

2. Forschungsdesign und angewendete Methoden

Die hier dokumentierte Studie folgt weitestgehend einem Querschnittsdesign. Methodisch wird zur Beantwortung der Forschungsfragen auf eine Triangulation (siehe Behnke/Baur/Behnke 2006, S. 125) gesetzt. Dabei gingen wir davon aus, dass die Informations- und Erkenntnisdichte durch dieses Vorgehen gesteigert werden kann. Zur Durchführung der Vorschriftenanalyse wird dokumenten-analytisch angesetzt, die Online-Umfrage beruht auf dem gängigen Instrumentarium der Umfrageforschung und die Fallstudien rekurren sowohl auf quantitative als auch qualitative Forschungsvorstellungen.

2.1 Die Online-Umfrage: Forschungsdesign, Fragebogen, Sample und Rücklauf

Die Online-Befragung dient der quantitativ-empirischen Überprüfung und Ergänzung der Erkenntnisse aus der zuvor durchgeführten Vorschriftenanalyse. Anschließend werden die Ergebnisse mit denen aus der Fallstudien-Analyse abgeglichen. Ausgangspunkt der empirischen Arbeiten war damit die systematische und breit ansetzende Analyse der in den verschiedenen Bundesländern geltenden Vorschriften des Laufbahnrechts mit dem Ziel, das Maß an Fragmentierung der Vorschriften im Ländervergleich greifbar zu machen und mögliche Inkompatibilitäten aufzudecken, die das Potenzial besitzen, als Hemmnis bei einem Bundesländergrenzen überschreitenden Wechsel eines Beamten wirken zu können.

Da die bloße Analyse der Vorschriften jedoch nicht ausreicht, um die tatsächlichen Auswirkungen der Föderalisierung auf die Vollzugspraxis beim Bundeslandwechsel zu erfassen, blieb die übergeordnete Forschungsfrage zunächst unbeantwortet. Die Vorschriftenanalyse lieferte jedoch die Regelungsbereiche, in denen es lohnend und sinnvoll erschien, die Wirkungen der Fragmentierung bei Experten abzufragen. Tatsächlich ist die durchgeführte Umfrage eine Expertenbefragung, bei welcher die Grundgesamtheit aus allen obersten Landesbehörden und den zugehörigen nachgeordneten Behörden besteht. Voraussetzung für die Teilnahme war eine Zuständigkeit für Polizeibeamte, Beamte der allgemeinen Verwaltung, Lehrer oder Finanzbeamte. Innere Sicherheit und Bildung waren bereits vor der Föderalismusreform Ländersache, sodass davon ausgegangen werden konnte, dass sich im Lehramts- und Polizeibereich bereits Folgen einer Föderalisierung

eingestellt hatten. Diese Bereiche könnten also Hinweise geben, wie sich die Situation in den vor 2006 nicht oder nur wenig föderalisierten Bereichen aktuell oder in Zukunft darstellen könnte. Folglich liegt die Gruppe der Beamten der allgemeinen Verwaltung im eigentlichen Fokus der Online-Umfrage, da diese von der neuen Föderalisierung vermutlich am stärksten betroffen sind. Explorative Experteninterviews im Vorfeld der Umfrage haben ergeben, dass sich bei den Finanzbeamten bisher die geringsten Auswirkungen zeigen. Dennoch erscheint es sinnvoll, neben den Beamten der allgemeinen Verwaltung mit den Beamten der Finanzverwaltung Mitarbeiter eines weiteren, neu föderalisierten Verwaltungszweigs in die Analyse einzubeziehen, um die gewonnenen Ergebnisse breit abzusichern oder ggf. differenziert darstellen zu können.

Der verwendete Fragebogen besteht zum größten Teil aus standardisierten Fragen und zu einem sehr kleinen Teil aus offenen Fragen, die darauf zielen, mögliche in den standardisierten Fragen nicht abgebildete Erklärungsfaktoren und Einschätzungen aufzudecken. Am Anfang des Fragebogens steht eine Frage nach der Beamtengruppe, für den die befragte Person zuständig ist, um später eine entsprechend differenzierte Auswertung vornehmen zu können. Anschließend werden mögliche Gründe für den Wechsel des Bundeslandes abgefragt. Es folgen Fragenblöcke zu Versetzungsanträgen und Tauschpartnern, zu den möglichen Gründen des Scheiterns bzw. des Erfolgs von Versetzungsanträgen, zum Verfahren und dem möglichen Erfordernis sich nachschulen zu lassen sowie zu den Auswirkungen des fragmentierten Laufbahnsystems und der fragmentierten Vorschriften. Weitere Blöcke waren spezifisch an Personalverantwortliche gerichtet, die im Lehramtsbereich oder bei der Polizei tätig sind. Abschließend wurde noch nach Bundesland, Behördenebene und Funktion gefragt. Die Fragen konnten stets auf einer Fünfer-Skala des Likert-Typs mit einer „teils/teils“-Kategorie in der Mittellage beantwortet werden. Meist wurde direkt gefragt und gelegentlich sollten vorgegebene Sätze mit einem entsprechenden Attribut aus der vorgegebenen Skala zu Ende gebracht werden.

In Vorbereitung der Online-Umfrage sind vorab einige relevante Kriterien aus der Literatur zu diskutieren, von denen angenommen wird, dass sie zur Erhöhung der Datenqualität und des Rücklaufs beitragen; sie sind auch bei der hier präsentierten Befragung systematisch berücksichtigt worden. Zur Steigerung der Ausschöpfungsquote sei insbesondere eine vor der eigentlichen Befragung liegende Kontaktabnahme hilfreich. Ähnlich wirke eine persönliche Anrede der Befragten und ein- oder mehrmaliges Nachfassen, wenn nach der ersten Bitte um Beteiligung noch keine Resonanz zu verzeichnen ist (vgl. Maurer/Jandura 2009, S. 67). Auch sollte der Zeitaufwand für das Ausfüllen des Fragebogens gering gehalten werden und den zuvor

gemachten Angaben entsprechen⁶, um Abbrüche und Frustrationen zu vermeiden. Antwortverweigerungen und Abbrüchen kann durch möglichst kurze, einfache Fragen und der Wiederholung von Skalenbeschriftungen entgegengewirkt werden (vgl. Pötschke 2009, S. 85 f). Ebenso wichtig, insbesondere bei der Befragung von Fachpublikum, ist eine seriöse grafische Darstellung des Umfragefensters mit schlichten Farben und die Möglichkeit, die Umfrage auch auf einem Tablet-PC oder einem Smartphone beantworten zu können (vgl. Maurer/Jandura 2009, S. 67 ff.).

Diesen grundsätzlichen Überlegungen folgend, wurden, noch bevor die eigentliche Online-Umfrage geschaltet und den befragten Stellen ein Link für den Zugang übermittelt wurde, jeweils die personalverantwortlichen Stellen mit der Bitte angeschrieben, dass pro Behörde eine Person aus der Personaleinheit an der Befragung teilnimmt. Aus dem Sample ausgeschlossen wurden die Behörden, welche sich selbst nach Rücksprache als nicht zuständig für Bundesländer übergreifende Dienstherrenwechsel bezeichneten oder als in der Thematik zu unerfahren abgesagt hatten. Diese können nicht als Experten gelten, weshalb deren Befragung als nicht sinnvoll erschien. Da alle zuständigen Stellen angeschrieben wurden, handelt es sich um eine Vollerhebung. Die benötigten Post- und E-Mail-Adressen wurden über Organigramme der Behörden bezogen, und fehlende Adressen über Staatshandbücher der Bundesländer ergänzt. Durch die Nutzung des Befragungstools EFS Survey konnten die Adressen so eingepflegt werden, dass zwei Nachfassaktionen durchgeführt werden konnten. Erneut angeschrieben wurden nur Personen, die noch nicht teilgenommen hatten. Gleichzeitig konnten bei diesem Verfahren Anonymität und Datenschutz gewährleistet werden.

Das Gesamtsample umfasst 1.376 Stellen; nach Beendigung der Feldphase betrug die Ausschöpfungsquote 24,5 Prozent. Die verwaltungsbereichsspezifischen Rücklaufquoten lassen sich nicht exakt bestimmen, weil die Zuordnung durch die Befragten erfolgte und nicht mit unserer Vorabfestlegung übereinstimmen muss. Nur auf Basis dieser Vorabfestlegung lässt sich jedoch die Grundgesamtheit festmachen, die jedoch von der Selbsteinschätzung der Beamten abweichen kann. Jede Berechnung der bereichsspezifischen Rücklaufquote wäre damit potenziell fehlerhaft, weshalb wir darauf verzichtet haben, sie zu berechnen. Es gibt jedoch keinen Anhaltspunkt für massiv ungleichgewichtige Rücklaufquoten. Da die allgemeine Verwaltung jedoch zahlenmäßig überwiegt, sind die absoluten Rücklaufzahlen bei den anderen Verwaltungsbereichen niedriger als für die allgemeine Verwal-

6 In den Anschreiben wurde die Beantwortungszeit auf etwa 12 Minuten geschätzt. Mit einer durchschnittlichen tatsächlichen Beantwortungszeit von 11 Minuten und 26 Sekunden lag diese im angegebenen Zeitrahmen.

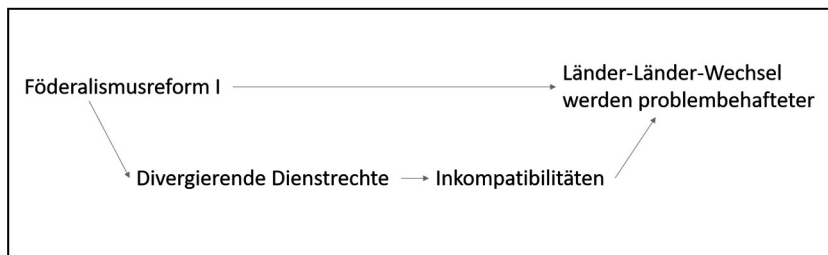
tung. Dies gibt Anlass für eine vorsichtige Interpretation der entsprechenden Ergebnisse. Bei der Zuordnung zu einer Behördenebene haben gut ein Drittel der Befragten keine Angabe gemacht. Von den Personen, die sich einer Ebene zugeordnet haben, waren 15,4 Prozent in einer obersten Landesbehörde tätig, 8,6 Prozent in einer Landesoberbehörde, 11,6 Prozent in einer Landesmittelbehörde, 20,8 Prozent in einer unteren Landesbehörde und 11,3 Prozent haben angegeben, dass sie auf einer anderen Ebene oder in einer Behörde mit einer anderen Bezeichnung tätig sind. Die Datenerhebung fand im Winter 2015/2016 statt. Die Feldzeit betrug etwa drei Monate.

2.2 Die Fallstudien: Forschungsdesign und Fragebogen

Ziel der durchgeführten Fallstudien war es, die unter der Oberfläche liegenden, nicht sogleich sichtbaren Wirkungszusammenhänge aufzudecken. Erst mit ihnen können die beamtenspezifischen Wirkungen der Föderalismusreform I wirklich offengelegt werden.

Abbildung 1 gibt die damit angesprochene Forschungslogik wieder: Auf einer oberen, sichtbaren Ebene steht als Ausgangspunkt die Föderalismusreform I des Jahres 2006. Wie dargestellt hat die sich in der Folge der Föderalismusreform einstellende Fragmentierung des Laufbahnrechts Konsequenzen für Bundesländergrenzen übergreifende Wechsel von Landesbeamten: Sie werden komplizierter und aufwendiger (siehe Lorse 2010, S. 121). Die Gründe hierfür sind jedoch nicht offensichtlich, sondern müssen für eine Betrachtung der tatsächlichen Hintergründe im Detail rekonstruiert werden. Bezieht man die in Abbildung 1 veranschaulichte Forschungslogik auf den einzelnen zu analysierenden Fall, zeigen sich Schwierigkeiten wie nicht rechtlich begründete Inkompatibilitäten, divergierendes Dienstrecht, fehlerhafte Anwendung von Recht sowie Probleme mit den Wechselverfahren. Die Schwierigkeiten können im Einzelfall so massiv sein, dass der angestrebte Wechsel scheitert oder erst gar nicht mehr versucht wird. Die Fallstudien bieten die Chance, die verschiedenen Erklärungsfaktoren aufzudecken und zueinander in Beziehung zu setzen.

Abbildung 1: Forschungslogik der Fallstudien



Quelle: Eigene Darstellung.

Einerseits wird dabei Hypothesen testend vorgegangen, da Erkenntnisse aus der Vorschriftenanalyse (Burmester 2015) aufgegriffen werden. Andererseits wird mit der explorativen Rekonstruktion der Fälle auch Hypothesen generierend gearbeitet. Die Analyse erfolgte dabei stets mit Fokus auf den Vorgang des Wechsels und die damit verbundenen Probleme. Die Kategorisierung der Probleme erfolgte unter Rückgriff auf eine an Mayrings (2010) Vorstellungen angelehnte qualitative Inhaltsanalyse. Um die Aspekte, die einem Bundesländergrenzen übergreifenden Dienstherrnwechsel förderlich sind, herausarbeiten zu können, wurde mit einem an das „pattern matching“ nach Yin (2013) angelehnte Verfahren gearbeitet. In Kapitel 6 werden die entsprechenden Erkenntnisprozesse jedoch nicht detailliert nachgezeichnet, vielmehr steht eine konzentrierte Darlegung der Ergebnisse im Vordergrund.

Insgesamt wurden 32 nicht-repräsentative Fallstudien mit Blick auf den Wechsel von Beamten der allgemeinen Verwaltung, der Polizei und des Lehramts durchgeführt. Dabei wurden sechs Interviews mit Beamten der allgemeinen Verwaltung, 20 Interviews mit Polizeibeamten und sechs Interviews mit verbeamteten Lehrern geführt. Jenseits der konkreten Fallstudien wurde zur weiteren Validierung der Ergebnisse mit einem Vertreter einer Polizeigewerkschaft und einem Vertreter einer Lehrgewerkschaft gesprochen sowie mit zwei Beamten, die personalpolitisch aktiv sind.

Die Interviews wurden auf der Basis eines halbstandardisierten Fragebogens geführt, welcher analytisch aus mehreren Teilen besteht. So ist der Fragebogen zunächst auf die Erfassung der Motivation für den Wechsel gerichtet. Auch galt es, die Informationssuche des Beamten über das Verfahren und die Komplexität des Wechsels systematisch zu dokumentieren. Anschließende Fragen sind auf die Rekonstruktion des Ablaufs des jeweils be-

trachteten Wechsels gerichtet. Dabei wurden Handlungsaktionen des Beamten erhoben und diese auch in einen zeitlichen Kontext eingebettet. Somit kann ein Fall jederzeit nicht nur sachlich, sondern auch zeitlich nachvollzogen werden. Es folgen stark standardisierte Fragen. Mit ihnen wird auf die Vorschriftenanalyse und die dort herausgearbeiteten Probleme rekurriert (siehe Burmester 2015 sowie Kapitel 4). Der abschließende Teil des Fragebogens ist offen und explorativ angelegt, um weitere, über die bisherigen Erkenntnisse hinausgehende Probleme, deren Ursachen und Wirkungen sowie den Umgang mit ihnen zu erfassen. Insgesamt umfasst der Fragebogen 104 Items.

Der standardisierte Teil ist auf die jeweilige Beamtengruppe angepasst, da bei unterschiedlichen Gruppen je spezifische Probleme auftreten können. So gibt es beispielsweise bei Lehrkräften in der Sekundarstufe II keine Regelbeförderungen, wie man dies bei Polizeibeamten kennt. Eine Beförderung in eine höhere Besoldungsgruppe erfolgt mit Ausnahme von Bayern in der Regel nur bei der Übernahme einer Funktionsstelle. Folglich entfallen Fragen zu Mindestdienstzeiten bei Beförderungen. Dafür werden bei Lehrern beispielsweise Probleme hinsichtlich der Fächerkombination oder mit dem studierten Lehramtstyp erfragt. Solche inhaltlichen Schwerpunkte der Ausbildung sind bei anderen Beamtengruppen bedeutungslos. In einem vorletzten Schritt wird die Berufsbiographie detailliert aufgenommen. Der Fragebogen schließt mit den soziobiographischen Angaben.