

4. Vorschriftenanalyse

Die nachfolgend präsentierte Analyse der Vorschriften⁸ soll Aufschluss darüber geben, inwieweit sich die Laufbahnrechte der Bundesländer auseinanderentwickelt haben und welche möglichen Konsequenzen sich daraus für die Bundesländer übergreifende Mobilität von Beamten ergeben. Im Fokus der Betrachtung stehen Polizisten, Lehrer und Beamte der allgemeinen Verwaltung. Diese Beamtengruppen wurden für die Analyse ausgewählt, da bei Lehrern und Polizisten bereits vor der Föderalismusreform I eine starke Föderalisierung vorlag und diese somit als Referenzgruppen zu den Beamten der allgemeinen Verwaltung herangezogen werden können. Berücksichtigt ist der Stand der Gesetze und Verordnungen bis Mai 2015. Das hier präsentierte Kapitel ist eine Kurzfassung der Vorschriftenanalyse, welche im Jahr 2015 in der Reihe der Duisburger politik- und verwaltungswissenschaftlichen Arbeitspapiere veröffentlicht wurde (Burmester 2015). Im Vergleich zu der zuvor veröffentlichten Analyse werden hier die Bereiche in den Fokus genommen, die sich im Verlauf unserer Forschungen als tatsächlich mobilitätshemmend erwiesen haben.

Von einem attraktiven Laufbahnrecht, das etwa durch beamtenfreundliche Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist, kann ein Mobilitätsanreiz ausgehen. Eine allzu stark ausgeprägte Fragmentierung kann jedoch auch dazu führen, dass die Laufbahnsysteme miteinander inkompatibel werden, eine Anerkennung von Ausbildung, Vorbereitungsdienst und Weiterqualifizierungen nicht gewährleistet ist und somit Mobilitätshemmnisse aufgebaut werden. Diese letztgenannten Auswirkungen können dem eigentlichen Hintergrund der Novellierung des Laufbahnrechts, nämlich den öffentlichen Dienst in Reaktion auf die Herausforderungen des demographischen Wandels attraktiver zu gestalten (vgl. Idecke-Lux 2014, S. 113), entgegenstehen.

Nachfolgend soll der Fragmentierungsgrad der Laufbahngesetze im Ländervergleich analysiert und mögliche Auswirkungen diskutiert werden. In Kapitel 4.1 wird auf die mittlerweile recht unterschiedlichen Laufbahnsysteme eingegangen. Sie sind von einer sowohl unterschiedlichen Zahl an Laufbahngruppen als auch an Fachlaufbahnen gekennzeichnet. Nach dieser grundlegenden Darlegung wird in einer jeweils beamtengruppenspezifischen Betrachtung sowohl auf die Mobilitätsanreize als auch auf die Mobilitätshemmnisse eingegangen. In Kapitel 4.2 wird dabei der Blick auf die all-

8 Dieses Kapitel baut auf Burmester 2015 auf.

gemeine Verwaltung, in Kapitel 4.3 auf die Polizei und in Kapitel 4.4 auf den Lehramtsbereich gerichtet. Im das dieses Hauptkapitel abschließenden Zwischenfazit (Kapitel 4.5) werden auf Basis der erfolgten Vorschriftenanalyse einige Thesen und Hypothesen formuliert, welche den weiteren Forschungsprozess anleiten und strukturieren sollen.

4.1 Die Neuregelung der Laufbahnsysteme

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die neuen Laufbahnsysteme der Bundesländer. Während in Brandenburg und dem Saarland noch das klassische viergliedrige Laufbahnsystem mit einfachem bis höherem Dienst besteht, wurde in Thüringen, Hessen und Baden-Württemberg der einfache Dienst komplett abgeschafft. Die norddeutschen Küstenländer sowie Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt und zuletzt auch Baden-Württemberg haben eine erste und zweite Laufbahngruppe mit jeweils einem ersten und zweiten Einstiegsamt eingeführt. Bayern und Rheinland-Pfalz hingegen weisen nur noch eine Leistungs- bzw. Einheitslaufbahn mit vier Einstiegsämtern bzw. Qualifikationsebenen auf. Grundsätzlich lässt sich aber in allen Bundesländern wegen der Schaffung verschiedener Eingangsämter noch eine Orientierung an dem viergliedrigen einfachen bis höheren Dienst erkennen. Ergänzend sei angemerkt, dass auch im täglichen Sprachgebrauch der Beamten noch immer vorwiegend mit den Begriffen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes gearbeitet wird (vgl. Baßlsperger 2012, S. 400), weshalb dies zur sprachlichen Vereinfachung auch im Laufe der Arbeit getan wird.

Die Anforderungen zur Einstellung in den Vorbereitungsdienst waren vor der Föderalismusreform in § 13 BRRG⁹ geregelt und sind nun in den Landesbeamtengesetzen verankert. Grundsätzlich sind die Anforderungen an die formale Qualifikation für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst jedoch nicht so fragmentiert, dass dies zu nachhaltigen Problemen bei einem angestrebten Bundesländergrenzen überschreitenden Wechsel kommen sollte.

⁹ Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz, BRRG) in der Fassung vom 31. März 1999, BGBl I Nr. 18, ausgegeben am 14.04.1999, S. 654–674.

Tabelle 1: Die neuen Laufbahnsysteme der Bundesländer

BRANDENBURG, NORDRHEIN- WESTFALEN, SAARLAND	THÜRINGEN, HESSEN, BADEN-WÜRTTEMBERG			NORDDEUTSCHE KÜSTENLÄNDER + BERLIN, SACHSEN, SACHSEN-ANHALT	BAYERN UND RHEINLAND-PFALZ		
EINFACHER DIENST	EA			1. Lauf- bahn- gruppe	1. Einstiegsamt		1. EA/ Qualifi- kations- ebene
MITTLERER DIENST	EA	Mittlerer Dienst	EA		2. Einstiegsamt	(Leis- tungs-) Laufbahn	2. EA/ Qualifi- kations- ebene
GEHOBENER DIENST	EA	Gehobener Dienst	EA	2. Lauf- bahn- gruppe	1. Einstiegsamt		3. EA/ Qualifi- kations- ebene
HÖHERER DIENST	EA	Höherer Dienst	EA		2. Einstiegsamt		4. EA/ Qualifi- kations- ebene

EA = Einstiegsamt

Quelle: Burmester 2015, S. 36.

Über die Reformierung der Laufbahnsysteme hinaus wurden auch die Fachlaufbahnen reduziert. Während vor der Föderalismusreform I noch über einhundert Fachlaufbahnen bestanden, wurde die Anzahl je nach Bundesland auf sechs bis elf reduziert. Ausnahmen bildeten Baden-Württemberg, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen (vgl. Burmester 2015, S. 35f).

4.2 Mobilitätsanreize und -hemmnisse für Beamte der allgemeinen Verwaltung

Bei der allgemeinen Verwaltung haben sich vor allem die Aufstiegs- und Beförderungsmöglichkeiten im Vergleich der Bundesländer ausdifferenziert. Vor der Föderalismusreform wurden diese im BRRG geregelt und boten den Bundesländern nur wenig Spielraum für Abweichungen. Dies gilt gleichermaßen für die Dauer des Vorbereitungsdienstes und die Anforderungen an den Erwerb der Laufbahnbefähigung. Wurde ein solcher Spielraum gewährt, wurde er jedoch kaum von der jeweiligen Landesgesetzgebung genutzt, sodass sich durch die geringe Ausdifferenzierung keine Nachteile für die Beamten ergaben. Für den Fall einer heterogenen Ausgestaltung und

einem Bundeslandwechsel sah § 122 Abs. 2 BRRG vorbeugend vor: „Wer unter den Voraussetzungen der §§ 13 bis 14 c die Befähigung für eine Laufbahn erworben hat, besitzt die Befähigung für entsprechende Laufbahnen bei allen Dienstherren im Geltungsbereich dieses Gesetzes“.

Die Mobilitätshemmnisse und -anreize werden für die Zeit vor der Föderalismusreform folglich als sehr gering eingeschätzt. Weder ergaben sich aus der nur in sehr geringem Ausmaß vorhandenen heterogenen Ausgestaltung der Laufbahnverordnungen der Länder Mobilitätshemmnisse, noch wird von diesen ein Anreiz für einen Bundeslandwechsel ausgegangen sein (vgl. Burmester 2015, S. 19).

Nach der Föderalismusreform I nutzten die Länder ihre neuen Kompetenzen vor allem für eine Neugestaltung der Aufstiegs- und Beförderungsmöglichkeiten. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die vorgesehenen Aufstiege nach Bundesländern¹⁰. Der Regelaufstieg wird weiterhin von allen Bundesländern angeboten, jedoch variieren die Mindestdienstzeiten je nach Bundesland und Laufbahngruppe zwischen ein und zehn Jahren (ein Jahr z.B. in Brandenburg vom einfachen in den mittleren Dienst, zehn Jahre z. B. in Brandenburg und Saarland vom gehobenen in den höheren Dienst). Ein Regelaufstieg vom einfachen in den mittleren Dienst wird in den meisten Bundesländern nicht mehr angeboten. In Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen ist der Regelaufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst zum Beispiel nicht mehr möglich (Kathke 2011, S. 60; Schrappner 2016, S. 401). Idecke-Lux begründet dies wie folgt:

„Der Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst, der in Nordrhein-Westfalen auf einem System von »Warten und Beurteilen« basierte, war nicht mehr zeitgemäß. Die längst überfällige Modernisierung des Aufstiegs vom gehobenen in den höheren Dienst greift auch in Nordrhein-Westfalen künftig den Gedanken einer Qualifizierung aus eigenem Bestand auf und siebt nun losgelöst vom Alter, dem Gedanken einer Belohnung für geleistete Dienste und langjährige Dienstzeiten einen qualifizierungsgebundenen Aufstieg entweder durch eine (modulare) Qualifizierung oder durch ein Masterstudium vor“ (Idecke-Lux 2014, S. 114f.).

Als Erfolg der Reform kann gelten, dass die Verzahnungsämter in nahezu allen Bundesländern aufgehoben wurden und somit bei einem Aufstieg nicht mehr doppelt durchlaufen werden müssen (vgl. Burmester 2015, S. 39).

10 Abkürzungen in der Tabelle und in den folgenden Tabellen: BW – Baden-Württemberg; BY – Bayern; BE – Berlin; BB – Brandenburg; HB – Freie Hansestadt Bremen; HH – Freie und Hansestadt Hamburg; HE – Hessen; MV – Mecklenburg-Vorpommern; NI – Niedersachsen; NW – Nordrhein-Westfalen; RP – Rheinland-Pfalz; SL – Saarland; SN – Sachsen; ST – Sachsen-Anhalt; SH – Schleswig-Holstein; TH – Thüringen.

Tabelle 2: Vorgesehene Aufstiegsmöglichkeiten im Beamtenrecht der Bundesländer

	BW	BY	BE	BB	H B	H H	H E	M V	N I	N W	R P	SL	S N	ST	S H	T H
Regelaufstieg	x	x ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x ¹	x	x	x	x	x
Verwendungsaufstieg	x	--	--	x	--	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--	--
Praxisaufstieg	--	--	x	--	x	--	x ²	x	x	--	--	x	--	--	--	x
Modulare Qualifizierung	--	x	--	--	--	--	--	--	--	x	x ⁴	--	--	--	--	--
Studium	x	--	--	x	--	x	x ³	--	--	x	--	--	x	--	--	x
Schnellaufstieg	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--
Bewährungsaufstieg	--	--	x	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--
Erleichterter Aufstieg	--	--	--	--	--	--	--	x	--	--	--	--	--	--	--	--

--: 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.

Im Weiteren soll vor allem ein Fokus auf die modulare Qualifizierung gelegt werden, welche augenscheinlich die meisten Hürden aber auch Anreize bei einem Bundeslandwechsel mit sich bringen kann. Diese wird nur in Bayern, Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz angeboten, wo sie als Fortbildungsqualifizierung bezeichnet wird. Während in Bayern und in Rheinland-Pfalz (mit Ausnahmen) eine Mindestdienstzeit von zehn Jahren für die Teilnahme an einer modularen Qualifizierung notwendig ist, genügt in Nordrhein-Westfalen eine Mindestdienstzeit von zwei Jahren (§ 25 Abs. 1

LVO NRW¹¹; § 17 Abs. 6 LlbG)¹². Die modulare Qualifizierung dauert in allen genannten Bundesländern nur wenige Wochen und befähigt für den Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe (§ 5 Abs. 1 QualiVO hD allg Verw¹³; § 4 Abs. 1 ModQV)¹⁴. Die modulare Qualifizierung ersetzt in den meisten Fällen den vorherigen Verwendungsaufstieg, bietet aber im Gegensatz dazu eine volle Befähigung für alle Ämter der nächsthöheren Laufbahngruppe (mit Ausnahme der Fortbildungsqualifizierung in Rheinland-Pfalz). Noch nicht abschließend geklärt ist die spätere Anerkennung der modularen Qualifizierung in den Bundesländern, welche eine solche Maßnahme nicht vorsehen. Darüber hinaus erkennt sogar Nordrhein-Westfalen nur bis zu 50 Prozent einer modularen Qualifizierung an, welche unter einem anderen Dienstherrn absolviert wurde (§ 6 Abs. 1 QualiVO hD allg Verw). Es ist zu vermuten, dass an dieser Stelle Mobilitätshemmnisse entstanden sind.

4.3 Mobilitätsanreize und -hemmnisse für Polizisten

Auf der Basis der Ergebnisse von geführten Expertengesprächen und Veröffentlichungen der Polizeigewerkschaften wurden Thesen zu Mobilitätsanreizen und -hemmnissen formuliert. Die Gewerkschaften bezogen sich thematisch kurz vor und wenige Jahre nach der Föderalismusreform vor allem auf das neue Besoldungsrecht (vgl. DGB Bundesvorstand 2006b, S. 9; GdP NRW 2010), was vermuten lässt, dass in diesem Bereich Probleme stärker auftreten als im Laufbahnrecht. Dies erscheint schlüssig, da bereits vor der Föderalismusreform die Regelungen für Polizeibeamte in weiten Teilen Ländersache war, es also bereits vielfältige Erfahrungen mit föderalisierten Strukturen

- 11 Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung – LVO) in der Fassung vom 21. Juni 2016, GV. NRW. Nr. 19, ausgegeben am 30.06.2016, S. 441–488.
- 12 Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz – LlbG) in der Fassung vom 05. August 2010, GVBl. Bayern Nr. 18, ausgegeben am 12.08.2010, S. 571–604, zuletzt geändert am 13. Dezember 2016, GVBl. Bayern Nr. 19, ausgegeben am 19.12.2016, S. 354–361.
- 13 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.
- 14 Verordnung zur Durchführung der modularen Qualifizierung (Modulare Qualifizierungsverordnung – ModQV) in der Fassung vom 14. Oktober 2011, GVBl Bayern Nr. 21, ausgegeben am 31. 10.2014, S. 538–541.

vorlagen. Daher wurde die Vorschriftenanalyse im Polizeibereich durch die folgenden vorläufigen Thesen angeleitet:

- Eine höhere Besoldung kann als Mobilitätsanreiz wirken¹⁵.
- Die unterschiedliche Ausgestaltung der Laufbahngruppen der Polizei wirken als Mobilitätshemmnis¹⁶.
- Die nichtrechtlich-normierten Absprachen der IMK wirken mobilitäts-hemmend.

4.3.1 Laufbahngruppen der Polizei vor und nach der Föderalismusreform I

Der einfache Dienst verlor im Polizeivollzugsdienst bereits in den 60er Jahren an Bedeutung, sodass deutschlandweit Einstellungen unmittelbar in den mittleren Dienst erfolgten. Auch der mittlere Dienst nahm etwa in Berlin und Hessen bereits vor der Föderalismusreform I eine untergeordnete Rolle ein und wurde nur noch in Übergangsbestimmungen geregelt (siehe z. B. § 21 (2) SLVO Berlin¹⁷). Nach der Föderalismusreform haben dann weitere Bundesländer den mittleren Dienst abgeschafft. Bremen und Niedersachsen stellen nun direkt in die Laufbahngruppe 2 ein, Rheinland-Pfalz im dritten Eingangsamt, also den vormalig gehobenen Dienst. Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland stellen ebenso nicht mehr in den mittleren Dienst ein (vgl. Burmester 2015, S. 20; S. 50).

Zu Schwierigkeiten bei einem Bundesländer übergreifenden Dienstherrenwechsel kann es insbesondere dann kommen, wenn von einem Bundesland mit mittlerem Dienst in ein Bundesland ohne mittleren Dienst gewechselt werden soll und umgekehrt. Bei einem Wechsel eines Beamten aus dem mittleren Dienst ist demnach eine Beförderung oder ein Aufstieg notwendig, welcher im Zweifel mit Weiterqualifizierungsmaßnahmen und somit einem zusätzlichen Zeitaufwand und/oder Verdienstausschlag verbunden sein kann (vgl. z. B. §§ 23 ff LVOPolNRW¹⁸). Wechselt ein Beamter aus dem gehobenen Dienst und einem Bundesland ohne mittleren Dienst in ein Bundesland mit mittlerem Dienst, kann auch das zu Qualifizierungsproble-

15 Siehe These Nr. 1.

16 Siehe These Nr. 4; in Kapitel 4.5 formuliert im Hinblick auf alle vier Bereiche.

17 Verordnung über die Laufbahn der Beamtinnen und Beamten der Schutzpolizei (Schutzpolizei-Laufbahnverordnung -SLVO-) in der Fassung vom 12. Juli 1995, GVBl Berlin Nr. 40, herausgegeben am 20.07.1995, S. 453 – 369, zuletzt geändert am 18. Dezember 2012, GVBl Berlin Nr. 32, ausgegeben am 29.12.2012, S. 532–537.

18 Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung der Polizei – LVOPol) in der Fassung vom 04. Januar 1995, GV. NRW. Nr. 7, ausgegeben am 31.01.1995, S. 42–47.

men führen. In Ländern mit mittlerem Dienst ist der gehobene Dienst üblicherweise mit Führungsverantwortung und -fähigkeiten verbunden. Diese können jedoch in einem Bundesland ohne mittleren Dienst nicht flächendeckend alle Beamten des gehobenen Dienstes innehaben.

Eine Eingruppierung bei Einstellung in den gehobenen Dienst kann auf der anderen Seite für viele Polizeianwärter auch als Mobilitätsanreiz wirken, da der gehobene Dienst besser besoldet wird. Gewerkschaften kritisieren jedoch, dass die Höhergruppierung nicht flächendeckend umgesetzt werden kann, weil es an Planstellen mangle. „Beispielhaft sei hier Niedersachsen angeführt, welches 1992 den mittleren Dienst in der Polizeilaufbahn abgeschafft hat und siebzehn Jahre später noch immer ca. 80 Prozent der Beamten sich unterhalb der Planstellenzuweisung nach A 11 befanden“ (Burmeister 2015, S. 50; vgl. GdP Niedersachsen 2009, S. 4).

4.3.2 Nichtrechtlich-normierte Absprachen der IMK

Grundlegend entscheidend für einen Dienstherrenwechsel im Polizeibereich ist eine Absprache der Innenministerkonferenz, welche zwar nicht-rechtlich normiert ist, die jedoch faktisch große Wirkung entfaltet. Der Absprache zufolge darf ein Dienstherrenwechsel über Bundeslandgrenzen hinweg nur im Tauschverfahren stattfinden. Es muss also ein qualifikationsgleicher Polizeibeamter aus einem anderen Bundesland für einen Tausch zur Verfügung stehen. Dieses Tauschverfahren kann sich – wie die Erfahrung lehrt – über viele Jahre ziehen (vgl. GdP MV 2009, S. 8) und birgt die Gefahr, dass der Beamte, welcher seinen Wechselwunsch geäußert hat, von Weiterbildungsmöglichkeiten und Beförderungen ausgeschlossen wird, da der abgebende Dienstherr eine Investition in diesen Beamten für nicht mehr sinnvoll erachtet.

Ein Dienstherrenwechsel ohne Tauschpartner gilt allgemein unter den Ländern als „feindliche Übernahme“ und wird deshalb vermieden¹⁹. Dem wechselwilligen Polizeibeamten steht es jedoch frei, sich entlassen zu lassen. In diesem Fall sieht jedoch eine Absprache vor, dass der Beamte für ein Jahr nicht in den Polizeidienst eines anderen Dienstherrn eintreten darf, was nicht nur finanzielle, sondern auch statusrechtliche Unsicherheit mit sich bringt.

19 Für einen Praxisfall der feindlichen Übernahme siehe: Bund Deutscher Kriminalbeamter Hamburg (2008): Berlin macht unmoralisches Angebot – In Hamburg sagt man tschüss (<https://www.bdk.de/lv/hamburg/aktuelles/berlin-macht-unmoralisches-angebot-in-hamburg-sagt-man-tsch>, Download vom 15.02.2017).

4.4 Mobilitätsanreize und -hemmnisse für Lehrer

Im Lehramtsbereich ergeben sich vor allem Bundesländer übergreifende Unterschiede während des Studiums und des Vorbereitungsdienstes. Diese Unterschiede bestanden schon vor der Föderalismusreform I, da wie im Polizeibereich die Bildung auch zuvor schon Ländersache war. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die studierbaren Lehramtstypen²⁰ mit den jeweiligen Regelstudienzeiten nach Bundesländern.

Neben den Lehramtstypen unterscheiden sich auch die Anforderungen an die benötigte Fächeranzahl im Studium. Dabei ergeben sich für den Lehramtstyp 1 zum Teil Unterschiede von zwei zu studierenden Fächern in Bayern und vier bis sechs Fächern (je nach Kombination von Haupt- und Nebenfächern) in Hessen. Zu einem Mobilitätshemmnis wird diese heterogene Ausgestaltung vor allem dann, wenn ein Lehramtsanwärter oder bereits angestellter oder verbeamteter Lehrer mit wenigen studierten Fächern in ein Bundesland mit höheren Anforderungen wechseln will.

Ebenfalls problematisch gestaltet sich das Verhältnis von Verbeamtung und einer bloßen Anstellung als Lehrer unter den Bundesländern sowie die unterschiedliche Zuordnung zu Besoldungsgruppen. Als besonders reizvoll werden die Bundesländer eingestuft, welche Lehrer verbeamten. Berlin und Thüringen etwa verbeamten keine Berufsanfänger mehr und Sachsen nur noch mit Einschränkungen.

Auch der Vorbereitungsdienst unterscheidet sich vor allem in den Anforderungen an die Dauer und variiert zwischen 12 und 24 Monaten. Um eine Bundesländerübergreifende Anerkennung von Studium und Vorbereitungsdienst zu gewährleisten, hat die Kultusministerkonferenz (KMK) im Jahr 2013 einen Beschluss verfasst. Demnach soll nicht nur das Studium und die erbrachten Prüfungsleistungen in jedem Bundesland anerkannt werden, sondern auch der geleistete Vorbereitungsdienst, unabhängig von der geforderten Mindestdauer (vgl. KMK 2013, S. 3). Allerdings ist das Fort-

20 „Lehramtstyp 1: Lehrämter der Grundschule bzw. Primarstufe

Lehramtstyp 2: Übergreifende Lehrämter der Primarstufe und aller oder einzelner Schularten der Sekundarstufe I

Lehramtstyp 3: Lehrämter für alle oder einzelne Schularten der Sekundarstufe I

Lehramtstyp 4: Lehrämter der Sekundarstufe II (allgemeinbildende Fächer) oder für das Gymnasium

Lehramtstyp 5: Lehrämter der Sekundarstufe II (berufliche Fächer) oder für das Gymnasium

Lehramtstyp 6: Sonderpädagogische Lehrämter“ (Walm/Wittek 2014, S. 18 ff).

schreiten des Angleichungsprozesses noch nicht in hinreichendem Maße erkennbar (vgl. Walm/Wittek 2014).

Tabelle 3: Studierbare Lehrämter

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Lehramtstyp 1	x	x	x	x	x		x	x		x	x		x	x	x	x
Lehramtstyp 2						x			x			x				
Lehramtstyp 3	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lehramtstyp 4	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lehramtstyp 5	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lehramtstyp 6	x	x			x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x

Quelle: Walm/Wittek 2014, S. 18; Darstellung von Burmester 2015, S. 28.

Es ist im Lehramtsbereich keine Verschlechterung der Mobilität durch die Föderalismusreform I erkennbar, allerdings auch keine weitreichende Verbesserung zu beobachten. Die unterschiedlichen studierbaren Lehramtstypen, die unterschiedliche benötigte Fächeranzahl, der heterogen ausgestaltete Vorbereitungsdienst und die unterschiedliche Anerkennung von Studium und Vorbereitungsdienst sind nach wie vor Mobilitätshemmnisse und -hürden.

4.5 Thesen und Hypothesen

Mangels einer bereits ausgearbeiteten Theorie bzw. allenfalls punktuell argumentierender Literatur wurde vorstehend das aktuelle Dienstrecht analysiert, um Hinweise auf mögliche Mobilitätsanreize und Mobilitätshindernisse zu gewinnen. Mögliche Mobilitätsanreize ergeben sich tatsächlich bereits aus der Literatur (siehe Kapitel 1) und der Analyse der unterschiedlich hohen Besoldung in den Bundesländern (siehe Kapitel 3). Auf dieser Basis lässt sich die These Nr. 1 formulieren, dass die unterschiedlichen Besoldungshöhen einen merklichen Anreiz bilden, in diejenigen Bundesländer zu wechseln, die vergleichsweise gut besolden. Wie aus den in der Einleitung formulierten ersten grundsätzlichen Überlegungen hervorgeht, kann auch von einem attraktiven Dienstrecht, das attraktive Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten bietet, ein Anreiz für einen Wechsel des Bundeslandes ausgehen. Der entsprechende Zusammenhang soll hier in These Nr. 2 abgebildet werden, nachdem von einem attraktiven Dienstrecht merkliche Anreize für einen Bundeslandwechsel ausgehen.

Umgekehrt sollte mit der vorstehenden Vorschriftenanalyse²¹ deutlich geworden sein, dass es in den Bereichen Polizei, Lehramt und allgemeine Verwaltung infolge der entstandenen Hürden zu Schwierigkeiten bei einem Bundesländer übergreifenden Dienstherrenwechsel kommen kann. Problematisch scheint insbesondere die Fragmentierung der Aufstiegs- und Beförderungsregelungen zu sein (siehe Kapitel 4.2). Ähnliches gilt für das Ausmaß der Anerkennung von durchlaufener Weiterbildung (siehe Kapitel 4.2). Auch wenn hier die reine Vorschriftenanalyse keine hinreichenden Hinweise auf die tatsächliche Praxis geben kann, darf jedoch vermutet werden, dass es zu Problemen bei der Anerkennung von in einem anderen Bundesland erworbenen Qualifikationen bei einem Bundeslandwechsel kommen kann. Zieht man beide angesprochenen Bereiche zusammen und bezieht sich auf alle sich zunehmend fragmentiert darstellenden Vorschriften, kann die These Nr. 3 formuliert werden, dass die unterschiedlichen Vorschriften der Bundesländer einen Bundesländer übergreifenden Dienstherrenwechsel verkomplizieren.

Insbesondere Beamten der allgemeinen Verwaltung scheint eine Verschlechterung der Mobilitätsmöglichkeiten durch die zunehmende Ausdifferenzierung des Laufbahnrechts zu drohen. Bei genauerer Analyse der verschiedenen Laufbahnsysteme wurde deutlich, dass sich die Zahl der Laufbahngruppen im Bundesländervergleich sehr unterschiedlich darstellt. Das System ist auf den ersten Blick also fragmentiert. Bei genauerer Betrachtung weisen alle Systeme aber nach wie vor vier unterschiedliche Eingangsämter auf. Der Zugang zu ihnen ist nach wie vor an bestimmte Qualifikationen geknüpft ist. Folglich dürfte – so die hier formulierte These Nr. 4 – die unterschiedliche Zahl an Laufbahngruppen im Vergleich der Bundesländer keine nennenswerten Hemmnisse bei einem Bundesländergrenzen überschreitenden Wechsel mit sich bringen (siehe Kapitel 4.1).

Im Lehramtsbereich scheint das Hauptproblem in der heterogenen Ausgestaltung von Studium und Vorbereitungsdienst zu liegen. Hieraus lässt sich These Nr. 5 ableiten, dass die Nichtanerkennung der erworbenen Ausbildung zu einem Mobilitätshemmnis werden kann.

Im Polizeibereich können Probleme vor allem durch das Tauschverfahren und die informelle Absprache der IMK erwartet werden. Da auch im Lehramtsbereich Tauschverfahren zum Einsatz kommen und auch für den Bereich der allgemeinen Verwaltung zumindest diskutiert, wenn nicht bereits praktiziert werden, soll hier die These Nr. 6 formuliert werden, dass das Tauschverfahren einen Wechsel des Bundeslandes aufwendig macht.

21 Hierbei handelt es sich um eine knappe Zusammenfassung der von Burmester vorgelegten, ausführlichen Fassung.

Wegen des gewählten vergleichenden Ansatzes, der durch den Vergleich der zwei bereits seit geraumer Zeit föderalisierten Bereiche der Polizei und des Lehramts einerseits mit den weniger lang föderalisierten Bereichen der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung charakterisiert ist, lassen sich auch Fragen beantworten, die darauf zielen, Unterschiede zwischen den beiden Gruppen offenzulegen. Generell wurde bei der Anlage der Studie davon ausgegangen, dass die bereits länger föderalisierten Bereiche in intensiverem Maße mit den Problemen zunehmender Fragmentierung konfrontiert sind. Diese Bereiche sind also gewissermaßen ein Abbild der zukünftigen Entwicklung in den neu föderalisierten Bereichen. Dagegen lässt sich argumentieren, dass die Verwaltung in diesen bereits länger föderalisierten Bereichen mehr Erfahrung gesammelt hat und folglich besser mit der Situation umgehen kann als dies in den neu föderalisierten Bereichen der Fall ist; dort müssen viele Erfahrungen erst gesammelt werden. Da wir davon ausgehen, dass die Probleme mit zunehmender Fragmentierung zunehmen, neigen wir insgesamt der These vom Abbild zukünftiger Entwicklungen zu. Allerdings dürfte eine Zunahme der Probleme im Zeitverlauf ein umgekehrtes Bild zeigen. Denn die bislang wenig oder nicht föderalisierten Bereiche dürften im Zeitverlauf ausgeprägter mit einer Zunahme an Problemen konfrontiert sein als die schon länger föderalisierten Bereiche, für die sich folglich nur wenig geändert hat. Hieraus ergeben sich die folgenden Hypothesen:

- Hypothese A: Von den Beamten in den schon seit längerem föderalisierten Bereichen Polizei und Lehramt wird ein Versetzungsverfahren als komplizierter eingeschätzt als von den Beamten der erst kürzlich föderalisierten Bereiche allgemeine Verwaltung und Finanzverwaltung.
- Hypothese B: Von den Beamten in den schon seit längerem föderalisierten Bereichen Polizei und Lehramt wird ein Tauschverfahren als aufwendiger eingeschätzt als von den Beamten der erst kürzlich föderalisierten Bereiche allgemeine Verwaltung und Finanzverwaltung.
- Hypothese C: Bei den bislang wenig föderalisierten Bereichen der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung ist mit einer stärkeren Zunahme der Probleme bei einem Bundesländergrenzen übergreifenden Dienstherrenwechsel zu rechnen als bei den bereits länger föderalisierten Bereichen Polizei und Lehramt.

Die formulierten Thesen und Hypothesen werden im Rahmen der nachfolgend dokumentierten Online-Befragung überprüft. Unabhängig von einer solchen Befragung lässt sich bereits jetzt festhalten, dass wegen des höheren Fragmentierungsgrades der Vorschriften erhöhte Informationskosten bei einem geplanten Dienstherrenwechsel auf die Beamten zukommen.

