

8. Zusammenfassung und Fazit

Im Zentrum der hiermit vorgelegten Studie stand die Frage, ob die sich auseinanderentwickelnden Laufbahngesetze in der Vollzugspraxis ein Mobilitätshemmnis für wechselwillige Beamte bedeuten (siehe Kapitel 1.1). Diese und weitere Unterfragen wurden in einem dreistufigen Verfahren versucht zu beantworten. Da Ausgangspunkt der Fragestellung die mit der Föderalismusreform I des Jahres 2006 veränderten Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Beamten sind und begründete Ausgangsüberlegung war, dass sich die Laufbahngesetze im Vergleich der Bundesländer zunehmend fragmentiert darstellen, lag als erster Schritt eine Vorschriftenanalyse nahe. Ihr Ergebnis wurde ausführlich an anderer Stelle dokumentiert (Burmester 2015). In diesen Band ging eine Kurzfassung ein (siehe Kapitel 4). Mit ihr konnte erstens gezeigt werden, dass auf der Normebene tatsächlich eine zunehmende Fragmentierung zu konstatieren ist. Zweitens gelang es, Thesen und Hypothesen zu möglichen Entwicklungen und Zusammenhängen zu formulieren (siehe Kapitel 4.5). Ihre systematische Überprüfung erfolgte im Rahmen einer online-gestützten Befragung von personalverantwortlichen Beamten in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Polizei und Lehramt. Diesem Ziel diente auch die Durchführung und systematische Auswertung von insgesamt 32 Fallstudien, die konkrete Bundesländergrenzen übergreifende Wechsel von Beamten zum Gegenstand haben. Wegen der grundsätzlichen Offenheit dieser sowohl quantitativ als auch qualitativ ansetzenden Methode konnten auch über die ursprünglichen Thesen und Hypothesen hinausgehende Erklärungszusammenhänge aufgedeckt werden.

Im Folgenden sollen zunächst die aus der Vorschriftenanalyse generierten Thesen und Hypothesen knapp wiederholt werden, um anschließend bei der Darlegung der aus der Online-Umfrage und den Fallstudien gewonnenen Ergebnisse auf einer klaren Strukturierung aufsetzen zu können. Mit den Thesen und Hypothesen wurden gleichzeitig die dem Projekt zugrundeliegenden Unterfragen vollständig berücksichtigt. Die Vorschriftenanalyse abschließend konnten die folgenden Thesen formuliert werden:

- These Nr. 1: Unterschiedliche Besoldungshöhen in den Ländern bilden einen merklichen Anreiz für einen Wechsel des Bundeslandes.
- These Nr. 2: Ein attraktives Dienstrecht mit attraktiven Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten stellt einen merklichen Anreiz für einen Wechsel des Bundeslandes dar.

- These Nr. 3: Die Unterschiedlichkeit der Vorschriften in den Bundesländern verkomplizieren einen Bundesländer übergreifenden Wechsel von Beamten.
- These Nr. 4: Die im Vergleich der Bundesländer unterschiedliche Zahl an Laufbahngruppen bedeutet keine nennenswerten Hindernisse bei einem Wechsel von einem Bundesland in ein anderes.
- These Nr. 5: Die Nichtanerkennung von erworbener Ausbildung kann zu einem Mobilitätshemmnis werden.
- These Nr. 6: Die zur Anwendung gelangenden Tauschverfahren machen einen Wechsel des Bundeslandes aufwendig.

Zur Einführung des Vergleichs zwischen den seit längerem föderalisierten Bereichen Polizei und Lehramt einerseits sowie den erst seit 2006 föderalisierten Bereichen Finanz- und allgemeine Verwaltung andererseits wurden darüber hinaus drei Hypothesen aufgestellt:

- 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 Antwort auf die erste zentrale Forschungsfrage, die auf die stärksten Motive für einen Wechsel des Bundeslandes gerichtet ist und in den Thesen Nr. 1 und Nr. 2 verdichtet wurde, verweist auf die hohe Bedeutung privater Gründe für einen Bundeslandwechsel. Für die allgemeine Verwaltung werden diese von ca. 70 Prozent und für die übrigen Verwaltungsteile von ca. 87 Prozent der Befragten als Hauptgrund gesehen. Deutlich zurück bleiben hingegen berufliche Gründe (ca. 12 Prozent für die allgemeine Verwaltung) und wirtschaftliche Gründe wie die bessere Besoldung (knapp 6 Prozent bei der allgemeinen Verwaltung). Damit können die Thesen Nr. 1 und Nr. 2 zwar nicht verworfen werden. Denn der von einer höheren Besoldung und besseren Aufstiegsmöglichkeiten ausgehende Anreiz zu einem Wechsel ist tatsächlich ‚merklich‘ aber im Vergleich zu den privaten Gründen doch rela-

tiv schwach ausgeprägt. Damit ergeben sich entsprechende Möglichkeiten, sich von anderen Bundesländern zu unterscheiden und damit für die Beschäftigten ggf. attraktiver zu sein als andere Bundesländer. Wichtige Anreize für einen Wechsel des Bundeslandes unterliegen also insgesamt der Gestaltung durch die Bundesländer. Im Vergleich mit privaten Gründen, das Bundesland zu wechseln, spielen die von den Dienstherren beeinflussbaren Faktoren jedoch immer noch eine untergeordnete Rolle. Die Anreize für einen Bundesländer übergreifenden Wechsel des Dienstherrn sind daher noch weitgehend unabhängig vom Laufbahnrecht und der Föderalismusreform zu sehen.

In direkter Beantwortung der zweiten zentralen Forschungsfrage kann auf Basis der Ergebnisse der Online-Umfrage festgestellt werden, dass die sich auseinanderentwickelnden Vorschriften in Teilen als Mobilitätshemmnisse gesehen werden und geeignet seien, Wechsel von einem Bundesland in ein anderes zu behindern. Insbesondere die unterschiedlichen Laufbahnsysteme werden von den befragten Personalverantwortlichen zumindest als problematisch für Bundesländer übergreifende Dienstherrenwechsel wahrgenommen. Diese Entwicklung ist unmittelbar auf die Föderalismusreform I des Jahres 2006 zurückzuführen.

Sich aus den einschlägigen Vorschriften ergebende Mobilitätshemmnisse setzen vorwiegend an der individuellen Ebene des wechselwilligen Beamten an. Die Persönlichkeit oder auch der gesundheitliche Zustand des Tauschpartners, aber auch die Unabkömmlichkeit des aus Sicht des Dienstherrn eigenen Beamten sind dabei wichtige Faktoren, die zum Scheitern von Versetzungsverfahren führen können.

Werden die unterschiedlichen Vorschriften jenseits des konkreten Laufbahnsystems in den Blick genommen, wird These Nr. 3 vorläufig bestätigt. Angesichts von ca. 21 Prozent der Befragten, die in den unterschiedlichen Vorschriften der Bundesländer eher keinen Grund für eine Verkomplizierung von Wechseln sahen, fällt die Bestätigung der These jedoch nicht sehr stark aus.

Etwa die Hälfte der Befragten schätzten die unterschiedlichen Laufbahnsysteme als problematisch für einen Bundesländer übergreifenden Dienstherrenwechsel ein. Auch in den offenen Antworten wurde mehrfach auf die Unvereinbarkeit von Laufbahnsystemen, aber auch von Laufbahngruppen hingewiesen. Die Vorschriftenanalyse hatte jedoch ergeben, dass sich die Systeme in ihrer vermeintlichen Unterschiedlichkeit noch immer sehr ähnlich sind und nicht zu gravierenden Hürden führen sollten. Ganz offensichtlich klafft unsere eigene Einschätzung und die der personalverantwortlichen Experten aus der Verwaltung auseinander. Folglich kann These Nr. 4 nicht bestätigt werden.

Weitgehend positiv ist die derzeitige Einschätzung über das Maß an Anerkennung von Ausbildung und Qualifizierungen der wechselwilligen Beamten, womit These Nr. 5 nicht bestätigt werden konnte. Allerdings wurde für das Lehramt und die Finanzverwaltung die Kategorie „teils/teils“ in substantiellem Umfang gewählt, was auf gewisse Schwierigkeiten hindeutet und somit die These nicht vollständig abzulehnen ist (siehe Abbildung 12).

Schließlich gilt es festzuhalten, dass das Tauschpartnersystem aufgrund seiner weitgehend starren Struktur wenig Spielraum für Landesgrenzen überschreitende Mobilität lässt. Manche Wechselwünsche münden nicht einmal in einen entsprechenden Antrag ein. Gründe hierfür sind erstens die erwarteten niedrigen Erfolgchancen und zweitens die Befürchtung, nach Antragstellung diskriminiert zu werden. Letzteres wirkt sich vor allem negativ aus, wenn die Wartezeit bis zur tatsächlichen Versetzung mehrere Jahre beträgt oder diese gar scheitert. Dieser Umstand entfaltet vor allem im Bereich der Polizei Wirksamkeit. Damit konnte die These Nr. 6 insgesamt bestätigt werden.

Hypothese A konnte durch die Ergebnisse der Online-Umfrage nicht bestätigt werden. Das Versetzungsverfahren wurde von den personalverantwortlichen Beamten der seit längerem föderalisierten Bereiche Polizei und Lehramt nicht als komplizierter eingeschätzt als von den personalverantwortlichen Beamten der erst seit kurzem föderalisierten Bereiche Finanz- und allgemeine Verwaltung. Gerade im Lehramtsbereich wird das Wechselverfahren als eher unkompliziert und im Bereich der Finanzverwaltung als vergleichsweise kompliziert wahrgenommen. Im Mittelbereich liegen die allgemeine Verwaltung und die Polizei, wobei die allgemeine Verwaltung näher an der Finanzverwaltung liegt und die Polizei näher am Lehramtsbereich. Möglicherweise spielt hier der Gewöhnungseffekt eine gewisse Rolle. Dass das Verfahren für den Lehramtsbereich als weniger kompliziert eingeschätzt wird als für die Polizei, könnte an dem klareren und beamtenfreundlicheren Verfahren im Lehramtsbereich liegen (siehe hierzu die Ergebnisse aus dem Fallstudienkapitel, insbesondere Kapitel 6.3).

Entsprechend kann auch die Hypothese B nicht bestätigt werden, der zufolge die bereits seit längerem föderalisierten Bereiche den Aufwand des Tauschverfahrens als höher einschätzen. Hier sind es wiederum die weniger erfahrenen Bereiche, die einen hohen Aufwand bei der Suche eines Tauschpartners sehen (siehe Abbildung 11).

Hypothese C, mit der formuliert wurde, dass die Fragmentierung der Vorschriften vor allem in der Finanz- und der allgemeinen Verwaltung zu einer Zunahme der Probleme bei einem Bundesländergrenzen übergreifenden Wechsel führt, da der Polizei- und der Lehramtsbereich bereits vorher föderalen Strukturen unterlagen, konnte hingegen bestätigt werden. Im

Zeitverlauf sehen etwa jeweils 20 Prozent der Befragten aus der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung eine Zunahme der Probleme bei einem Bundesländergrenzen überschreitenden Wechsel. Die Zahlen für die Polizei liegen mit knapp 14 Prozent deutlich darunter und für den Lehramtsbereich mit 4 Prozent sehr deutlich (siehe Kapitel 5.4). Dieses Ergebnis, mit dem auf Veränderungen im Zeitverlauf abgehoben wird, ist von besonderem Interesse. Lässt sich doch aus ihm ablesen, dass gerade in den neu föderalisierten Bereichen die Probleme zugenommen haben. Es ist zu vermuten, dass dies auf die sich auseinanderentwickelnden Vorschriften zurückzuführen ist.

Die nachfolgend zusammengefassten Erkenntnisse aus der Auswertung der Fallstudien weisen keinen repräsentativen Charakter auf. Da sich einige der Ergebnisse mit denen der Online-Umfrage decken, kann jedoch von einer gewissen Generalisierbarkeit ausgegangen werden. Die gegenseitige Validierung der Ergebnisse war wie erinnerlich ein Grund für die gewählte methodische Triangulation (siehe Kapitel 2). In Übereinstimmung mit den Ergebnissen aus der Online-Umfrage lässt sich auch für die Fallstudien festhalten, dass der Hauptmotivationsgrund für einen Wechsel meist persönlicher Natur ist. Nur eine Minderheit der Beamten wechselt das Bundesland, weil sie annehmen, dort bessere Bedingungen durch ein attraktiveres Dienstrecht vorzufinden.

Unabhängig von der Motivation für einen Wechsel ist ein solcher durchaus problembehaftet. Die entsprechenden Schwierigkeiten wurden in zwei Kategorien eingeteilt. Erstens resultieren Probleme aus den spezifischen Landesgegebenheiten und zweitens entstehen Probleme durch das Wechselverfahren, die durchaus massiv auftreten können. Die erste Kategorie lässt sich wiederum in harte und vergleichsweise weiche Probleme differenzieren, wobei argumentiert wird, dass sich keine eindeutige Trennungslinie zwischen diesen beiden Subkategorien ziehen lässt. Ob ein Problem als eher hart oder als eher weich wahrgenommen wird, hängt mit den je spezifischen Handlungsorientierungen und objektiven Lebensumständen der Beamten zusammen. Will ein Beamter beispielsweise dringend aus familiären Gründen wechseln, wird er bereit sein, Einbußen bei der Besoldungshöhe in Kauf zu nehmen. Anders wird dies bei einem Beamten sein, der schlicht in die Heimat zurück möchte, aber substanzielle finanzielle Verpflichtungen hat. Probleme, die als hart wahrgenommen werden, stellen gewichtige Hürden bei einem Wechsel dar. Solche Schwierigkeiten ergeben sich beispielsweise aus einem unterschiedlichen Berechnungsverfahren bei der erreichten Erfahrungsstufe, aus unterschiedlichen Versorgungssystemen im Krankheitsfall oder der eingeschränkten Anerkennung der erworbenen Laufbahnbefähigung.

Gravierender sind die Schwierigkeiten, die sich aus den Spezifika der unterschiedlichen Wechselverfahren ergeben. Die größten Probleme scheinen bei der Polizei mit dem dort zur Anwendung gelangenden Tauschverfahren zu bestehen. Wie die Fallstudien halfen aufzudecken, dauert es mitunter Jahre, bis ein Tausch zustande kommt, ohne dass der antragstellende Beamte in irgendeiner Weise Planungssicherheit erlangt. Während dieser Wartezeit ist er in aller Regel von Beförderungen und Fortbildungen abgeschnitten und erhält relativ schlechte Beurteilungen, die dann auch für verspätete Beförderungen am neuen Dienstort ursächlich sind. Diesen Nachteilen versuchen Beamte dadurch zu entgehen, dass sie einen Antrag auf Versetzung erst stellen, wenn sie einen Tauschpartner gefunden haben. Das hat nun wiederum den dysfunktionalen Effekt, dass nicht alle wechselwilligen Beamten im System gemeldet sind und damit die Zahl der offiziell zur Verfügung stehenden Tauschpartner künstlich verknappt wird.

Die Lage auf dem Tauschmarkt ist so prekär, dass von den wechselwilligen Beamten mitunter substantielle Geldbeträge, kaschiert als „Umzugskostenpauschale“, für Tauschpartner gezahlt werden. Die Länder versuchen dem durch eine willkürliche Verwendung der benannten Tauschpartner entgegen zu wirken, was wiederum Frustrationen bei denjenigen fördert, welche die Tauschpartner beigebracht haben. Weitere Probleme kommen durch die informellen Absprachen der Bundesländer über die Organisation des Wechselverfahrens hinzu. Im Vergleich zum bei der allgemeinen Verwaltung und im Lehramtsbereich vorherrschenden Wechselverfahren sind bei der Polizei die meisten Probleme zu beobachten. Sie werden von den Betroffenen als besonders belastend beschrieben, insbesondere, weil diese nicht planbar oder hervorsehbar sind und somit große Unsicherheiten hervorrufen.

Für einen Wechsel sind ein geringes Alter, eine proaktive Begleitung des eigenen Verfahrens sowie eine durchschnittliche, wenig spezialisierte Ausbildung hilfreich. Ebenso können politische Kontakte sowie Fürsprecher im aufnehmenden Bundesland dienlich sein.

Bevor hier die Ergebnisse in einen weiteren Kontext gestellt werden, gilt es nochmals zu betonen, dass es vorwiegend private Gründe sind, welche Beamte einen Wechsel des Dienstherrn anstreben lassen. Dabei gilt dies insbesondere für Lehrer, Finanzbeamte und Polizisten. Einzig für Beamte der allgemeinen Verwaltung spielen auch andere Aspekte wie eine bessere Besoldung und Versorgung oder bessere Beförderungschancen eine gewisse Rolle. So ist jedenfalls die Einschätzung der befragten Personalverantwortlichen. Dies bedeutet dann auch, dass die Dienstherrn keine unnötigen Hürden aufrichten müssen, um die eigenen Beamten zu halten. Vielmehr verursacht jede Hürde, die durch inkompatible Vorschriften oder restriktive Tauschverfahren entstehen, eine unnötige persönliche Belastung der wechselwilligen

Beamten. Gleichwohl sollten alle Dienstherrn mit Blick auf die am Ende ihrer Ausbildung stehenden und die erst in die Ausbildung eintretenden zukünftigen Beamten ein attraktives Umfeld schaffen. Denn bei diesen Gruppen greifen die inner- und außerbehördlichen Hürden nur zu einem geringen Maße oder überhaupt nicht. Sich attraktiv aufzustellen, ist für den öffentlichen Dienst als Ganzes – also für die Bereiche der Beamten und der Tarifbeschäftigten – angesichts der weiter oben skizzierten demographischen Entwicklung und der bereits jetzt ca. 300.000 unbesetzten Stellen existentiell wichtig. Dabei konkurrieren die Länder nicht nur untereinander und mit dem Bund, sondern vor allem mit der Privatwirtschaft, die gleichfalls unter einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften leidet. Zu bedenken ist auch, dass im Bereich des öffentlichen Dienstes in Grenzregionen und in der alten und neuen Hauptstadt nicht einmal ein Umzug notwendig ist. Es bestehen bspw. Optionen in ein benachbartes Bundesland zu wechseln – bspw. von Berlin nach Brandenburg – oder aber vom Landesdienst in den Bundesdienst (siehe Kummert, 2018, S. C3). Gerade der Bund besoldet klar besser als die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen und er scheint auch durchaus Landesbeamte abzuwerben (siehe Kathke 2018, S. 108). Um halbwegs attraktiv zu bleiben, konnte es sich das Land Berlin auch nicht auf Dauer erlauben, aus dem Tarifvertrag der Länder auszusteigen und das Besoldungsschlussslicht zu bilden. Zahlte das Land Berlin im Jahre 2010 ca. 94 Prozent des Tarifvertrags der Länder, sorgten vergleichsweise hohe Abschlüsse für Berlin dafür, dass die Entgeltordnung dieses Landes ab dem 1. Dez. 2017 zu 100 Prozent dem Tarifvertrag der Länder entsprach. Allerdings wurde auch die wöchentliche Arbeitszeit mit 39:24 Stunden an den Durchschnitt der Bundesländer angepasst. Hierfür war eine Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit um 24 Minuten notwendig.²⁵ Entsprechend hatte Berlin im Jahre 2014 in allen betrachteten Besoldungsgruppen (A 5, A 9 und A 13) noch das Schlusslicht inne (DGB 2014, S. 11–15). Wie in Kapitel 3 deutlich wird, hat das Land Berlin dieses mittlerweile weitergereicht, um ein halbwegs attraktiver Arbeitgeber zu bleiben. Ähnliche Überlegungen gelten für die Praxis der Verbeamtung. Auch hier lernt das Land Berlin gerade zaghaft hinzu. Noch immer gilt höchste Zurückhaltung bspw. bei der Verbeamtung von Lehrkräften mit der Folge, dass diese in Bundesländer wechseln, in denen Lehrer noch verbeamtet werden (Gellner 2019). Wollen verbeamtete Lehrkräfte von anderen Bundesländern nach Berlin wechseln, müssen sie mindestens fünf Jahre lang verbeamtet sein, wenn sie ihren Be-

25 Siehe Öffentlicher Dienst.Info, Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), TV Land Berlin, <https://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/berlin/>, zuletzt abgerufen am 04.02.2020.

amtenstatus beibehalten wollen²⁶. Rein rechtlich dürfen Lehrkräfte nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verbeamtet werden, obwohl sie nach Einschätzung des Gerichts nicht schwerpunktmäßig hoheitliche Aufgaben wahrnehmen²⁷. Der Staat kann jedoch wegen der hohen Bedeutung des nach Art. 7 GG gegebenen staatlichen Erziehungsauftrages entscheiden, Lehrkräfte zu verbeamten. Zu dieser Frage hat der Berliner Senat jedoch mit dem Ziel von Personalkosteneinsparungen seit 1995 eine restriktive Linie entwickelt, die nicht nur im Lehramtsbereich wirksam wurde und die auch fortgesetzt wird (Bochmann 2019a, S. 108 f.). Seit 2003 werden neu eingestellte Lehrkräfte nicht mehr verbeamtet. Mittlerweile wird allerdings auch in Berlin darüber diskutiert, die Möglichkeiten in vollem Umfang zu nutzen, die § 3 Abs. 2 Nr. 2 BeamStG in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 GG einräumt: Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich privatrechtlich Beschäftigten übertragen werden dürfen, können die Berufung in ein Beamtenverhältnis begründen (siehe auch Bochmann 2019b, S. 149). Umstritten ist es jedoch, die Verbeamtung als Personalgewinnungs- und -bindungsmaßnahme zur Attrahierung von Mitarbeitern in Mangelberufen einzusetzen. Rechtlich zulässig sei dies, jedoch mutmaßlich als isolierte Maßnahme kaum zielführend (Bochmann 2019b, S. 155). Man darf gespannt sein, ob der Berliner Senat in der Lage ist, seine restriktive Verbeamtungspraxis angesichts des ausgeprägten Mangels an qualifiziertem Personal durchzuhalten. Wenn etwa die Hälfte der Lehrer einer Grundschule von Berlin-Schöneberg nach Brandenburg wechseln will, weil dort verbeamtet wird (Gellner 2019), scheint vom Beamtenstatus doch eine gewisse Attraktivität auszugehen (siehe auch Kummert 2018, S. C3). Denn trotz der erwähnten Arbeitszeiterhöhung bei Berliner Tarifbeschäftigten kann formuliert werden, dass die Situation auf dem Arbeitsmarkt den Sparwillen der Länder durchaus wirksam einschränkt.

Etwas weiter gefasst zeigt sich also, dass die Wirkungen des Wettbewerbsföderalismus begrenzt sind. Dies hat sich auch bereits bei der Analyse der Besoldungshöhen gezeigt (Kapitel 3). Bei der Besoldungsgruppe A 7 sticht einzig Bayern mit einer vergleichsweise sehr guten Besoldung hervor. Natürlich muss auch der Bund als sehr gut besoldende Körperschaft in diesem Zusammenhang erwähnt werden, was auch im Hinblick auf die Besoldungsgruppen A 9 und A 13 gilt. Allerdings erfolgte in Kapitel 3 eine Konzentration auf die Länder. Bei Besoldungsgruppe A 9 besoldet dann nicht nur Bayern vergleichsweise gut, sondern auch Sachsen. Noch deutlicher wird die Sonderstellung dieser beiden Länder bei der Besoldung nach A 13.

26 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Berlin, I B 1.2 – 20.01.2020.

27 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. Juni 2018–2 BvR 1738/12 –, Rn. (1–191), 188.

Umgekehrt bedeutet dies natürlich auch, dass alle anderen Länder vergleichsweise schlecht besolden, aber auch, dass sie bei der Besoldung nicht sehr weit auseinanderliegen. Allerdings klappt zwischen dem am drittbesten besoldenden Land Thüringen und dem am schlechtesten besoldenden Land Hessen in A 9 immerhin ein Betrag von 1.621 Euro.

Die unterschiedliche Attraktivität einer Beschäftigung in den verschiedenen Bundesländern kann, obwohl die meisten aktiv angestrebten Wechsel von Beamten auf private Gründe zurückzuführen sind, mittelfristig zu einer Verschärfung regionaler Disparitäten führen. Wenn gerade junge, mobile Lehrer, Finanzbeamte, Polizisten und Mitarbeiter der allgemeinen Verwaltung dorthin gehen, wo ihnen die besten Bedingungen geboten werden, werden angesichts der demographischen Entwicklung und den mit ihr einhergehenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften die weniger attraktiven Regionen nicht die vielleicht etwas weniger qualifizierten Beamten abbekommen, sondern gar keine mehr (siehe Dose et al. 2018, S. 7). Die nicht zu besetzenden offenen Stellen werden dann in den als unattraktiv empfundenen Regionen ihre besondere Wirkkraft entfalten. Relativ leicht wird dies an massivem Unterrichtsausfall, dem flächendeckenden Einsatz von pädagogisch wenig qualifizierten Quereinsteigern als Lehrer²⁸ sowie zurückgehender Sicherheit wegen fehlender Polizisten erkennbar sein. Etwas genauer hinsehen wird man müssen, wenn Amtsveterinäre nicht mehr den Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung überprüfen können, wenn Planungs- und Genehmigungsprozesse steckenbleiben, wenn Steuererklärungen nicht mehr zügig bearbeitet werden können oder wenn Steuersünder keine Steuerfahndung mehr befürchten müssen und wenn man auf ein Verwaltungsgerichtsverfahren ein Jahr und mehr warten muss. Eine funktionierende öffentliche Verwaltung und Justiz sind ein Standortfaktor im internationalen Wettbewerb, um den die Bürger vieler Entwicklungsländer Deutschland beneiden. Es ist der Mühe wert, ihn zu erhalten.

28 Wenig überraschend bietet der am besten besoldende Freistaat Bayern lediglich im Bereich der beruflichen Bildung Quereinsteigern eine Chance. Offenbar ist in Bayern der Lehrermangel anders als bspw. in Nordrhein-Westfalen und Berlin weniger drückend (siehe Hallo Karriere!, <https://www.hallokarriere.com/quereinstieg-lehrer/>, zuletzt abgerufen am 10.02.2020).

