehmern keine signifikante Bedeutung beigemessen. Abgesehen von dem Kostenaufwand durch Versorgungslasten bei Finanzbeamten und den Höchstaltersgrenzen bei Polizisten wurden alle Faktoren von weniger als 20 Prozent der Befragten als Ablehnungsgrund genannt.

Abbildung 9 zeigt die Verteilung der Antworten zu den in der Person der jeweiligen wechselwilligen Beamten liegenden Gründe für eine Ablehnung des Antrags auf Versetzung in ein anderes Bundesland durch die Dienstbehörde. 62,5 Prozent der zuständigen personalverantwortlichen Befragten für den Bereich Lehramt gehen davon aus, dass die Unabkömmlichkeit des eigenen Beamten ein potentieller Grund der Ablehnung eines Versetzungsantrages sein kann. Ein möglicher Ansatz zur Erklärung dieses Befundes könnte sein, dass nicht nur ein Tauschpartner mit der gleichen Fächerkombination gefunden werden muss, sondern der abzugebende Lehrer unter Umständen noch zusätzliche Aufgaben wie die Betreuung von Arbeitsgemeinschaften oder Sportangeboten innehat. Ebenso kann aber auch der weit verbreitete Mangel an Lehrkräften Grund für die Einschätzung sein, dass ein wechselwilliger Lehrer unabkömmlich sei. Dies dürfte insbesondere für Mangelfächer unterrichtende Lehrer gelten. Auch bei Beamten

der allgemeinen Verwaltung wird die Unabkömmlichkeit von 48,7 Prozent der Befragten als Ablehnungsgrund genannt.

Abbildung 9: Individuelle Gründe für die Ablehnung von Versetzungsanträgen seitens der Dienstbehörde (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Dass der gesundheitliche Zustand des Tauschpartners von mehr als 75 Prozent der personalverantwortlichen Mitarbeiter im Bereich der Polizei als Ablehnungsgrund ausgewählt wurde, ist wenig überraschend. Vor allem im mittleren und gehobenen Dienst erfordert der Polizeiberuf gegenüber ande-

ren Beamtengruppen die höchste körperliche Fitness. Diese wird auch bei jedem Wechsel geprüft; in aller Regel wird eine erneute Gesundheitsprüfung gefordert. Die Persönlichkeit des Tauschpartners wird ebenfalls insbesondere im Bereich der Polizei als Ablehnungsgrund gesehen. Während bei den Lehrern lediglich 15,6 Prozent der Befragten hier einen Ablehnungsgrund erkennen, liegt dieser Wert bei der Polizei bei 54,1 Prozent. Dieser vergleichsweise hohe Wert im Bereich der Polizei könnte durch das hohe Maß an gegenseitigem Vertrauen, das speziell bei Außeneinsätzen der Polizei notwendig ist, begründet sein. Insgesamt erreichen die Unabkömlichkeit des antragstellenden Beamten im Lehramtsbereich und die Gesundheit und Persönlichkeit des Tauschpartners im Polizeibereich die eindeutig höchsten Werte.

Da sich das Antwortverhalten im Vergleich der Behördenebenen nur marginal unterscheidet, kann davon ausgegangen werden, dass die Wahrnehmung der Ablehnungsgründe in den obersten Landesbehörden sich nicht maßgeblich von der in den nachgeordneten Behörden unterscheidet. In einem Textfeld wurde darüber hinaus die Möglichkeit gegeben, weitere Ablehnungsgründe anzugeben. Diese Möglichkeit wurde vor allem von Teilnehmern der Umfrage aus den obersten Landesbehörden genutzt. Dabei wurde mehrfach auf einen fehlenden Tauschpartner hingewiesen und dies Beamtengruppen übergreifend. Unter anderem wurden abweichende Statusämter der Tauschpartner (Polizei), dienstliche Beurteilung und laufende dienstrechtliche Maßnahmen (Polizei), laufbahnrechtliche Rahmenbedingungen (Polizei), unpassende Qualifikationen des Tauschpartners (allgemeine Verwaltung), fehlende Einstellungsvoraussetzungen (allgemeine Verwaltung), personalwirtschaftliche Gründe (allgemeine Verwaltung), abweichende Qualifizierungswege (Lehrer) und Ungeeignetheit für die bundesweit ausgeschriebene Stelle (Finanzen) genannt.

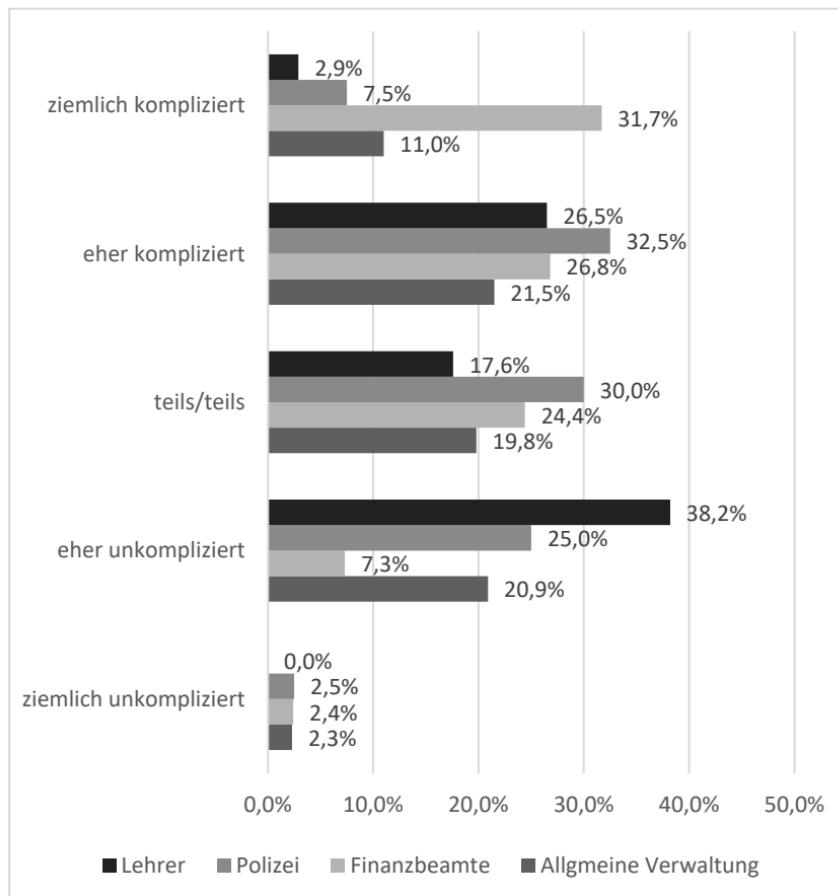
5.2.2 Mögliche Hemmnisse auf Seiten der Beamten

Bevor in der Umfrage einzelne, spezifische Schritte des Versetzungsverfahrens thematisiert wurden, wurde nach einer generellen Einschätzung des Verfahrens bei einer Bundesländer übergreifenden Versetzung gefragt. Auf einer fünfstufigen Skala²³, die von ziemlich kompliziert (5) bis ziemlich unkompliziert (1) reichte, sollten die Befragten ihre Beurteilung des Verfahrens verorten. Hintergrund der gestellten Frage war die Hypothese A, dass die

23 Die Skala umfasst die Ausprägungen „ziemlich kompliziert“, „eher kompliziert“, „teils/teils“, „eher unkompliziert“, „ziemlich unkompliziert“ und zusätzlich die Kategorie „weiß nicht“.

bereits stark föderalisierten Beamtengruppen der Lehrer und Polizisten das Verfahren als komplizierter einschätzen als die neu föderalisierten Beamtengruppen. Hypothese A kann durch die Befragung nicht bestätigt werden. Diese Einschätzung soll im Folgenden näher erläutert werden.

Abbildung 10: Komplexität des Versetzungsverfahrens



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Abbildung 10 zeigt die Verteilung der Antworten differenziert nach den Beamtengruppen. Für die Finanzbeamten wird das Versetzungsverfahren als besonders kompliziert eingestuft. Hier nannten 31,7 Prozent der Befragten das Verfahren ziemlich kompliziert und nur 7,3 Prozent eher unkompliziert. Für die Gruppe der Lehrer stellt sich das Verfahren hingegen als besonders unkompliziert dar. Hier gaben nur 2,9 Prozent der Befragten an, das Versetzungsverfahren sei ziemlich kompliziert, während hingegen 38,2 Prozent der Befragten mitteilten, dass das Verfahren eher unkompliziert sei. Die Befragten aus der allgemeinen Verwaltung und der Polizei liegen mit ihren Antworten dazwischen, wobei die allgemeine Verwaltung das Verfahren tendenziell als etwas komplizierter einschätzt.

So gaben 20,9 Prozent der Befragten aus der allgemeinen Verwaltung an, dass das Verfahren eher unkompliziert sei, während 11 Prozent antworteten, dass Verfahren sei ziemlich kompliziert. Bei den Befragten der Polizei gaben 25 Prozent an, das Verfahren sei eher unkompliziert und 7,5 Prozent votierten für ziemlich kompliziert. Die Kategorie ‚ziemlich unkompliziert‘ wurde Beamtengruppen übergreifend von maximal 2,5 Prozent der Befragten genannt. Somit muss Hypothese A verworfen werden, da tendenziell die bereits stärker föderalisierten Beamtengruppen, wie Lehrer und Polizisten, das Verfahren als unkomplizierter einschätzen.

Auf die Frage, ob einige Versetzungsanträge gar nicht erst gestellt werden, obwohl der Wunsch nach einem Bundeslandwechsel vorhanden ist, antworteten etwa 20 Prozent der Befragten mit „Ja“. Der gegenteiligen Meinung waren 23,5 Prozent der Befragten und alle Übrigen antworteten mit „weiß nicht“. Von allen Befragten, welche diese Frage bejahten, waren bei der Möglichkeit von Mehrfachnennungen etwa

- 70 Prozent der Meinung, dass der Antrag aufgrund von niedrigen erwarteten Erfolgschancen nicht gestellt werde;
- 34 Prozent der Meinung, dass das Verfahren als kompliziert eingeschätzt werde;
- 19 Prozent der Meinung, dass der Beamte einen zu hohen Aufwand vermute und
- 11 Prozent gaben an, dass die Dienstbehörde ausdrücklich von einer Antragstellung abrufe.

Die in der Aufzählung genannten Gründe waren den Befragten bereits vorgegeben. Ergänzend konnten noch weitere Gründe als offene Antwort formuliert werden. Eine Auswertung der Antworten auf die entsprechende offene Frage macht deutlich, dass vor allem im Polizeibereich Ängste vor Diskriminierung und dienstlicher Benachteiligung die Beamten von einem Versetzungsantrag abhalten können. Ausdrücklich genannt werden dabei die

Beförderungschancen auf der aktuellen Dienststelle. Dieses Ergebnis deckt sich erneut mit den Ergebnissen der Fallstudien (siehe Kapitel 6). Aus Perspektive der im Rahmen der Fallstudien interviewten Beamten und der an der Online-Umfrage teilnehmenden, personalverantwortlichen Mitarbeiter scheint eine gewisse Zurückhaltung der Dienstherren zu bestehen, in wechselwillige Beamte und deren Weiterbildung zu investieren.

Die genannten Gründe sind auf der individuellen Ebene der Hemmnisse und Hürden zu verorten, die zudem auf subjektiven Wahrnehmungen von Chancen auf Erfolg im Vorfeld des Verfahrens basieren. Ein institutionelles Problem liegt dann vor, wenn die Erfolgschancen auf einen Wechsel tatsächlich gering ausfallen und das Verfahren zu kompliziert ist. Für die Erfassung wird hier allerdings – wie bei den anderen Fragen auch – auf die Einschätzung von Personalverantwortlichen rekurriert. In vorwegnehmender Andeutung der weiter unten formulierten Handlungsempfehlungen lässt sich hier anfügen, dass individuellen Hemmnissen durch institutionelle Anpassungen entgegengewirkt werden könnte, etwa durch Informationsangebote der Dienstherren. Auch eine offene Personalpolitik, die einen Beamten durch seinen Wechselwunsch nicht in eine benachteiligende Situation bringt, kann die wechselwilligen Beamten unterstützen.

5.2.3 Tauschpartner

Das Tauschverfahren für Lehrer ist in einem Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) aus dem Jahr 2002 geregelt (siehe ausführlicher Kapitel 6.2.2). Ob Finanzbeamte und Beamte der allgemeinen Verwaltung in der Vollzugspraxis einen Tauschpartner für einen Bundeslandwechsel benötigen, war im Vorfeld der Befragung jedoch unklar. Daher wurden die personalverantwortlichen Mitarbeiter für diese Beamtengruppen in der Umfrage explizit gefragt, ob in ihrem Geschäftsbereich ein Tauschpartner notwendig sei. Über alle Behördenebenen und Bundesländer hinweg ließ sich in diesem Punkt keine einheitliche Vollzugspraxis feststellen: Für ein und dieselbe Beamtengruppe im gleichen Bundesland und auf gleicher Behördenebene gaben einige Befragte an, dass ein Tauschpartner für einen Wechsel erforderlich sei, während andere dies verneinten. Die Notwendigkeit scheint demnach von der einzelnen Behörde oder aber dem individuellen Personalbedarf abzuhängen.

Auf die Frage, wie die Suche nach einem Tauschpartner einzuschätzen sei, antworteten 67,9 Prozent aller Befragten mit „ziemlich/eher aufwendig“, wie dies in Tabelle 4 nochmals im Kontext dargestellt ist. Nur 1,8 Prozent der Teilnehmer gaben an, dass das Finden eines Tauschpartners „eher unaufwendig“ sei. Die übrigen Antworten verteilten sich auf die Antwortmöglich-

keit „teils/ teils“ (19,3 Prozent) und „weiß nicht“ (11 Prozent). Die Antwortmöglichkeit „ziemlich unaufwendig“ wurde von keinem der Befragten gewählt.

Es zeigt sich, dass die Befragten aus den Landesmittelbehörden vergleichsweise am wenigsten Aufwand bei der Suche nach Tauschpartnern sahen, aber dennoch mit 50 Prozent im Bereich „ziemlich/eher aufwendig“ liegen. Die obersten und unteren Landesbehörden hingegen weisen beide ein Antwortverhalten im Bereich „ziemlich/eher aufwendig“ von 70 Prozent und mehr auf. Damit konnte These Nr. 6, mit der die Vermutung formuliert wurde, dass das Tauschverfahren einen Wechsel des Bundeslandes kompliziert mache, bestätigt werden.

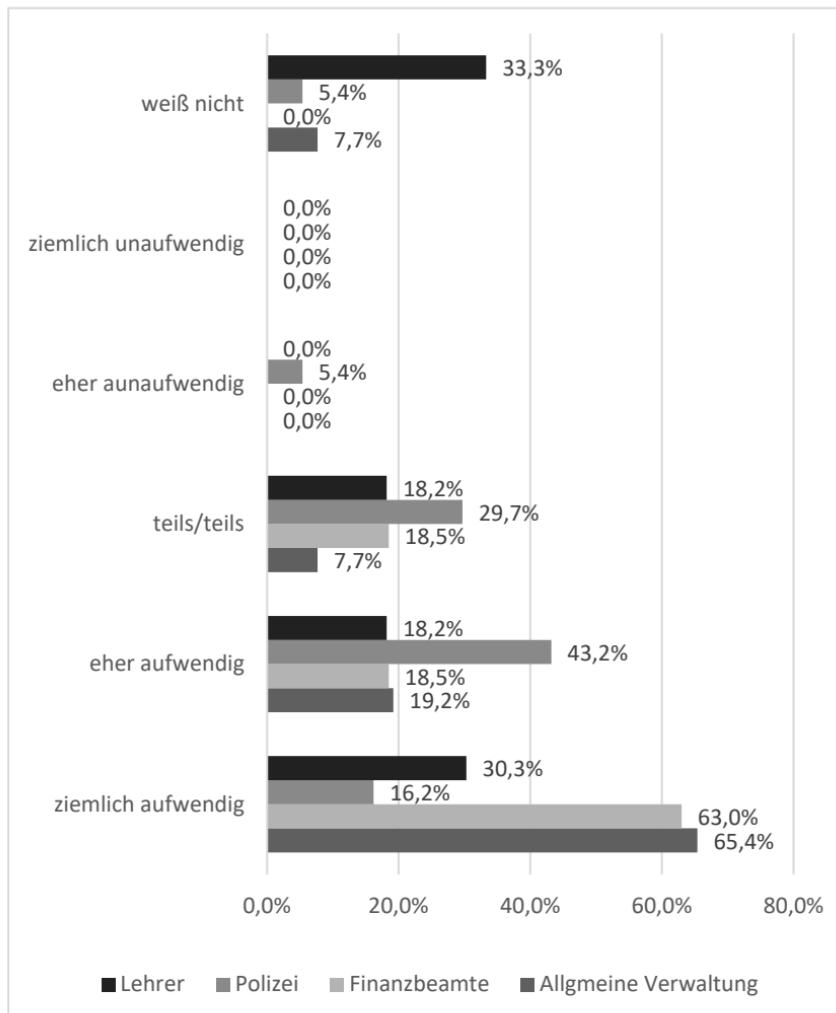
Tabelle 4: Tauschpartner zu finden sei aufwendig nach Behördenebene

	Oberste Landesbehörde	Landes- oberbehör- de	Landesmittel- behörde	Untere Landesbehör- de	Andere Ebe- ne/ andere Bezeichnung:
ziemlich aufwendig	50,0 %	11,1 %	21,1 %	59,0 %	31,8 %
eher aufwendig	20,0 %	55,6 %	31,6 %	15,4 %	36,4 %
teils/teils	30,0 %	11,1 %	36,8 %	10,3 %	13,6 %
eher unaufwendig	0,0 %	11,1 %	5,3 %	0,0 %	0,0 %
ziemlich unauf- wendig	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
weiß nicht	0,0 %	11,1 %	5,3 %	15,4 %	18,2 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung.

Schließlich wurde im Vorfeld der Umfrage die Hypothese B formuliert, dass die bereits ausgeprägt föderalisierten Bereiche der Polizei und des Lehramts wegen ihrer bereits längeren Erfahrung eine stärker ausgeprägte Wahrnehmung des mit dem Tauschverfahren verbundenen Aufwands haben als dies im Bereich der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung der Fall ist. In Abbildung 11 werden daher die Antworten nach Beamengruppen aufgeschlüsselt. Demnach wird das Finden eines Tauschpartners vor allem bei den Beamten der allgemeinen Verwaltung (84,6 Prozent) und den Finanzbeamten (82,5 Prozent) als „eher/ziemlich aufwendig“ eingeschätzt. Polizisten (59,4 Prozent) und Lehrer (48,5 Prozent) sehen das Problem zwar auch sehr klar, im Vergleich zu den neu föderalisierten Beamengruppen jedoch deutlich geringer. Damit wurde Hypothese B nicht bestätigt.

Abbildung 11: Einschätzung: Finden eines Tauschpartners



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Eine mögliche Erklärung für dieses unerwartete Ergebnis könnte einerseits sein, dass das Tauschverfahren bei Polizisten und Lehrern mittlerweile bekannt ist und sich neben den offiziellen Vermittlungen eines Tauschpartners über den Versetzungsantrag auch Tauschbörsen über Gewerkschaftszeitungen und Internetseiten etabliert haben. Mit einem Tauschverfahren in der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung konnten hingegen noch keine hinreichenden Erfahrungen gesammelt werden. Die Verunsicherung ist dementsprechend groß. Andererseits wird bei dieser Beamtengruppe häufig gar kein Tauschsystem angewendet. Das hat zur Folge, dass weniger Tauschpartner im System zu finden sind, was im Bedarfsfall das Auffinden eines Tauschpartners in der Tat sehr aufwendig macht.

5.2.4 Laufbahnsysteme

Zur Überprüfung der These Nr. 3, der zufolge die unterschiedlichen Vorschriften der Bundesländer einen Bundesländer übergreifenden Dienstherrnwechsel verkomplizieren, wurde eine entsprechende Frage in die Online-Umfrage aufgenommen. Von den Befragten sollte der Satz „Die unterschiedlichen Vorschriften der Bundesländer machen einen Dienstwechsel in ein anderes Bundesland ...“ auf einer Fünfer-Skala vervollständigt werden. Die Antwortmöglichkeiten reichten von „ziemlich kompliziert“ bis „ziemlich unkompliziert“. Zunächst fiel bei der Auswertung auf, dass je nach Behördenebene die zusätzliche Kategorie „weiß nicht“ stark unterschiedlich angeklickt wurde: Während von den Befragten aus den obersten Landesbehörden, Landesoberbehörden und Landesmittelbehörden nur 3,4 Prozent bis 5,1 Prozent mit „weiß nicht“ antworteten, haben fast 23 Prozent der Befragten aus den unteren Landesbehörden diese Antwortoption wahrgenommen. Die eigentliche Frage wurde über alle Behördenebenen und Beamtengruppen hinweg verhältnismäßig einheitlich beantwortet, weshalb eine Differenzierung der Darstellung nach Ebenen nicht geboten ist. Jenseits der Einschätzung „weiß nicht“ stellt sich das Ergebnis nicht als starke Unterstützung der formulierten These Nr. 3 dar:

- Dass die unterschiedlichen Vorschriften der Bundesländer einen Dienstherrnwechsel „ziemlich/eher kompliziert“ machen, gaben 34,5 Prozent der Befragten an,
- 34 Prozent antworteten mit „teils/teils“
- und mit „eher/ziemlich unkompliziert“ antworteten ca. 21 Prozent der Befragten.

Allerdings ist davon auszugehen, dass der relativ hohe Anteil an Befragten aus der unteren Verwaltung, die diese Frage nicht zu beantworten vermoch-

ten, auf eine gewisse Verunsicherung hindeuten. Da Dienstherrenwechsel sich angesichts der gegebenen Unterschiedlichkeit der Vorschriften lediglich für 20 Prozent der Befragten als eher oder ziemlich *unkompliziert* darstellen, kann These Nr. 3 als vorläufig bestätigt gelten.

Etwas konkreter wurde auch nach der Bedeutung der unterschiedlichen Laufbahnsysteme gefragt. Zum Verständnis der Relevanz dieser Frage sei nochmals daran erinnert, dass seit der Föderalismusreform I in einigen Bundesländern weiterhin das klassische viergliedrige Laufbahnsystem mit einfacherem, mittlerem, gehobenem und höherem Dienst besteht. In anderen Bundesländern wurde der einfache Dienst abgeschafft; dort ist das Laufbahnsystem nun auf drei Laufbahnguppen beschränkt. Wiederum andere Bundesländer haben nur noch die sogenannte Laufbahnguppe 1 mit erstem und zweitem Eingangsamt und die Laufbahnguppe 2 mit wiederum erstem und zweitem Eingangsamt. In zwei Bundesländern ist das Laufbahnsystem auf eine Einheits- bzw. Leistungslaufbahn reduziert, wobei allerdings weiterhin vier unterschiedliche Eingangsämter bestehen. Trotz dieser Vielfalt wurde im Rahmen der Vorschriftenanalyse in allen Bundesländern eine systemimmanente Viergliedrigkeit festgestellt. Die Eingangsvoraussetzungen für die Eingangsämter sind demnach noch immer in allen Bundesländern weitestgehend homogen (Burmester 2015, S. 34 f. sowie weiter oben Kapitel 4.1). Aus diesem Sachverhalt wurde die These Nr. 4 abgeleitet, dass die vordergründig unterschiedlichen Laufbahnsysteme an sich keine nennenswerten Hürden bei einem Bundeslandwechsel darstellen (siehe weiter oben Kapitel 4.5).

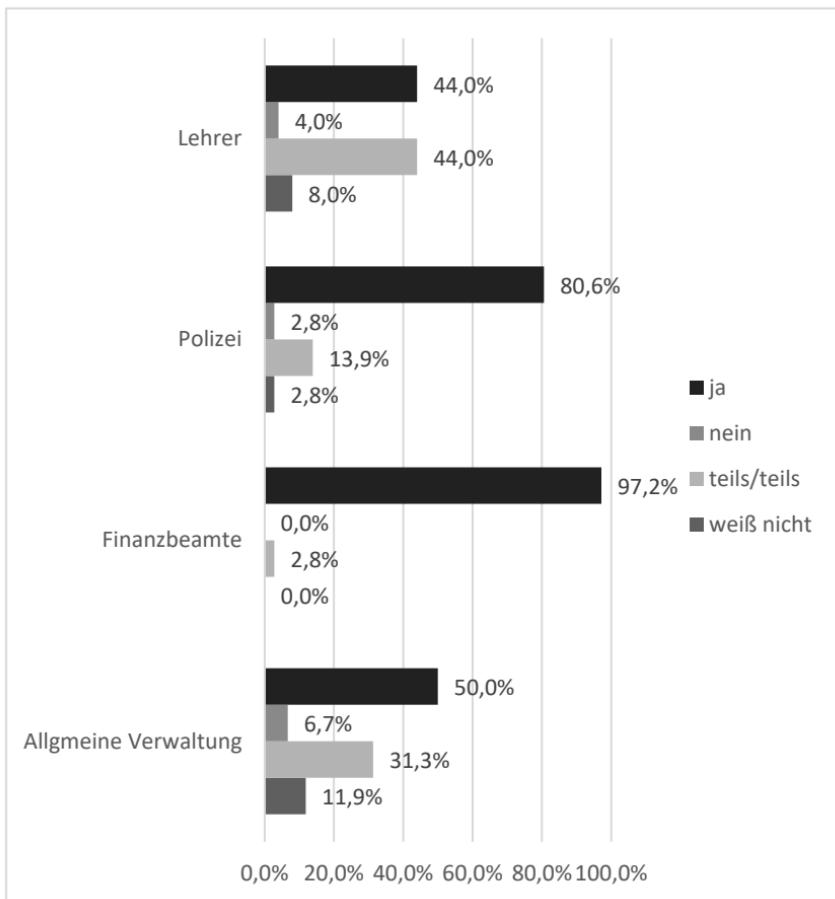
Die Ergebnisse der Umfrage können diese These jedoch nicht stützen. Die Einschätzung im Vergleich der Behördenebenen und Beamtengruppen variiert nur marginal; die unterschiedlichen Laufbahnsysteme werden von

- ca. 48 Prozent der Befragten als „ziemlich/eher problematisch“,
- von etwa 28 Prozent der Befragten als „eher/ziemlich unproblematisch“ eingeschätzt und
- von etwa 15 Prozent wurde die Antwortkategorie „teils/teils“ gewählt.
- „Weiß nicht“ antworteten etwa 9 Prozent.

Im Vergleich zur Einschätzung der Wirkung der fragmentierten Vorschriften weichen deutlich weniger Befragte auf die Antworten „teils/teils“ und „weiß nicht“ aus, was darauf hindeutet, dass die Laufbahnsysteme wesentlich greifbarer sind als der Bezug auf die abstrakteren Vorschriften. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass von einer Diskrepanz zwischen den rein rechtlichen Möglichkeiten eines Bundeslandwechsels und der Wahrnehmung der tatsächlichen Durchführung in der Praxis auszugehen ist.

5.3 Anerkennung von Ausbildung

Abbildung 12: Ausbildung wird voraussetzungslos anerkannt



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Ein Fragenblock der Online-Befragung hat sich mit der Anerkennung von Ausbildungen und Qualifizierungen im aufnehmenden Bundesland befasst. Dabei gaben 60 bis 70 Prozent der Befragten an, dass Beamte aus einem an-

deren Bundesland keine Weiterqualifizierungsmaßnahmen, Nachschulungen und Fortbildungen als Einstellungsvoraussetzung durchlaufen müssten. 15 bis 20 Prozent konnten dies nicht einschätzen, sodass nur ein geringer Teil der Befragten angab, dass in ihrem Bundesland die Einstellung an Weiterqualifizierungsmaßnahmen gekoppelt sei. Auf die Frage, wie sich die Häufigkeit der Weiterqualifizierungsmaßnahmen in den letzten fünf Jahren entwickelt habe, war etwa die Hälfte der Teilnehmer der Meinung, dass diese ungefähr gleich oft durchgeführt werden. Weitere 35,4 Prozent antworteten mit „weiß nicht“. Hier scheint sich also vorerst keine bedeutende Veränderung abzuzeichnen.

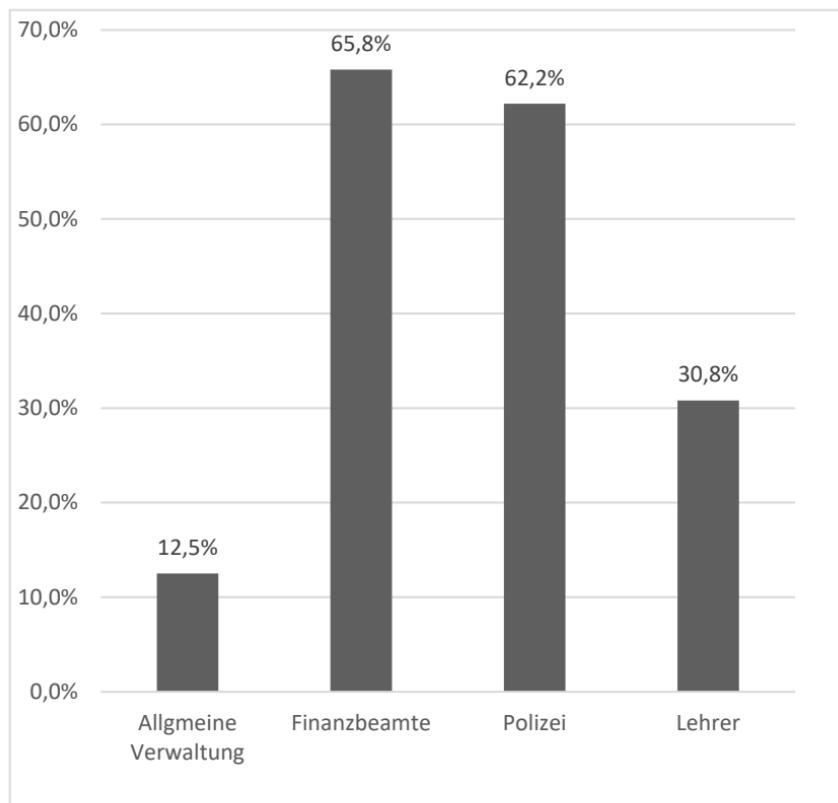
Es kann auch auf ein Mobilitätsheimmnis hindeuten, wenn die Ausbildung eines Beamten nicht uneingeschränkt anerkannt wird. Hierzu wurde insbesondere mit Blick auf den Lehramtsbereich die entsprechende These Nr. 5 formuliert (siehe Kapitel 4.5), die es an dieser Stelle gleichfalls zu überprüfen gilt. In Abbildung 12 werden die Umfrageergebnisse zu diesem Thema grafisch dargestellt. Demnach ist die Anerkennung der Ausbildung vor allem für Finanzbeamte sehr unproblematisch. Auch im Polizeibereich geben 80,6 Prozent der Befragten an, die Ausbildung werde ohne Weiteres anerkannt. Hier besteht ganz offensichtlich ein hohes Maß an Einheitlichkeit der Ausbildung. Die Antwort „teils/teils“ legt jedoch den Rückschluss nahe, dass zumindest bei einigen wenigen eine Nachschulung, Weiterqualifizierung oder Fortbildungen notwendig war, um im neuen Bundesland ernannt zu werden. Leider liegen für eine Auswertung nach Bundesländern für diese Frage keine ausreichenden Fallzahlen vor, was u. a. auf den insgesamt niedrigen Wert in Höhe von lediglich 2,8 Prozent zurückzuführen ist.

Von beruflichen und wirtschaftlichen Vorteilen geht nach unseren Ergebnissen nur ein geringer Anreiz für einen Bundeslandwechsel aus (siehe Kapitel 5.1). Im Umkehrschluss sollte dies aber nicht zwangsläufig bedeuten, dass diese im Einzelfall nicht zu einem Hemmnis, einer Hürde oder zumindest zu einem Nachteil für Beamte werden können. Durch einen fehlenden qualifikationsgleichen Tauschpartner, eine nicht vorhandene passende Planstelle oder bei ungleicher Zuordnung von Aufgaben zu unterschiedlichen Besoldungsgruppen in den Bundesländern²⁴ können bei einem Bundeslandwechsel Nachteile entstehen. Umgangssprachlich wird oft von einer Zurückstufung gesprochen, gemeint ist jedoch die Einstufung eines Beamten aus einem anderen Bundesland in eine niedrigere Besoldungsgruppe. Die Frage, ob eine solche Einstufung in eine niedrigere Besoldungsgruppe im Zuständigkeitsbereich der Befragten vorkommt, bejahten die personal-

24 Zum Beispiel werden Realschullehrer in einigen Bundesländern nach A 12 besoldet, in anderen nach A 13 (siehe Burmester 2015, S. 31 f.).

verantwortlichen Befragten vor allem im Bereich der Polizei (ca. 62 Prozent) und der Finanzbeamten (ca. 66 Prozent).

Abbildung 13: Einstufung in eine niedrigere Besoldungsgruppe beim Bundeslandwechsel



Quelle: Eigene Datenerhebung und eigene Berechnung.

Wie hoch der Anteil der Beamten ist, die nach einem Wechsel in das Bundesland des Befragten in einer niedrigeren Besoldungsgruppe tätig sind, konnten etwa 45 Prozent der Befragten nicht einschätzen. Weitere 43 Prozent schätzten den Anteil auf 10 bis 20 Prozent der neu aufgenommenen Beamten.

Einer niedrigeren Eingruppierung könnte gegebenenfalls auch mit einer Nachschulung oder Weiterqualifizierung des aufzunehmenden Beamten entgegengewirkt werden. Wenngleich zu Beginn der Befragung die Überlegung implizit eine Rolle spielte, dass die Festlegung solcher Maßnahmen von den Beamten auch als Hürde verstanden werden kann, waren dieser Meinung nur ca. 19 Prozent der Befragten. Hingegen waren 43 Prozent der befragten personalverantwortlichen Mitarbeiter der Meinung, dass die gesetzlichen Vorschriften zu Weiterqualifizierungsmaßnahmen, Nachschulungen und Fortbildungen als Angebot wahrgenommen werden. Dass gut 37 Prozent der Befragten „weiß nicht“ angeklickt haben, macht deutlich, wie wenig eindeutig festgelegt werden kann, ob die Weiterqualifizierungsmaßnahmen als Chance oder Belastung wahrgenommen werden.

5.4 Wechselprobleme im Zeitverlauf

Während bislang nach einzelnen als relevant erkannten Aspekten gefragt wurde, erfordert eine zusammenfassende Bewertung der zunehmend fragmentierten Vorschriften eine Perspektive auf potentiell gesteigerte Probleme bei einem Bundesländer übergreifenden Dienstherrenwechsel im Vergleich der letzten Jahre. Daher wurde in der Online-Umfrage nach der Einschätzung der Entwicklungen in den letzten Jahren gefragt. Um in diesem Zusammenhang eine substantielle Zahl von Antwortverweigerungen zu vermeiden und um die Wahl der Antwortkategorie „weiß nicht“ so gering wie möglich zu halten, wurde die Föderalismusreform bewusst nicht explizit in der Frage genannt. Auch die Festlegung auf ein bestimmtes Jahr wurde nicht als sinnvoll erachtet, weil die neuen Vorschriften in den verschiedenen Ländern zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft getreten sind. Bei der inhaltlichen Vorbereitung der Umfrage wurde die Hypothese C formuliert, dass in den letzten Jahren die Fragmentierung der Vorschriften vor allem in der allgemeinen Verwaltung zu Problemen geführt habe, da der Polizei- und der Lehramtsbereich bereits vorher föderalen Strukturen unterlagen.

Die Hypothese wird durch die Ergebnisse der Online-Umfrage gestützt. Auf die Fragen, ob in den letzten Jahren vermehrt Probleme bei Bundesländer übergreifenden Dienstherrnwechseln aufgetreten sind, antworteten

- für die allgemeine Verwaltung 20 Prozent mit „Ja“, 33,3 Prozent mit „Nein“ und 46,7 Prozent mit „weiß nicht“;
- für die Finanzverwaltung 19,4 Prozent mit „Ja“, 50 Prozent mit „Nein“ und 30,6 Prozent mit „weiß nicht“;
- für die Polizei 13,9 Prozent mit „Ja“, 69,4 Prozent mit „Nein“ und 16,7 Prozent mit „weiß nicht“
- und für die Lehrer nur 4 Prozent mit „Ja“, 68 Prozent mit „Nein“ und 28 Prozent mit „weiß nicht“.

Es zeigt sich also, dass insbesondere für den bereits länger föderalisierten Lehramtsbereich in nur sehr geringem Umfang eine Zunahme von Problemen im Zeitverlauf bei einem Bundesländer übergreifenden Dienstherrnwechsel gesehen wird. Im Polizeibereich ist zwar eine etwas höhere Problemwahrnehmung zu verzeichnen, aber die „Nein“-Stimmen sind sowohl für den Lehramtsbereich als auch für die Polizei mit jeweils fast 70 Prozent sehr hoch. Es sind also weit mehr als die Hälfte der personalverantwortliche Mitarbeiter aus diesen Bereichen der Meinung, dass sich keine Verschlechterung eingestellt habe. Als Grund für die vermehrten Probleme wird im Polizeibereich fast ausschließlich auf das Tauschsystem und das Fehlen eines Tauschpartners verwiesen.

Auch bei den Finanzbeamten und der allgemeinen Verwaltung gibt die Mehrheit der Befragten an, dass es in den letzten Jahren nicht vermehrt zu Problemen gekommen sei, jedoch fallen hier die Werte nicht so deutlich aus wie im Bereich des Lehramts und der Polizei. Auch hier hatten die Befragten in einem offenen Textfeld die Möglichkeit, Gründe für die in ihrer Wahrnehmung zunehmenden Probleme anzugeben. Unter den Befragten der allgemeinen Verwaltung wurde mehrfach genannt,

- dass aufgrund knapper Personalressourcen und fehlender Nachbesetzungs möglichkeiten – zum Teil bedingt durch den demografischen Wandel – keine Freigabeerklärung erteilt wurde,
- dass die Laufbahnen nicht mehr zusammenpassen und eine Einordnung daher schwierig sei,
- dass die Laufbahnbefähigung und die Weiterqualifizierungen nicht anerkannt werden und
- dass sich die Zuordnung zu den Besoldungsgruppen schwierig gestaltet und es Probleme mit Ausgleichzahlungen bei Besoldungserhöhungen im Herkunftsbundesland sowie mit Sonderzahlungen gibt.

Die personalverantwortlichen Mitarbeiter aus der Finanzverwaltung verwiesen vor allem auf das Fehlen eines geeigneten Tauschpartners.