6. Fallstudien

Die Vorschriftenanalyse bestätigte eine nach der Föderalismusreform I verstärkt einsetzende Fragmentierung des Beamtenrechts. Damit wurde die Vermutung genährt, dass ein Länder-Länder-Wechsel von Beamten sich zunehmend aufwendiger und auch problematischer in den bislang wenig föderalisierten Bereichen der Finanz- und allgemeinen Verwaltung gestaltet. Darüber hinaus konnten durch die Vorschriftenanalyse bereits Teilbereiche konkret benannt werden, in denen es mutmaßlich vermehrt zu Schwierigkeiten kommen kann. Explizit genannt wurden hier u. a. die unterschiedliche Zahl von Laufbahngruppen und die Nichtanerkennung von erfahrenen Weiterbildungen.

In einer sich anschließenden Online-Umfrage unter Personalverantwortlichen konnte nachgefragt werden, ob sich die aus der Vorschriftenanalyse ergebenden mutmaßlichen Probleme aus der Sicht der Befragten tatsächlich eingestellt haben. Darüber hinaus konnte der Frage nachgegangen werden, ob die sich auseinanderentwickelnden Laufbahngesetze in der Vollzugspraxis zu Mobilitätshemmnissen führen. Auch wenn die Daten auf einer individuellen Ebene erhoben wurden, mussten sie für die Auswertung zwangsläufig aggregiert werden. So konnten Probleme zwar festgestellt und auch die Wahrnehmungen der Befragten erfasst werden. Wirkungszusammenhänge lassen sich auf Basis einer solchen Befragung allenfalls vermuten, jedoch nicht konkret nachzeichnen. Hier setzen die Fallstudien an. Sie erlauben wegen der konkreten Rekonstruktion eines Falles die Aufdeckung von Wirkungszusammenhängen. Dank der Erkenntnisse, die sich sowohl aus der Vorschriftenanalyse als auch aus der Online-Umfrage generieren ließen, konnten die Fallstudien bereits sehr informiert geplant und durchgeführt werden. In der hier dokumentierten Studie greifen die verschiedenen methodischen Ansätze also bewusst ineinander.

Im Folgenden wird auf die Ergebnisse eingegangen, die sich aus den Fallstudien extrahieren lassen. Dabei wird darauf verzichtet, den jeweiligen Erkenntnisprozess nachzuzeichnen (siehe Kapitel 2.2). Vielmehr steht die kompakte Darlegung der Ergebnisse im Vordergrund. Dabei wird zunächst auf die Motivation für einen Wechsel eingegangen (Kapitel 6.1). Hieran schließt sich die Darstellung der in dieser Studie in den Mittelpunkt gerückten Probleme bei einem länderübergreifenden Wechsel des Dienstherrn an (Kapitel 6.2). Um eine schärfere analytische Durchdringung zu erreichen, werden die ausgemachten Probleme dabei verschiedenen Kategorien zugeordnet. Es folgen Informationen zur Belastung der Beamten durch die In-

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

transparenz der Wechselverfahren und die sich daraus ergebende Ungewissheit (Kapitel 6.3). Abschließend werden Aspekte diskutiert, die für einen Wechsel tendenziell förderlich sind (Kapitel 6.4).

6.1 Motivation für einen Wechsel

Wettbewerb zwischen den Bundesländern kann nur entstehen, wenn einerseits die Beamten das Bundesland frei wechseln können und andererseits vom Beamtenrecht zentrale Anreize für einen Wechsel des Bundeslandes ausgehen. Besteht hingegen zwar ein Anreiz für einen Wechsel, fehlt es jedoch an der konkreten Möglichkeit zum Wechsel, wird zwar ein Wanderungsdruck erzeugt, dieser wird sich aber nicht real umsetzen lassen. Bestehen hingegen keine Hürden für einen Wechsel des Bundeslandes, geht aber vom veränderten Beamtenrecht kein Anreiz für einen Wechsel aus, wird eine solche Veränderung des Beamtenrechts dem Bundesland keinen Vorteil im „Wettbewerb um die besten Köpfe" (Schäuble im DGB-Interview 2006a, S. 1) verschaffen.

Ob ein Anreiz für einen Wechsel besteht, hängt von vielen Faktoren ab, wie z. B. von der jeweiligen Besoldungshöhe oder vom jeweils geltenden Beamtenrecht. Ob vom Beamtenrecht tatsächlich ein zentraler Anreiz bei der Auswahl des Bundeslandes für das eigene Dienstverhältnis ausgeht, wurden die Befragten im Rahmen der Erfassung ihrer Motivation für den Wechsel gefragt. Die nachfolgenden Ergebnisse haben keinen repräsentativen Charakter, vervollständigen jedoch das bisher entstandene Bild über die Motivationsgrundlagen der wechselwilligen Beamten.

In 84 Prozent der Fälle (in absoluten Zahlen: in 27 von 32 Fällen) wurden für den Grund des Wechsels persönliche oder familiäre Gründe genannt. So sollte beispielsweise eine bestehende Fernbeziehung zu einem Partner beendet werden. In mehreren Fällen bestand auch die Verpflichtung oder der Wunsch die eigenen Eltern im Wunschbundesland zu pflegen. Es findet sich auch schlicht der Wunsch, in die alte Heimat zurückzuziehen. So gab es mehrere Fälle, in denen ein Beamter in einem Nachbarbundesland die Ausbildung absolviert hatte, nachdem er in seinem Heimatbundesland keine Zusage bekommen hatte. Nach der Ausbildung bestand dann der Wunsch, wieder zurück in das Heimatbundesland zu wechseln.

In ca. 16 Prozent aller Fälle (in absoluten Zahlen: in fünf von 32 Fällen) wurden dienstliche Gründe oder der Wunsch nach beruflicher Weiterentwicklung geäußert. Hinter den dienstlichen Gründen verbergen sich häufig Unzufriedenheiten mit der lokalen Dienststelle oder auch Fälle von Mobbing. Der Wunsch nach beruflicher Weiterentwicklung wurde beim Fehlen

https://doi.org/10.5771/9783845280335-73 - generiert am 25.04.2024, 14:16:42
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Beförderungsmöglichkeiten im Ausgangsbundesland genannt oder es wurden reizvollere Aufgaben im neuen Bundesland gesehen. Der Anreiz zu wechseln war in diesen Fällen mit der konkreten potentiellen Aufgabe beim neuen Dienstherrn verbunden und nicht mit einer aus dem Beamtenrecht resultierenden Attraktivität.

Aufgeteilt auf die einzelnen Beamtengruppen strebten in 50 Prozent der Fälle (in absoluten Zahlen: in drei von sechs Fällen) die Beamten der allgemeinen Verwaltung aus persönlichen/familiären Gründen den Wechsel an, während die andere Hälfte der Beamten aus dienstlichen Gründen wechseln wollte. Dabei hatten zwei von drei Beamten ihr Amt im höheren Dienst.

Bei der Polizei waren bei 95 Prozent aller Fälle (in absoluten Zahlen: in 19 von 20 Fällen) private oder familiäre Gründe für den angestrebten oder durchgeführten Wechsel ausschlaggebend. Allein bei 5 Prozent der Fälle (in absoluten Zahlen: in einem Fall) war die berufliche Weiterentwicklung der Grund für das Bestreben, das Bundesland zu wechseln. Der betroffene Beamte beklagte die fehlenden Beförderungsstellen in seinem Bundesland; er sah deshalb keine Möglichkeiten Karriere zu machen. Folglich bestehen für alle betrachteten Fälle im Polizeibereich wichtige, nicht monetäre Gründe für einen Wechsel. Den Beamten geht es also nicht schlicht um einen Wechsel, um eine höhere Besoldung im neuen Bundesland zu realisieren, sondern um Familienzusammenführung und die Abwendung persönlicher Härten.

Im Lehramtsbereich gaben die Beamten in 83 Prozent der Fälle an, aus persönlichen und familiären Gründen wechseln zu wollen. Nur in ca. 17 Prozent der Fälle (in absoluten Zahlen: in einem Fall) wurde angegeben, dass der Wechsel aus dienstlichen Gründen angestrebt bzw. vollzogen wurde. Der Beamte wurde auf seiner alten Dienststelle gemobbt.

Bis auf die allgemeine Verwaltung, bei der vor allem im höheren Dienst aus beruflichen Gründen gewechselt wird, lässt sich keine besondere Häufung in den Laufbahngruppen feststellen.

In keinem Fall wurde der Wechsel mit einem attraktiveren Beamtenrecht im neuen Bundesland begründet. Auch die unterschiedliche Besoldung spielte keine Rolle, im Gegenteil: Aus familiären Gründen wechselnde Beamte tun dies auch, wenn das Grundgehalt im neuen Bundesland niedriger ausfällt als im alten oder sich ihre Nettobezüge durch Wegfall beispielsweise der (freien) Heilfürsorge oder einer ungünstigeren Berechnung der Erfahrungsstufe verschlechterte. Häufig haben sich die Beamten im Vorfeld des Wechsels auch gar nicht über die Höhe der Besoldung am neuen Dienstort informiert, was weiter dafür spricht, dass die Besoldungshöhe kein dominanter Faktor für oder gegen einen Wechsel ist. Denkbar ist allerdings auch, dass die Beamten trotz aller Informationspolitik des DGB noch nicht reali-

https://doi.org/10.5771/9783748907257-73, am 12.10.2024, 03:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

siert haben, dass die Bundesländer mittlerweile stark unterschiedlich besolden.

Insgesamt kann auf Basis der Fallstudien davon ausgegangen werden, dass zumindest der Anreiz eines attraktiven Beamtenrechts, sollte er bestehen, von anderen dominanteren Faktoren überlagert wird. Eine Abwanderung des Personals in Bundesländer mit relativ hoher Besoldung oder anderen beamtenrechtlichen Vorteilen ist nicht zu beobachten. Diese Beobachtung wurde auch durch die Interviews mit Gewerkschaftsvertretern bestätigt.

6.2 Probleme bei einem Länder-Länder-Wechsel

Es bestehen unterschiedliche Probleme bei einem Länderwechsel. Diese lassen sich in zwei Hauptkategorien einteilen. Erstens bestehen Probleme, die durch unterschiedliche Landesgegebenheiten verursacht werden. Diese Probleme resultieren hauptsächlich aus dem sich auseinanderentwickelnden landesspezifischen Bestand des Laufbahnrechts. In dieser Kategorie können die Probleme unterschiedlich ausgeprägt sein. Das heißt, es gibt harte Probleme, welche einen Wechsel verhindern oder zumindest massiv erschweren, aber auch weichere Probleme, die den Wechsel nicht unbedingt erschweren, jedoch den wechselnden Beamten benachteiligen. Eine eindeutige Zuordnung zu diesen beiden Kategorien ist jedoch nicht möglich. Denn als wie hart oder weich ein Problem empfunden wird, hat vor allem mit der Prioritätensetzung des einzelnen Beamten zu tun. Die Begriffe „hart“ und „weich“ sollen daher als Extrempunkte eines Kontinuums verstanden werden. Die Einordnung einer spezifischen Situation auf diesem Kontinuum wird durch verschiedene Beamte unterschiedlich ausfallen. So kann beispielsweise eine geringere Besoldung für einen Beamten ein weicheres Problem darstellen, wenn der Wechsel ermöglicht, weniger zu pendeln und damit mehr Zeit für die Familie zu haben. Ein anderer Beamter, der möglicherweise größere finanzielle Verpflichtungen eingegangen ist, kann die niedrigere Besoldungshöhe im Vergleich zu einem langen Arbeitsweg als gravierenderes Problem empfinden.

Zweitens gibt es Probleme, die erst durch das für einen Wechsel vorgesehene Verfahren entstehen. Diese Probleme resultieren weniger aus der Unterschiedlichkeit des Laufbahnrechts, sondern aus dem organisatorischen Ablauf des Wechsels zwischen den Ländern. Im Folgenden werden die Probleme, welche im Rahmen der Durchführung der Fallstudien herausgearbeitet werden konnten, dargestellt und in einer der beiden Problemkategorien verortet.

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6.2.1 Probleme aus Landesgegebenheiten

Im Folgenden sollen zunächst die Probleme diskutiert werden, die über alle untersuchten Beamtengruppen hinweg Gültigkeit beanspruchen können. Anschließend richtet sich die Analyse auf diejenigen Probleme, die speziell für bestimmte Beamtengruppen gelten. Als Problem wird Beamtengruppen übergreifend die unterschiedliche Besoldungshöhe wahrgenommen. Die Unterschiede können auf mehrere Teilaspekte zurückgeführt werden: Erstens ist das voneinander abweichende Grundgehalt zu nennen sowie zweitens eine unterschiedliche Praxis bei der Zuordnung zu den verschiedenen Erfahrungsstufen, was einen merklichen Effekt auf die letztendliche Besoldungshöhe hat. Jedes Bundesland entscheidet autonom, welche Zeiten für die Berechnung der Erfahrungsstufen anerkannt werden. So kann ein Beamter in eine niedrigere Erfahrungsstufe eingestuft werden, wenn im aufnehmenden Bundesland beispielsweise Wehrdienstzeiten, Ausbildungszeiten oder auch Zeiten für politische Mandate nicht anerkannt werden, dies jedoch der Fall im abgebenden Bundesland war. Auch wurde häufig berichtet, dass die Berechnung dieser Zeiten mitunter langwierig ist. Teilweise haben die betroffenen Beamten bis zur erfolgten Nachzahlung, die erst ein Jahr nach dem Wechsel erfolgte, jeden Monat auf mehrere hundert Euro verzichten müssen. Auch wenn die Beamten ganz offensichtlich nicht einen Wechselwunsch wegen einer möglicherweise höheren Besoldung im aufnehmenden Bundesland entwickelt haben, so empfinden sie es jedoch als ungerecht, wenn sie im aufnehmenden Bundesland vorübergehend oder auf Dauer auf Teile der bislang erfahrenen Besoldung verzichten müssen.

Daneben können die verschiedenen Systeme zur Absicherung im Krankheitsfall für alle Beamtengruppen ein Problem darstellen. Der Nachteil wird von den Beamten jedoch stark unterschiedlich wahrgenommen. So wurde in manchen Fällen der Wechsel von der (freien) Heilfürsorge zu einem Bundesland mit einem Beihilfesystem von manchen Beamten als negativ empfunden, weil sie zusätzliche finanzielle Aufwendungen für eine die Beihilfe ergänzende Krankenversicherung haben. Gleichzeitig gab es Fälle, bei denen der Wechsel von einem Bundesland mit Beihilfe in ein Bundesland mit (freier) Heilfürsorge ebenso als negativ empfunden wurde, da die als vorteilhaft betrachtete private Krankenversicherung verloren ging.

Ein weiteres Beamtengruppen übergreifendes Hindernis sind die verschiedenen Höchstaltersgrenzen für die Verbeamtung. Die Höhe der Altersgrenze ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt (siehe Burmester 2015, S. 47); dies gilt auch für Ausnahmen. In manchen Bundesländern kann bei Überschreitung der Höchstaltersgrenze eine übergeordnete Stelle, wie etwa die oberste Dienstbehörde, der Finanzminister, der Innenminister,

https://doi.org/10.5771/9783845294283-75, am 21.12.2024, 05:58:43
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Landespersonalausschuss oder ein Gremium aus diesen darüber bestimmen, ob ein Bewerber trotz Überschreitung der Höchstaltersgrenze verbeamtet werden kann. Des Weiteren gibt es in einigen Bundesländern Anrechnungstatbestände, wie Kinderbetreuung oder die Ableistung eines freiwilligen sozialen Jahres, welche die Höchstaltersgrenze weiter verschieben. Dann wiederum gibt es Bundesländer, die gesetzlich bestimmen, dass die Höchstaltersgrenze nicht für Bewerber gilt, die von einem anderen Dienstherrn außerhalb des Geltungsbereichs des heimischen Beamtengesetzes kommen, ihre Pensionslasten jedoch nach dem Pensionslastenteilungsstaatsvertrag aufgeteilt werden.

Im Rahmen der Fallstudien konnten bei der allgemeinen Verwaltung keine Probleme identifiziert werden, die über die gruppenübergreifenden Probleme hinausgehen.

Insbesondere bei der Polizei sind Probleme durch eine nur teilweise Anerkennung der Laufbahnbefähigung aufgetreten. Dies ist nicht zu verwechseln mit dem Problem einer vollständigen Nichtanerkennung einer Laufbahnbefähigung, bei der ein Wechsel nicht möglich ist. Durch die Teilanerkennung haben Beamte Nachteile bei der weiteren Karriere im neuen Bundesland. Beamte, die beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern nach § 10 LVOPol M-V (mittlerweile durch PolLaufbVO M-V ersetzt) aufgestiegen sind, haben Probleme, diesen Aufstieg in anderen Bundesländern voll anerkannt zu bekommen. In der Praxis bedeutet dies, dass sie keine vollwertige Laufbahnbefähigung haben und in den Karrieremöglichkeiten innerhalb ihrer Laufbahn nach oben beschränkt sind, ähnlich wie bei einem Verwendungsaufstieg. Gleichzeitig erkennt aber auch Mecklenburg-Vorpommern bestimmte Aufstiegsarten nur zum Teil an. Beamte, die in anderen Bundesländern einen Aufstieg in den gehobenen Dienst vollzogen haben, bei welchem ein Studium mit Abschlussarbeit nicht erforderlich ist, haben laut Aussage mehrerer Wechsler mit diesem Aufstieg im gehobenen Dienst nur die Möglichkeit, die Laufbahngruppe bis zur Besoldungsgruppe A 11 und nicht bis A 13 zu durchlaufen.

Des Weiteren wurde bei der Polizei beobachtet, dass ein Wechsel in manchen Fällen nur möglich war, wenn der betroffene Beamte sich in ein niedrigeres Amt mit einer niedrigeren Besoldungsgruppe hat einordnen lassen. So wurde berichtet, dass ein Tausch eines Hauptkommissars mit einem Oberkommissar nur möglich war, wenn sich der Hauptkommissar als Oberkommissar übernehmen lassen würde.

Auch gibt es immer wieder Fälle, in denen ein Beamter nur in einer vergleichsweise niedrigen Laufbahngruppe im aufnehmenden Bundesland übernommen wird. So werden Kommissare beispielsweise nur als Hauptmeister übernommen. Begründet wird dies informell mit dem Argument,

https://doi.org/10.5771/9783748931231-79 am 12.12.2024, 03:46:08
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass jeder neu eingestellte Kommissar einem heimischen Hauptmeister die Aufstiegsmöglichkeit nimmt.

Auch gab es häufig Probleme mit der Gesundheitsprüfung, welche bei einem Bundeslandwechsel im Polizeidienst erneut abgelegt werden muss. So wird beispielsweise in den Bundesländern die Dienstvorschrift PDV 300, welche bundeseinheitlich die Anforderungen der gesundheitlichen Polizeidienstfähigkeit regelt, unterschiedlich hart ausgelegt. So kam es mehrfach vor, dass ein in einem Bundesland als diensttauglich attestierter Beamter in einem anderen Bundesland als dienstuntauglich eingestuft wurde.

Auch wird in den Bundesländern verschiedenartig mit dienstlich erworbenen Qualifikationen umgegangen. So wurden in einigen Fällen in anderen Bundesländern ausgestellte, grundlegende Bescheinigungen über den Umgang mit der Dienstwaffe oder der Berechtigungsschein für das Führen des Dienstfahrzeuges nicht anerkannt. Die gewechselten Beamten mussten mit großem Aufwand abgelegte Prüfungen und Schulungen erneut ablegen bzw. durchlaufen.

Ein weiteres Problem stellen die unterschiedlichen Reformen des Laufbahnrechts da, womit konkret die Laufbahngruppen angesprochen sind. Zwar sind in allen Ländern, wie die Vorschriftenanalyse gezeigt hat, die Strukturen bei näherer Betrachtung ähnlich geblieben, jedoch ist die Einstellungspraxis in diese Laufbahnen in den Bundesländern sehr unterschiedlich. So bilden Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Hessen nicht mehr im mittleren Polizeidienst aus und stellen darüber hinaus auch keine Polizisten mehr in diesen ein. Somit können Polizisten aus dem mittleren Dienst ohne einen Aufstieg nicht in die genannten Bundesländer wechseln.

Anders als bei den Polizeibeamten kann die Ausbildung im Lehramtsbereich durch die zahlreichen unterschiedlichen Studiengänge und Fächerkombinationen ein Problem bei einem Wechsel darstellen. Da zurzeit eine große Nachfrage nach Lehrkräften besteht, wird mit den Unterschiedlichkeiten der Ausbildung sehr pragmatisch und flexibel umgegangen. Trotzdem gibt es Ausbildungsarten, die den Wechsel in bestimmte Bundesländer ausschließen. Beispielsweise können Sonderschullehrer mit nur einem Fach nicht in den Berliner Schuldienst übernommen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6.2.2 *Probleme durch das Wechselverfahren*

Probleme durch das Wechselverfahren sind bei einer rein juristisch formalen Betrachtungsweise nicht ohne Weiteres zu erkennen. Da ausschließlich der § 15 BeamtStG Gesetzescharakter besitzt, sind alle Vereinbarungen zwischen den Ländern rein rechtlich nachrangig. In der Praxis werden Länder-Länder-Wechsel jedoch auch durch Länder-Länder-Vereinbarungen geregelt, welche eine zentrale Bedeutung aufweisen. So gibt es KMK- und IMK-Beschlüsse, welche die Bedingungen bei einem Wechsel nach § 15 BeamtStG regeln. Sie sind jedoch nicht immer funktional.

Für die drei Beamtengruppen gelten unterschiedliche Verfahren für den Bundesländergrenzen übergreifenden Wechsel der Behörde. Bei der allgemeinen Verwaltung dominiert das Prinzip „Bewerbung auf offene Stelle". Bei der Polizei herrscht das Tauschverfahren vor, während bei den Lehrern beide Verfahren zur Anwendung kommen. Erstens gibt es die Möglichkeit, sich auf eine freie Stelle zu bewerben. In diesem Fall kommt die sogenannte Nachsteuerung zum Tragen. Der abgebende Dienstherr ist angehalten, die Freigabe zügig zu erteilen. Er kann jedoch Ablehnungsgründe geltend machen. Zweitens wurde ein institutionalisiertes Tauschverfahren etabliert, was sich jedoch vom Kopf-zu-Kopf-Tauschverfahren, wie es bei den Polizeibeamten durchgeführt wird, deutlich unterscheidet. Im Folgenden werden die verschiedenen Verfahren und die jeweils bei ihnen auftretenden Probleme dargelegt und diskutiert.

6.2.2.1 Wechselregime bei der allgemeinen Verwaltung

Das Wechselverfahren bei der allgemeinen Verwaltung entspricht häufig dem in der Privatwirtschaft. Wenn eine Stelle neu zu besetzen ist, wird diese in der Regel zuerst intern ausgeschrieben. Ist sie dann nicht zu besetzen, wird die Ausschreibung auf externe Bewerber ausgeweitet. Ein Wechselwilliger bewirbt sich beim ausschreibenden Bundesland auf diese Stelle und wird bei Eignung auch versetzt. Die dafür erforderliche Freigabe beim abgebenden Dienstherrn wird in der Regel erteilt. Ein Tauschverfahren, bei dem der abgebende Dienstherr auf einen gleichwertigen Ersatz besteht, ist unbekannt. Es gibt sehr vereinzelt Tauschbörsen. Diese dienen aber nicht dem Zweck, dem angebenden Dienstherrn Ersatz zu stellen, sondern dem Wechselwilligen bei einem Mangel an freien Stellen eine Stelle durch einen Tausch zu beschaffen.

Die entsprechenden Verfahren verlaufen weitgehend problemlos. Zwar wird die Freigabe vom abgebenden Dienstherrn in manchen Fällen etwas verzögert, jedoch nur mit dem Ziel, den jeweiligen Beamten begonnene

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aufgaben abschließen zu lassen. In der Praxis erfolgt häufig auch nicht die sofortige Versetzung, sondern der Beamte wird zuerst mit dem Ziel einer Versetzung abgeordnet. Das hat für beide Seiten den Vorteil einer Probezeit. Der Dienstherr kann sich von der Leistung des neuen Beamten überzeugen, während der Beamte die neue Dienststelle kennenlernen kann.

In manchen Fällen werden durch dieses Ausschreibungs- und Bewerbungsverfahren Wechsel erschwert, nämlich dann, wenn keine freien Stellen vorhanden sind. Da die Kultur eines Tausches unterentwickelt ist, können betroffene Beamte einen angestrebten Wechsel häufig nicht oder erst deutlich verspätet realisieren.

6.2.2.2 Wechselregime bei der Polizei

Bei der Polizei gilt das sogenannte Kopf-zu-Kopf-Tauschverfahren. Damit ist gemeint, dass ein Polizeibeamter nur in ein anderes Bundesland wechseln darf, wenn er einen gleichwertigen Tauschpartner aus einem anderen Bundesland vorweisen kann.

Die Details zum Tauschverfahren bei der Polizei wurden in einer Absprache der Innenministerkonferenz festgelegt. Es sind insgesamt drei verschiedene Wege möglich: Erstens, ein Beamter stellt einen Antrag auf Versetzung in ein anderes Bundesland. Die jeweils zuständige Stelle im abgebenden Bundesland ermittelt, ob Wechselwillige aus dem anderen Bundesland einen Antrag auf Versetzung in das eigene Bundesland gestellt haben. Wenn das der Fall ist und diese Person als gleichrangig eingestuft wird, kann der Wechsel vollzogen werden.

Zweitens besteht die Möglichkeit, sich einen Tauschpartner privat zu organisieren. Hierzu finden sich im Internet Tauschbörsen, in denen Beamte sich als wechselwillig eintragen können. Dort kann auch ohne den Dienstherrn vorab zu informieren ein Tauschpartner gesucht und erst anschließend der Antrag auf Versetzung gestellt werden. Die Wechselwilligen nennen jeweils den anderen als Tauschpartner und der Tausch kann im Prinzip vollzogen werden.

Die dritte Möglichkeit ist die des Ringtausches. Dabei sind nicht nur zwei Bundesländer beteiligt, sondern mindestens drei. Ein Beamter, der beispielsweise von Hessen nach Nordrhein-Westfalen wechseln will, tauscht mit einem Beamten, der von Nordrhein-Westfalen nach Mecklenburg-Vorpommern wechseln will, der wiederum mit einem Beamten tauscht, der von Mecklenburg-Vorpommern nach Hessen will. Es liegt auf der Hand, dass dieses Verfahren vergleichsweise aufwendig ist. Auch bedarf es drei gleichwertiger Polizeibeamten, um den Ringtausch zu realisieren. In der Innenmi-

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nisterkonferenz wurden allerdings Ausnahmen für Härtefälle beschlossen. Wie diese Entscheidung aber umgesetzt wird, ist im Augenblick unklar.

In der Praxis treten bei diesem Wechselregime beachtliche Probleme auf; diese betreffen alle drei Möglichkeiten. So können Wechsel, bei denen die Tauschpartner über den Dienstherrn organisiert werden, zu Härten führen. Denn einige Bundesländer gehen nach dem First-come-first-serve-Prinzip vor. So wurde einem Wechsler in Mecklenburg-Vorpommern erklärt, dass auf soziale Gründe keine Rücksicht genommen werden könne. Andere Bundesländer, wie Schleswig-Holstein, haben zumindest für die interne Umsetzung einen Kriterienkatalog, mit denen die Wechselwilligen anhand der Dringlichkeit des Wechselwunsches in eine Rangfolge gebracht werden.

Ein Wechsel kann von der Antragstellung bis zum tatsächlichen Vollzug mehrere Jahre dauern. Hinzu kommt, dass die offizielle Offenlegung eines Wechselwunsches auf der Dienststelle zu Nachteilen führt. Dieser Effekt wurde während der geführten Interviews mehrfach bestätigt. So werden kontingentierte Fortbildungsmaßnahmen, wie z. B. Sporttrainerscheine von der Dienststelle zu allererst an diejenigen Beamten vergeben, die weiterhin bei der Dienststelle bleiben. Ebenso werden wechselwillige Beamte bei Beförderungen übergangen. Dies geht dann auch einher mit Nachteilen bei der dienstlichen Bewertung. Ein solches Verhalten ist aus der Perspektive der Dienstelle ein Stück weit folgerichtig, da diese vor allem die Entwicklung der längerfristig tätigen Mitarbeiter im Blick hat. Auch für den Beamten wäre eine nur sehr kurzfristige Benachteiligung an sich nicht problematisch, weil dieser dann auf der neuen Dienststelle wieder in die Personalentwicklung integriert werden würde. Dauert aber ein Verfahren mehrere Jahre bis vielleicht einem Jahrzehnt, ist der Beamte die ganze Zeit über von der allgemeinen Personalentwicklung abgehängt gewesen. Außerdem geht bei einem Wechsel die Benachteiligung auf der neuen Dienststelle erst einmal weiter. Dem neuen Dienstherrn liegen mit der Übergabe der Personalakte vergleichsweise schlechte Beurteilungen vor und jene werden auch als Grundlage für kommende Beförderungen herangezogen. Da nur zu bestimmten Zeitpunkten beurteilt wird und eine bestimmte Anzahl von Beurteilungen mit in die Entscheidung über Beförderungen einfließt, kann der Beamte mehrere Jahre warten müssen, bis er einen Beurteilungsstand erreicht hat, als wäre er schon immer bei dem neuen Dienstherrn gewesen. Angesichts dieser gravierenden Nachteile verzichten viele Beamte auf eine offizielle Antragstellung, bis sie einen selbstorganisierten Tauschpartner vorweisen können. Dies wiederum ist für das Gesamtsystem dysfunktional, weil damit den Dienstherren weniger Tauschpartner bekannt als tatsächlich vorhanden sind.

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Da in der Praxis ein Tausch in der Regel ohne Tauschpartner nicht möglich ist und es als sehr schwierig empfunden wird, einen passenden Tauschpartner zu finden, werden diese als ein hohes Gut gehandelt. Zusammen mit dem Druck vieler Beamte das Bundesland wechseln zu müssen, um beispielsweise kranke Eltern zu pflegen oder um mehr Zeit mit dem Partner verbringen zu können, entwickelt sich eine ausgeprägte Ellenbogenmentalität, was das System weiter verkompliziert. So ist in vielen Fällen der angestrebte Wechsel daran gescheitert, dass ein Tauschpartner seine Zusage zurückgezogen hat. Häufig hatte das den Grund, dass ein wechselwilliger Beamter sich mehreren Tauschpartnern zum Tausch anbietet, um die Gefahr des Scheiterns zu verringern. Da jedoch nur einer der Tauschpartner zu Zuge kommen kann, gehen die übrigen, lediglich potenziellen Tauschpartner leer aus, was innerhalb des Systems weiteres Misstrauen erzeugt.

Schließlich existiert ein Schwarzmarkt für Tauschpartner. Wegen des Mangels an Tauschpartnern lassen sich Beamte bei einem Wechsel aus einem Bundesland, das nur wenige Wechselwillige aufweist, für ihre Bereitschaft zu wechseln bezahlen. Den Zuschlag erhält in der Regel derjenige, der bereit ist, den höchsten Geldbetrag einzubringen. Dieser firmiert häufig euphemistisch unter dem Begriff der „Umzugskostenpauschale". Manche Bundesländer haben dieses Problem erkannt und behalten sich vor, den beim Versetzungsverfahren angegebenen Tauschpartner für einen anderen Tausch zu verwenden. Diese Gegenstrategie verursacht aber neue Probleme und Ungerechtigkeiten. So ist es in mehreren Fällen vorgekommen, dass ein wechselwilliger Beamter über mehrere Jahre hinweg mehrere Tauschpartner für seinen Tausch benannt hat, ihm jedoch mitgeteilt wurde, dass sein Wechsel nicht durchgeführt werden könne, weil der Tauschpartner für jemand anderen verwendet werde.

Die Bundesländer gehen mit dem Tauschprinzip auch unterschiedlich um. Es gibt Bundesländer, die dieses hart umsetzen und für jeden Beamten, der geht, einen neuen erwarten, sowie für jeden aufgenommenen Beamten einen ihrer Beamten abgeben wollen. Daneben gibt es Bundesländer, die flexibler agieren. Diese nehmen auch Beamte auf, ohne zwingend einen Tauschpartner abgeben zu wollen oder erteilen Beamten eine Freigabe ohne zwingend einen Ersatz zu erwarten. Dies hat häufig auch mit der Personalpolitik des jeweiligen Landes zu tun. Aus ihr resultieren weitere Probleme. So kam es vor, dass ein Beamter aus einem Bundesland, in dem Stellen abgebaut werden sollen, in ein Bundesland wechseln wollte, indem die Anzahl der Stellen konstant gehalten werden sollte. Das abgebende Bundesland verweigerte die Aufnahme eines Tauschpartners, um die Stelle einsparen zu können. Das aufnehmende Bundesland hatte jedoch die Abgabe eines Beamten für die Aufnahme des neuen Beamten zur Bedingung gemacht, um

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 03:33:08
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Zahl der besetzten Stellen konstant zu halten. Folglich scheiterte der Wechsel. Aktuell dürfte das letztgenannte Problem angesichts der zahlreichen unbesetzten Stellen allerdings kaum zum Tragen kommen.

6.2.2.3 Wechselregime bei den verbeamteten Lehrkräften

Das Wechselverfahren im Lehramtsbereich ruht auf zwei Säulen. Die erste Säule ist durch ein reguläres Bewerbungsverfahren markiert. Die zweite Säule besteht aus einem institutionalisierten Lehrertauschverfahren. Die Kultusministerkonferenz wollte mit der Etablierung dieser zweiten Säule sozialen Gesichtspunkten wie der Familienzusammenführung auf besondere Weise Rechnung tragen, wobei bereits bei der ersten Säule die Familienzusammenführung eine wichtige Rolle spielt (KMK, 2001, S. 2). Generell ist der länderübergreifende Wechsel in dieser Beamtengruppe am stärksten verregelt. So sind zum Verfahren gleich mehrere KMK-Beschlüsse gefasst worden.

Bei einem Wechsel im regulären Bewerbungsverfahren steht es Lehrkräften frei, sich auf offene Stellen in anderen Bundesländern zu bewerben. Generell ist dabei der Anspruch der Schülerinnen auf Unterrichtskontinuität zu beachten (KMK, 2001, S. 2). Die sich bewerbenden Lehrer sind verpflichtet, der Bewerbung eine Freigabeerklärung ihrer Dienststelle beizulegen. Diese Freigabeerklärung soll von der bestehenden Dienststelle so großzügig wie möglich unter Beachtung dienstlicher Interessen erteilt werden. Sollten dienstliche Gründe gegen die unmittelbare Freigabe sprechen, wie beispielsweise eine schulspezifische Mangelsituation oder eine Einbindung in abiturvorbereitende Kurse, ist die Freigabe in der Regel nicht später als zwei Jahre nach der Antragstellung zu erteilen (KMK 2001, S. 2).

Das institutionalisierte Lehrertauschverfahren, offiziell als „Einigungsverfahren“ (KMK 2001, S. 2) bezeichnet, wird einmal im Jahr zum Schuljahresbeginn mit allen Ländern durchgeführt. Besteht ein besonderer Bedarf, sieht die Vereinbarung ein zweites Verfahren zum Schulhalbjahresbeginn vor. Grundsätzlich besteht die Vereinbarung, dass jedes Bundesland so viele Lehrer aufnehmen soll, wie es an andere Länder abgeben kann (KMK 2002, S. 3).

Für die Antragsstellung gibt es ein einheitliches Formular, welches mindestens sechs Monate vor dem beantragten Wechseltermin bei der zuständigen, d. h. abgebenden Behörde vorliegen muss. Der Austausch selbst wird Ende März/Anfang April und Ende September/Anfang Oktober in einer Sitzung der Länder beschlossen. Der abgebende Dienstherr informiert den Beamten über das Ergebnis der Sitzung. Zieht eine Lehrkraft ihren Antrag auf Wechsel, der bereits vereinbart wurde, zurück, sollen die übrigen vereinbarten Wechsel trotzdem stattfinden (KMK 2002, S. 3 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Generell soll für die Versetzungen zum Schuljahresbeginn der erste August und zum Halbschuljahresbeginn der erste Februar angestrebt werden. Im Einvernehmen können zwischen den Bundesländern jedoch auch Versetzungen an abweichenden Terminen vereinbart werden (KMK 2002, S. 4). Der erforderliche Arbeitsaufwand wird durch ein einheitliches EDV-System versucht zu minimieren (KMK 2001, S. 3).

Der tatsächliche Wechsel bei Lehrkräften zeigte sich nach den in den Fallstudien dokumentierten Erfahrungen als weitestgehend unproblematisch. Zur Zeit der Befragung liefen die meisten Wechsel über die sogenannte Nachsteuerung, das heißt über die Bewerbung auf eine freie Stelle, da zurzeit in allen Bundesländern ein Mangel an Lehrkräften herrscht. Aus den Befragungen von Gewerkschaftsvertretern war jedoch ersichtlich, dass in der Vergangenheit das Ländertauschverfahren eine dominantere Rolle spielte. Es ist daher noch nicht abzusehen, wie sich das Wechselverfahren bei einer Verschlechterung der Stellensituation in den Bundesländern bewährt, speziell im Hinblick auf den zurzeit sehr flexiblen Umgang mit den unterschiedlichen Ausbildungen in den Bundesländern. Da sich das Wechselverfahren im Lehramtsbereich jedoch im Vergleich zu dem Wechselverfahren bei der Polizei als stark standardisiert und institutionalisiert darstellt, ist eine vergleichsweise stärkere Tauglichkeit zu erwarten.

6.3 Intransparenz und Ungewissheit als belastende Faktoren

Eine ausgeprägte Intransparenz des gesamten Wechsels wurde über alle Beamtengruppen hinweg bemängelt. Insbesondere für den Polizeibereich mit seinem dysfunktionalen Tauschregime wurde immer wieder die Undurchschaubarkeit des Verfahrens kritisiert. Es sei nicht ersichtlich, wann ein Wechsel möglich wäre, was die genauen Voraussetzungen sind und nach welchen Kriterien ein Tauschpartner ausgewählt werden würde. Auch fühlen sich die Beamten vom Dienstherrn alleine gelassen, da dieser nicht aktiv informiere. Viele Wechsler betonten, dass ohne häufiges und hartnäckiges Nachfragen keine Informationen über den Stand des Verfahrens zu erlangen wären.

Jedoch auch bei den anderen Beamtengruppen wurde eine unzureichende Informationspolitik bemängelt. So wurde im Lehramtsbereich und bei der allgemeinen Verwaltung in mehreren Fällen nicht aktiv über die Möglichkeiten einer Ausgleichszulage zum Grundgehalt informiert. Erst auf Nachfrage und teilweise erst unter Verweis auf das Beamtenstatusgesetz wurde diese gewährt. Ähnliches gilt für weitere Leistungen, wie beispielsweise das Trennungsgeld oder die Umzugskostenerstattung. In diesen Fällen hat

https://doi.org/10.5771/9783845271131-83 - generiert am 12.04.2024, 07:13:00
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Dienstherr nicht auf die entsprechenden Vorschriften aufmerksam gemacht, was für die Wechsler einen finanziellen Nachteil bedeutet hat.

Durch die Intransparenz des Verfahrens wird dem Beamten ein besonderes Maß an Flexibilität abverlangt. In vielen Fällen und auch Beamtengruppen übergreifend wurden die Befragten über ihren bevorstehenden Wechsel sehr kurzfristig informiert, sodass in vielen Fällen kaum Zeit für die Bewältigung der privaten Auswirkungen des Wechsels blieb, wie beispielsweise der Wohnungssuche, die Organisation des Umzugs und die Kindergartensuche. Dies wurde von den Betroffenen als psychische Belastung wahrgenommen.

Die verschiedenen Probleme bei einem Wechsel werden jedoch nicht in gleichem Maße als belastend wahrgenommen. Vor allem die vermeintlich harten Probleme, welche hier der Kategorie der Probleme durch Landesgegebenheiten zugeordnet wurden und einen Wechsel erschweren oder gar unmöglich machen, werden als wenig belastend wahrgenommen.

Als besonders stark belastend wurden die Probleme beschrieben, die durch das Wechselverfahren (Unsicherheit und fehlende Perspektive) bei der Polizei entstehen. In vielen Fälle wurde berichtet, dass nicht die lange Dauer der Wechselverfahren bei der Polizei das eigentliche Problem sei, sondern die damit verbundene Ungewissheit. Häufig wurde betont: Wenn der Wechseltermin feststünde, würden die Beamten auch lange Zeiten bis zum Wechsel in Kauf nehmen, dies jedoch als weniger belastend wahrnehmen. Aus diesem Grund werden die Wechselverfahren bei der allgemeinen Verwaltung und im Lehramtsbereich auch als weniger belastend empfunden. Denn hier herrscht eine stärkere Klarheit und auch Verbindlichkeit, womit die Planungssicherheit deutlich erhöht ist.

Dies erklärt auch, warum die Kategorie mit den meisten Problemen, die Kategorie der weichen Probleme aus Landesgegebenheiten, häufig als mittel belastend wahrgenommen werden. Auch hier kann der Beamte klare Regeln erkennen. Zwar sind diese für ihn in der Regel nachteilig, jedoch hat er auch hier das Gefühl der Kontrolle, sodass er selbst entscheiden kann, ob er den Wechsel zu den Konditionen vollziehen möchte oder nicht.

6.4 Mobilitätsfördernde Faktoren bei einem Bundesländer übergreifenden Wechsel

Im Rahmen der Fallstudien konnten auch mehrere Faktoren ausgemacht werden, die einen Wechsel erleichtern. Manche dieser Faktoren beschleunigten einen Wechsel oder machten den Wechsel auch erst möglich, wobei eini-

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ge Faktoren sogar Belastungen der wechselwilligen Beamten, die auf die bereits erwähnten Problemlagen zurückzuführen waren, abmildern konnten.

So wurde deutlich, dass ein geringes Alter der wechselwilligen Beamten einen Wechsel beschleunigen konnte. Dies hat mehrere Gründe. Zuerst ist es für einen jungen Beamten in einem noch relativ niedrigen Amt einfacher, einen Tauschpartner zu finden, da ältere Beamte in der Regel durch Familie, Eigenheim etc. stärker lokal gebunden sind und die Motivation für einen Tausch häufig nicht mehr vorhanden ist. Außerdem ist bei jüngeren Beamten der Polizei die Gefahr des Nichtbestehens der erneuten Gesundheitsprüfung geringer, an der ein Tausch scheitern könnte.

Als weiteres wichtiges Ergebnis der Fallstudien lässt sich formulieren, dass eine aktive Begleitung des eigenen Falls einen Wechsel tendenziell beschleunigen kann. So wurde mindestens in einem Fall dem wechselwilligen Beamten vom Dienstherrn bestätigt, dass der Wechsel möglich gemacht wurde, weil der Beamte sich regelmäßig und sehr hartnäckig über den Sachstand der Versetzung erkundigte. Auch in anderen Fällen wurde von den interviewten Beamten bestätigt, dass ohne ihre eigene proaktive Begleitung der angestrebte Wechsel nicht wie gewünscht vonstattengegangen wäre.

Förderlich sind auch Kontakte im neuen Bundesland, welche sich als Fürsprecher einsetzen. In einigen Fällen konnte der Wechsel durch Fürsprache im neuen Bundesland beschleunigt werden: Nach entsprechender Intervention verzichtete das aufnehmende Bundesland auf einen Tauschpartner. Ebenso gab es Fälle, bei denen Auswirkungen des Wechsels zu Lasten des Beamten rückgängig gemacht wurden. In mindestens einem Fall blieb einem Beamten eine ursprünglich vorgesehene Einstufung in ein niedrigeres Amt erspart.

Auch politische Kontakte oder die Kontaktaufnahme zur Politik zeigten sich als beschleunigendes Mittel für einen Wechsel. In mindestens zwei Fällen konnte ein Kontakt zum jeweiligen Innenminister genutzt werden, um einen Wechsel problemlos zu gestalten. Allerdings scheiterte in einem der untersuchten Fälle auch der Versuch, den Wechsel über politische Kontakte zu beschleunigen. Bei ihm stellte gerade die Nähe zur Politik ein Problem dar. Dieser Wechsel sollte auf ein Amt nach B 3 erfolgen und scheiterte aber am Koalitionspartner in der Regierung. Dies stellt jedoch einen Spezialfall dar, da auf diesen Positionen die politische Grundhaltung häufig ein Einstellungskriterium ist. Für den überwiegenden Teil der Beamten, besonders im mittleren und gehobenen Dienst, sind politische Kontakte ebenso wie die Fürsprache im aufnehmenden Bundesland tendenziell förderlich.

Schließlich haben die Fallstudien den interessanten Umstand zutage gefördert, dass eine spezialisierte und gefragte Qualifikation zwar die Aufnahmebereitschaft des Dienstherrn im neuen Bundesland substantiell erhöht.

https://doi.org/10.5771/9783748907257-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gleichzeitig sorgt sie jedoch dafür, dass der abgebende Dienstherr argumentiert, dass der jeweilige Beamte gerade wegen dieser speziellen und seltenen Qualifikation unabkömmlich sei. Folglich sind die Chancen für einen Wechsel größer, wenn ein Beamter eine Standardausbildung durchlaufen hat, die ihn in vielen Bereichen einsetzbar und gleichzeitig abkömmlich macht. Beamte mit einer spezialisierten und stark gesuchten Ausbildung sollten sich folglich gut überlegen, welchen Dienstherrn sie als ersten wählen. Er wird sie so schnell nicht wieder frei geben.

https://doi.org/10.5771/9783748907237-73, am 12.10.2024, 05:33:03
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb