

1. Einleitung

Einleitend werden im Folgenden das Thema dieser Studie entwickelt und die Forschungsfragen formuliert. Da die Studie die Bundesländergrenzen überschreitende Mobilität von Beamten zum Gegenstand hat, also den Wechsel eines Beamten¹ von einem Bundesland in ein anderes, soll hier auch der Ablauf einer solchen Versetzung vor die Klammer gezogen werden, um die nachfolgenden Ausführungen von diesem eher technisch-formalen Aspekt zu entlasten. Die Einleitung endet mit einer Skizze des Gangs des Arguments.

1.1 Thema und Forschungsfragen

Mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I im Jahre 2006 schlug Deutschland endgültig den Weg in Richtung eines Trennföderalismus ein (siehe Häberle 2007, S. 46). Dieser ist von originären Länderzuständigkeiten geprägt, welche die Bundesländer je nach Politikvorstellung und je nach Finanzlage recht unterschiedlich ausfüllen können. Zu den Zuständigkeiten, die den Ländern zusätzlich übertragen wurden, gehört auch die Gesetzgebungskompetenz für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten sowie der Beamten der anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf dem jeweiligen Landesgebiet (Jarass/Pieroth 2011, Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG Rn. 77). Die Gesetzgebungskompetenz für die Bundesbeamten verbleibt nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG beim Bund, die für die Statusrechte und -pflichten aller Beamten wechselte aus der abgeschafften Rahmengesetzgebungskompetenz in die Gegenstände der konkurrierenden Bundesgesetzgebung. Da die Länder die neu hinzugewonnenen Gesetzgebungszuständigkeiten im Rahmen insbesondere der Normierungen des Art. 33 GG selbstständig ausfüllen können (siehe Seeck/Rieger 2011, S. 1), entwickeln sich sowohl das Laufbahnrecht als auch die Besoldung in den verschiedenen Bundesländern in letzter Zeit zunehmend auseinander.

Es wäre jedoch falsch, den Beginn der Reföderalisierung im Beamtenbereich zu eng mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I zu verknüpfen. Denn ein entsprechender Trend war bereits vorher auszumachen, wie

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

Berndt Keller (2010, S. 132 f.) unter Verweis auf das im Jahre 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur zutreffend argumentiert. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang auch weitere Maßnahmen, mit denen seit Mitte der neunziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts angestrebt wurde, die Regelungskompetenzen in diesem Bereich auf die Bundesländer zurück zu verlagern. Zu verweisen wäre hier gleichermaßen auf das Dienstrechtsreformgesetz (1997), das Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (2002) und das Bundesbesoldungs- und Bundesversorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 (siehe Becker/Tepke 2011, S. 326 f.). Trotz dieser der Föderalismusreform I vorgelagerten Tendenzen zur Reföderalisierung erlangten diese ab dem Jahre 2006 eine neue Qualität. Karsten Schneider (2016, S. 17) spricht gar von einem „Paradigmenwechsel“. Dieser zeigte sich schon bald nach dem Inkrafttreten der Reform. Die Länder machten von den neuen Gesetzgebungskompetenzen relativ schnell Gebrauch und gestalteten sowohl die Besoldung als auch das Laufbahnrecht unter Berücksichtigung der jeweiligen länderspezifischen Gegebenheiten nach den je eigenen Vorstellungen (siehe Reintjes 2018). Die entsprechenden gesetzgeberischen Aktivitäten führten zu sich zunehmend auseinanderentwickelnden Besoldungshöhen in den Bundesländern (siehe DGB Bundesvorstand 2016; Schneider 2016, S. 17) sowie zu einem verstärkt fragmentierten Laufbahnrecht (siehe Dose 2013, S. 491 f.; Burmester 2015; Dose/Reus 2016, S. 628, S. 637). Die Vorschriften zu den Laufbahnsystemen in den Ländern haben sich bereits dreizehn Jahre nach der entsprechenden Ermächtigung der Landesgesetzgeber deutlich auseinanderentwickelt.

Das zunehmend fragmentierte Dienstrecht trifft auf eine Entwicklung, die in den letzten Jahren verstärkt den gesamten Arbeitsmarkt erfasst hat. Es ist offensichtlich, dass die demographische Entwicklung mit der zunehmenden Verrentung/Pensionierung der Baby-Boomer und den zahlenmäßig sehr viel schwächeren nachrückenden Jahrgängen nahezu jede Branche vor massive Nachwuchssorgen stellt. Gerade der öffentliche Dienst ist hiervon in besonderer Weise betroffen, weil in nicht wenigen Verwaltungen die Jahrgänge nach den Babyboomern wegen des ca. 1990 einsetzenden und bis ins Jahr 2008 reichenden Personalabbaus in der öffentlichen Verwaltung relativ schwach besetzt sind. Die Zahl der erfahrenen Mitarbeiter wird folglich dramatisch abnehmen. Denn 27 Prozent der im öffentlichen Dienst Beschäftigten sind mindestens 55 Jahre alt; im Durchschnitt aller Erwerbstätigen liegt die Quote bei 24 Prozent. Es wird mit einer Zahl von 1,5 Mio. Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gerechnet, die bis zum Jahre 2030 in den Ruhestand gehen (Riedel/Speccht 2020, S. 6). Dabei sind schon jetzt freiwerdende und neu geschaffene Stellen nicht mehr zu besetzen. Je nach Schätzung fehlen im Öffentlichen Dienst zwischen 200.000 und 300.000 Mitarbeiter*in-

nen², wobei es die Kommunen mit einem Personalbedarf von nahezu 140.000 Stellen am härtesten trifft. Aber auch in der Pflege, im Schuldienst, bei der Bundes- und Landespolizei³ sowie in der Finanzverwaltung klaffen dramatische Personallücken. Selbst in den Bundesministerien bleiben Schreibtische verweist. Wie eine Anfrage im Deutschen Bundestag ergab, sind bspw. im Innenministerium 266 Stellen, im Außenministerium 265 Stellen, im Verteidigungsministerium 154 Stellen und im Finanzministerium 150 Stellen unbesetzt. Dass es sich nicht nur um vorübergehende Personallücken handelt, lässt sich an dem Umstand ablesen, dass einige Stellen bereits über 12 Monate unbesetzt seien⁴.

Es ist also davon auszugehen, dass die Länder (und der Bund) erheblich unter Druck stehen, neue Mitarbeiter*innen zu attrahieren und bestehende zu halten. Das Schäuble-Wort vom „Wettbewerb um die besten Köpfe“ (DGB Bundesvorstand 2006a, S. 1) erhält damit eine ganz neue Dimension. Es stellen sich Fragen, wie die, ob der Wettbewerb zwischen den Bundesländern fair geführt werden kann, wenn sie sehr ungleiche finanzielle Voraussetzungen haben. Wohlhabende Länder wie bspw. Bayern sind hier auch angesichts der Schuldenbremse im Vorteil. Immerhin ist der Staatsschuldenquote eines Landes die wichtigste unabhängige Variable, wenn es darum geht, die unterschiedliche Höhe der Besoldung in den Ländern zu erklären (Dose und Wolfes 2016, S. 286 ff.). Und wenn es richtig ist, dass die Beamten dorthin gehen, wo sie am besten bezahlt werden, sind die Aussichten für die weniger gut besoldenden Länder nicht gut.

Gleichfalls ist die Frage nach den Wirkungen des ausdifferenzierten Laufbahnrechts auf die Bundesländergrenzen übergreifende Mobilität von Beamten von Bedeutung. Hierzu lässt sich einerseits festhalten, dass sich die Reformländer mit dem Potenzial zu einer erhöhten Binnenmobilität und verbesserten Aufstiegschancen ihrer Beamten präsentieren. Insbesondere besteht die breit genutzte Möglichkeit, bislang vor der Reform bestehende Hürden beim Aufstieg von einer Laufbahngruppe in die nächste abzubauen. So mussten insbesondere die Verzahnungsämter effektiv zweimal durch-

2 Öffentlicher Dienst: Es fehlen 300.000 Beschäftigte, tagesschau.de vom 06.01.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/oeffentlicher-dienst-mitarbeiter-101.html>, zuletzt abgerufen am 11.01.2020. Riedel und Specht (2020, S. 6) gehen von „mehr als 200 000 Beschäftigte[n]“ aus.

3 Im Oktober 2019 meldete das Handelsblatt, dass die Polizei mehr als 7.000 Dienstschichten nicht durchgehend besetzen könne (Neuerer 2019).

4 Personallücken: Hunderte Stellen in Bundesministerien unbesetzt, Handelsblatt vom 15. Dezember 2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/personalluecken-hunderte-stellen-in-bundesministerien-unbesetzt/25337526.html>, zuletzt abgerufen am 11.01.2020.

laufen werden. Durch die Reduzierung der Laufbahngruppen lassen sich solche Restriktionen abmildern oder gar aufheben (vgl. Seeck/Rieger 2011, S. 8). Andererseits muss davon ausgegangen werden, dass die zunehmend unterschiedlich gestalteten Systeme die Mobilität von Beamten über Landesgrenzen hinweg erschweren.

Zwar liegt eine Reihe von Publikationen vor, in denen genau diesem zweiten Gedanken nachgegangen wird, nämlich, dass das sich auseinanderentwickelnde Laufbahnrecht der Länder zu einer verstärkten Mobilitätsbeschränkung der Beamten führt (Lorse 2010, S. 121; Schnellenbach 2011, § 1 Rn. 8; Hoffmann 2012, S. 27 f.; Dose 2013, S. 492 f.). Allerdings liegt hierzu noch keine empirische, systematisch vorgehende Studie vor. Streng genommen bleibt es also bei einer Vermutung. Das Schließen dieser Forschungslücke ist durchaus relevant. Zwar dürften die Beamten wegen des prinzipiell lebenslang geltenden Beamtenrechtsverhältnisses keinen rechtlichen Anspruch auf einen Dienstherrenwechsel besitzen (Wolff 2011, S. 68), dennoch ist es gerade angesichts der weiter oben bereits angesprochenen stark unterschiedlich entwickelnden Besoldungshöhen (siehe auch Kapitel 3) aus Sicht der Beamten von allergrößter Bedeutung, dass ihnen die Möglichkeit bleibt, in diejenigen Bundesländer zu wechseln, welche die besten Beschäftigungsbedingungen bieten (vgl. Dose 2016, S. 36). Dabei muss hier als Anreiz zu verstärkter Mobilität nicht einseitig auf die Höhe der Besoldung abgehoben werden, sondern es können auch die Attraktivität des jeweiligen Laufbahnsystems oder der Umstand, dass Verbeamtungen erfolgen oder eben auch nicht (siehe Bochmann 2019, S. 154 f.), in die Betrachtung einbezogen werden. Auch die vom Dienstherrn stets betonte Möglichkeit der Familienzusammenführung macht möglichst geringe faktische Hürden beim Wechsel von einem Bundesland in ein anderes wünschenswert (KMK, 2001, S. 2). Um tatsächlich von einem Bundesland in ein anderes wechseln zu können, dürfen keine oder nur geringe Mobilitätshemmnisse bestehen. Folglich sind die bereits bestehenden Hemmnisse, die beispielsweise aus unterschiedlichen Anforderungen an die formale Qualifikation entstehen, systematisch zu ermitteln. Würde sich darüber hinaus zeigen, dass die Differenzierung der Laufbahnsysteme ein wesentliches zusätzliches Mobilitätshemmnis darstellt, müsste die deutsche Praxis des Wettbewerbsföderalismus in Frage gestellt werden (vgl. Hannack 2013, S. 7). Denn zu diesem gehört auch, dass die vom Wettbewerb Betroffenen die Wahl haben, in welcher Gebietskörperschaft mit ihren je spezifischen Bedingungen sie leben wollen (Kropp 2010, S. 46; Dose 2016, S. 39). Wäre den Beamten die regionale Mobilität aufgrund unterschiedlicher Laufbahnsysteme abgeschnitten, würde der Wettbewerb zwischen den Bundesländern tatsächlich auf dem Rücken der Beamten ausgetragen werden (vgl. Dose 2013). Aus den vorstehenden Überlegun-

gen ergibt sich die Bedeutung der nachstehenden Forschungsfragen, die im Zentrum der hiermit vorgelegten Studie stehen:

Welches sind die stärksten Motive für einen Wechsel des Bundeslandes?

Bedeutet die sich inhaltlich auseinanderentwickelnden Laufbahngesetze in der Vollzugspraxis ein Mobilitätsbrenniss für wechsellwillige Beamte?

Dabei werden wir systematische Vergleiche anstellen können zwischen den neu föderalisierten Bereichen der allgemeinen Verwaltung und der Finanzverwaltung einerseits und den schon länger föderalisierten Bereichen von Polizei und schulischer Bildung andererseits. Wie im Methodenkapitel dargelegt wird, sind die Ergebnisse dieser Vergleiche vorsichtig zu interpretieren, weil der überwiegende Anteil der beantworteten Fragebögen der durchgeführten Onlineumfrage aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung stammt.

Nicht vorgenommen werden soll ein Vergleich zwischen den Bundesländern, sieht man von einer in Kapitel 3 vorgenommenen Analyse der unterschiedlichen Besoldungshöhen ab. Letztere dienen einem Verständnis von möglichen monetären Mobilitätsanreizen. Ein Vergleich zwischen Bundesländern verbietet sich, weil hierfür bei einer Rücklaufquote von 24,5 Prozent bei 1.376 befragten Stellen pro Bundesland eine zu geringe Zahl an rückgelaufenen Fragebögen verbleibt, um diese sinnvoll auswerten zu können. Es war auch zu keinem Zeitpunkt ein Bundesländervergleich der Ergebnisse der Online-Umfrage beabsichtigt.

Konzeptionell bedient sich die hier präsentierte Arbeit an der Forschungshuristik des Akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf in seiner Basisvariante (Mayntz/Scharpf 1995). Grundlegend sind damit Institutionen in einem neo-institutionalistischen Verständnis als restringierender, aber auch als ermöglichender „Handlungskontext“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 43, Hervorh. im Original). Innerhalb dieses Handlungskontextes interagieren die verschiedenen Akteure vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Handlungsorientierungen (Mayntz/Scharpf 1995, S. 49 ff.). Das institutionelle Setting wird dabei durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und vor allem durch die unterschiedlichen Dienstrechte einschließlich der Besoldung gesetzt. Wie bereits dargelegt können vom Dienstrecht grundsätzlich Anreize zu verstärkter Mobilität ausgehen, wenn beispielsweise die Zahl der Laufbahngruppen reduziert wird, so dass beim Aufstieg Verzahnungsämter nicht zweifach durchlaufen werden müssen und die aufwendigen Verfahren hierfür entfallen. Zusammen mit einer möglicherweise besseren Besoldung können hiervon Anreize für einen Bundeslandwechsel ausgehen. Wie wir zeigen werden, kann umgekehrt insbesondere das fragmentierte Dienstrecht wegen nicht kompatibler Vorschriften Bun-

deslängergrenzen überschreitende Mobilität zumindest behindern, womit dann der restringierende Kontext angesprochen ist. Mit Blick auf die Handlungsorientierung gehen wir von einer moderaten Nutzenmaximierung der Akteure aus, wobei jedoch auch mehr als rein monetäre Anreize einbezogen werden (vgl. Kathke 2018, passim). Tatsächlich kann hier mit Vorgriff auf die Ergebnisse darauf verwiesen werden, dass Mobilitätsbestrebungen stärker durch bspw. den Wunsch nach Nähe zur ursprünglichen Heimat als durch rein monetäre Besserstellungen ausgelöst werden (siehe Kapitel 5.1).

1.2 Ablauf einer Versetzung

Zur Entlastung der nachfolgenden Teile der Arbeit soll an dieser Stelle der typische Ablauf einer Versetzung skizziert werden. Damit soll Hintergrundwissen in der Hoffnung angeboten werden, ein besseres Verständnis der in den nachfolgenden Kapiteln präsentierten und diskutierten Ergebnisse zu ermöglichen.

Eine Versetzung ist im Innenverhältnis ein relativ komplizierter Prozess, an dem viele Akteure beteiligt sind. Dieser soll hier anhand einer fiktiven Versetzung von Hamburg in ein anderes Bundesland dargestellt werden. Das Vorgehen steht in diesem Fall auch stellvertretend für andere Bundesländer, obschon die Abläufe besonders im Innenverhältnis im Detail abweichen können. Das Verfahren ist in der Regel durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert. Für eine Versetzung sind auf der obersten Normebene die Vorschriften des § 15 BeamStG⁵ 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 abgehenden im Einverständnis mit dem aufnehmenden Dienstherrn verfügt. Das Beamtenverhältnis wird mit dem neuen Dienstherrn fortgesetzt.

Über diese rechtlichen Vorgaben hinaus gibt es weitere Vereinbarungen zwischen den Bundesländern. So haben die Länder durch mehrere Beschlüsse

⁵ Beamtenstatusgesetz 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.

der Innenministerkonferenz (IMK) festgelegt, dass ein Länder-Länder-Wechsel bei Polizeibeamten immer im Zuge eines Tauschverfahrens vollzogen werden soll. Entsprechendes hat die Kultusministerkonferenz (KMK) für den Lehramtsbereich vereinbart. Hier erfolgt in Anwendung der Beschlüsse der Wechsel entweder durch ein offenes Bewerbungsverfahren oder die Teilnahme an einem Lehreraustauschverfahren.

Diese Beschlüsse sind jedoch gesetzlichen Regelungen nachrangig, so dass diese nur bei der Verhandlung zwischen aufnehmenden und abgebenden Dienstherrn Wirkung entfalten können. § 15 BeamStG nennt zwei Tatbestände. Erstens kann der Beamte auf eigenen Antrag oder zweitens aus dienstlichen Gründen zu einem Dienstherrn in einem anderen Bundesland versetzt werden (siehe Reich 2012, S. 141 f.). In unserem Fall wird lediglich der Antragstatbestand behandelt, weil durch den Dienstherrn veranlasste Versetzungen nicht im Fokus der hier vorgelegten Studie stehen. Bei der anzuwendenden Vorschrift handelt es sich um eine Ermessensnorm, sodass dem Antragsteller nur ein Recht auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung zusteht, nicht jedoch ein Recht auf die Versetzung selbst. Nur bei einer Ermessensreduzierung auf null hätte der Ersuchende einen Anspruch auf die beantragte Versetzung. Wird eine Versetzung ohne die Zustimmung des abgebenden Dienstherrn angestrebt, ist dies ausschließlich durch eine erneute Ernennung beim neuen Dienstherrn möglich, wodurch nach § 22 Abs. 2 BeamStG die Entlassung beim alten Dienstherrn kraft Gesetzes erfolgt. In diesem Fall muss der neue Dienstherr jedoch auch alle Pensionslasten tragen und verzichtet auf alle staatsvertraglich geregelten Ansprüche gegenüber dem alten Dienstherrn (siehe Rieger 2014, S. 178).

Für eine Versetzung nach § 15 BeamStG ist die Dienstbehörde im Außenverhältnis die oberste Dienstbehörde, also der Senat/das Personalamt (Rundschreiben des Personalamtes der Freien und Hansestadt Hamburg vom 18.09.2013). Diese übt auch das Ermessen aus. Sie führt jedoch in Hamburg nicht die Verhandlungen mit dem aufnehmenden Dienstherrn. Im Innenverhältnis übernimmt dies die Beschäftigungsdienststelle. Der Antrag auf Versetzung wird auf dem Dienstweg bei der Beschäftigungsdienststelle gestellt. Diese nimmt zur Vorabklärung Kontakt mit dem aufzunehmenden Dienstherrn auf, bei dem die internen Verfahren damit ebenso nach dessen Verwaltungsvorschriften angestoßen werden. Wenn sich aufnehmender und abgebender Dienstherr über die Details der Versetzung, wie beispielsweise über den Tauschpartner einig sind, gibt die Beschäftigungsbehörde den Vorgang zur Entscheidung mit dem Votum für die Versetzung an die oberste Dienstbehörde ab. Diese ist nicht an den Entscheidungsvorschlag der Beschäftigungsbehörde gebunden, folgt diesem aber in der Regel. Die oberste Dienstbehörde holt nun offiziell die Zustimmung beim aufneh-

menden Dienstherrn nach § 15 Abs. 3 BeamStG ein (siehe hierzu Rieger 2014, S. 173 f., 182 und auch Reich 2012, S. 146 f.). Nachdem die Zustimmung erklärt wurde, erfolgt eine Entscheidung unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Personalrates (siehe Rieger 2014, S. 182, 174). Die Entscheidung geht dem Antragsteller in Form eines Verwaltungsaktes zu. 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 Verwaltungsakt kann der Antragsteller Rechtsmittel einlegen. Grundsätzlich gilt das jedoch nur für den endgültigen Bescheid. Gegen Zwischenschritte, wie z. B. die Verweigerung der Zustimmung des aufnehmenden Dienstherrn bei der Vorabklärung kann – da es sich hier um eine verwaltungsinterne Angelegenheit handelt – kein Rechtsmittel eingelegt werden. Eine Ausnahme bildet die Entscheidung der Beschäftigungsstelle, die Versetzung nicht weiter zu verfolgen. Es liegt damit zwar kein widerspruchsfähiger Verwaltungsakt vor, dennoch ist diese Entscheidung nach § 54 BeamStG widerspruchsfähig. Außerdem ist in den meisten Beamtengesetzen der Bundesländer der nichtförmliche Beschwerdeweg zur obersten Dienstbehörde gegeben. In Hamburg ist dies in § 101 HmbBG geregelt (siehe Rieger 2016 und auch Rieger 2014, S. 182).

1.3 Der Gang des Arguments

Die Beantwortung der aufgeworfenen Forschungsfragen soll in vier Schritten erfolgen. In einem ersten Schritt werden das zugrunde gelegte Forschungsdesign sowie die eingesetzten Methoden erläutert (Kapitel 2). Es wird deutlich werden, dass methodisch auf eine Triangulation (between method) zurückgegriffen wurde (siehe Behnke/Baur/Behnke 2006, S. 125). Am Beginn des empirischen Teils steht eine Analyse der sich unterschiedlich entwickelnden Besoldungshöhen im Vergleich der Bundesländer für die Besoldungsgruppen A 7, A 9 und A13 (Kapitel 3). Es wird deutlich, dass die Besoldungshöhen zwischen den Bundesländern ganz erheblich variieren, es also ein gewisser, allerdings rein monetärer Anreiz für einen Bundeslandwechsel besteht. Hieran schließt sich die Untersuchung der Vorschriften des relevanten Beamtenrechts in den verschiedenen Bundesländern an, um weitere, nun in der Rechtsordnung angelegte Anreize für einen Wechsel, aber auch mögliche Hindernisse aufzudecken (Kapitel 4). Anschließend werden die auf diese Weise und durch eine systematische Literaturlauswertung gewonnenen Erkenntnisse verdichtet (siehe Kapitel 4.5) und im Rahmen zweier ver-

schiedener, sich gegenseitig ergänzender Ansätze zur Datengewinnung auf ihre empirische Gültigkeit geprüft: Erstens soll auf die Fachkompetenz und die Einschätzung aller für die Personalarbeit zuständigen Stellen der in den Fokus genommenen Teile der staatlichen Verwaltung aller Bundesländer im Rahmen einer Online-Befragung zurückgegriffen werden. Die Ergebnisse dieser Befragung werden in Kapitel 5 präsentiert. Zweitens wird auf einen Fallstudienansatz recurriert, um weitere, tieferliegende Zusammenhänge aufdecken zu können. Er dient sowohl der Überprüfung und Validierung des bis dorthin gewonnenen Wissens als auch der Generierung neuer, ergänzender Thesen. Die wichtigsten, durch die Auswertung von insgesamt 32 Fallstudien gewonnenen Ergebnisse werden in Kapitel 6 dargelegt und diskutiert. Abschließend sollen in Kapitel 7 Handlungsempfehlungen formuliert sowie in Kapitel 8 eine Zusammenfassung erfolgen und ein Fazit gezogen werden.

