

Carolin Burmester

Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung sowie von Lehrern und Polizisten

Vorschriftenanalyse zu den Auswirkungen der Föderalismus-
reform I

Frau Petra Volks
Simonstraße 4

48155 Münster

Aktenzeichen

56084A 6900 56

Frau M

025 5248

7. Juni 2014

12. Juni 2014

Datum

10. Mai 2015

ABGELEHNT

Ihr Versetzungsantrag vom 12. Juni 2014

Sehr geehrte Frau Volks,

Ihr Antrag auf Versetzung ist bei uns eingegangen.

Leider müssen wir Ihnen mitteilen, dass eine Versetzung derzeit nicht möglich ist. Daher

Carolin Burmester

Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung sowie von Lehrern und Polizisten

Vorschriftenanalyse zu den Auswirkungen der Föderalismus-
reform I

Entstanden im Rahmen des Projektes „Föderalismusreformen und die Beamten“
Projektnummer 2014-738-4
Gefördert von der Hans-Böckler Stiftung
Projektleiter: Prof. Dr. Nicolai Dose

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft
Universität Duisburg-Essen
Campus Duisburg
Institut für Politikwissenschaft
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Duisburger politik- und verwaltungswissenschaftliche Arbeitspapiere
ISSN 2365-2438

Autorin:
Carolin Burmester, M.A.
Universität Duisburg-Essen
Campus Duisburg
Institut für Politikwissenschaft
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg
eMail: carolin.burmester@uni-due.de
Homepage <http://www.uni-due.de/politik/burmester.php>

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	11
2.	Forschungsdesign	12
3.	Länderübergreifende Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung vor der Föderalismusreform	13
3.1	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	14
3.2	Dauer und Anerkennung des Vorbereitungsdienstes	15
3.3	Probezeiten und Beamtenverhältnis auf Lebenszeit	16
3.4	Dauer der Probezeit für andere Bewerber	16
3.5	Vorschriften zur Beförderung und zum Aufstieg	17
3.6	Entlassung kraft Gesetzes bei Dienstherrnwechsel und Versorgungslastenteilung	18
3.7	Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung vor der Föderalismusreform	18
4.	Länderübergreifende Mobilität von Polizeibeamten vor der Föderalismusreform	19
4.1	Laufbahnen der Polizei	20
4.2	Anforderungen an formale Qualifikation und Altersgrenzen	22
4.3	Gegenseitige Anerkennung/ Übernahme	23
4.4	Absprachen der Innenministerkonferenz	24
4.5	Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Polizeibeamten vor der Föderalismusreform	25
5.	Länderübergreifende Mobilität von Lehrern vor der Föderalismusreform	26
5.1	Studierbare Lehrämter, benötigte Fächerzahl und Regelstudienzeiten	27
5.2	Vorbereitungsdienst	29
5.3	Verbeamtung und Besoldung	31
5.4	Anerkennung und Feststellungen	32
5.5	Absprachen der Kultusministerkonferenz	32
5.6	Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Lehrern vor der Föderalismusreform	33
6.	Die „neuen“ Laufbahnsysteme der Länder	34
7.	Länderübergreifende Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung nach der Föderalismusreform	36
7.1	Möglichkeiten der Weiterqualifizierung	37
7.1.1	Regelaufstieg	37
7.1.2	Verwendungsaufstieg und Bewährungsaufstieg	40

7.1.3	Praxisaufstieg	40
7.1.4	Modulare Qualifizierung	42
7.1.5.	Studium	43
7.1.6	Beförderung	43
7.2	Gegenseitige Anerkennung der Laufbahnbefähigung	45
7.3	Altersgrenzen	47
7.4	Der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag	47
7.5	Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung nach der Föderalismusreform	48
8.	Länderübergreifende Mobilität von Polizeibeamten nach der Föderalismusreform	49
8.1	Laufbahnen und Planstellen	50
8.2	Altersgrenzen	51
8.3	Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Polizeibeamten nach der Föderalismusreform	51
9.	Länderübergreifende Mobilität von Lehrern nach der Föderalismusreform	52
9.1	Studium, Vorbereitungsdienst und Beruf	52
9.2	Gegenseitige Anerkennung	53
9.3	Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Lehrern nach der Föderalismusreform	53
10.	Fazit	54

Literaturverzeichnis

Internetquellen

Anhänge

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Höchstaltersgrenzen zur Einstellung in den Vorbereitungsdienst	15
Tabelle 2:	Altersgrenzen bei Einstellung Polizei	23
Tabelle 3:	Altersgrenzen bei Aufstieg Polizei	23
Tabelle 4:	Dauer des Vorbereitungsdienstes in Monaten (Polizisten)	24
Tabelle 5:	Studierbare Lehrämter und Regelstudienzeiten in Semestern	28
Tabelle 6:	Benötigte Fächer inklusive Didaktik/EW	29
Tabelle 7:	Dauer Vorbereitungsdienst in Monaten Lehrer	30
Tabelle 8:	Aufstiegsmöglichkeiten	37
Tabelle 9:	Minstdienstzeit für den Regelaufstieg	38
Tabelle 10:	Minstdienstzeit für den Verwendungs- und Bewährungsaufstieg	40
Tabelle 11:	Bewährungszeiten und Minstdienstzeiten für den Praxisaufstieg	41
Tabelle 12:	Sperrfristen und Minstdienstzeiten zur Beförderung	44
Tabelle 13:	Höchstaltersgrenzen für die Verbeamtung nach Bundesländern	47
Tabelle 14:	Altersgrenzen zur Einstellung in den Vorbereitungsdienst (Pol)	51
Tabelle 15:	Studierbare Lehrämter nach Bundesland	52
Tabelle 16:	Dauer Vorbereitungsdienst in Monaten/Lehrer	53

Grafiken

Grafik 1:	Die neuen Laufbahnsysteme der Bundesländer	35
Grafik 2:	Die reduzierten Laufbahnen der neuen Laufbahnsysteme	36

Anhänge

Anhang 1:	Kapitel 3: Analyisierte Vorschriften: Bestehende Hemmnisse Beamte der allgemeinen Verwaltung	59
Anhang 2:	Kapitel 4: Analyisierte Vorschriften: Bestehende Hemmnisse Polizei	62
Anhang 3:	Kapitel 5: Analyisierte Vorschriften: Bestehende Hemmnisse Lehrer	64
Anhang 4:	Kapitel 6: Analyisierte Vorschriften neue Laufbahnsysteme	68
Anhang 5:	Kapitel 7: Weitere analysierte Vorschriften: Hemmnisse	70
Anhang 6:	Kapitel 8: Ergänzend zu Kapitel 6 analysierte Vorschriften: Hemmnisse Polizei	71
Anhang 7:	Kapitel 9: Ergänzend zu Kapitel 6 Analyisierte Vorschriften: Hemmnisse Lehrer	72

Abkürzungsverzeichnis

AMBI	Amtliches Mitteilungsblatt
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgrenzschutz
BJA	Bundeskriminalamt
BL	Bundesland/ -länder
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
DBB	Beamtenbund und Tarifunion (früher Deutscher Beamtenbund)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DNeuG	Dienstrechtsneuordnungsgesetz
DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
Drs.	Drucksache
eD	einfacher Dienst
FH	Fachhochschule
gD	gehobener Dienst
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
hD	höherer Dienst
IMK	Innenministerkonferenz
i.V.m.	in Verbindung mit
KMK	Kultusministerkonferenz
KP	Kriminalpolizei
LBG	Landesbeamtengesetz
LVO	Laufbahnverordnung
mD	mittlerer Dienst
SP	Schutzpolizei
WSP	Wasserschutzpolizei

1. Einleitung

Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 traten die wohl „umfangreichsten Grundgesetzänderungen seit Bestehen der Bundesrepublik in Kraft“ (Golz 2006, 2). Die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Rahmengesetzgebung sowohl für Beamte¹ allgemein als auch für Lehrer und Polizisten im Speziellen wurden begrenzt und die Gesetzgebungskompetenz für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht an die Länder übertragen. Dieser Zustand kommt der Ausgangsregelung des Grundgesetzes von 1949 nahe. Denn erst 1971 wurde durch die Änderung von Art. 74a GG dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Bereiche Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht zugesprochen. Somit handelt es sich bei der Föderalismusreform genau genommen um eine Reföderalisierung.

Im Rahmen einer Vorschriftenanalyse soll im Folgenden darauf eingegangen werden, welche rechtlichen Folgen die ausgeweitete Kompetenz der Länder auf die Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung, von Lehrern und von Polizisten hat. Dabei steht das (sich auseinanderentwickelnde) Laufbahnrecht im Fokus der Betrachtung und bietet somit eine entscheidende Ergänzung zu den Erörterungen, welche im Hinblick auf die länderspezifische Besoldung angestellt wurden (vgl. Dose/Wolfes 2015). Eine ungleiche Besoldung in den Bundesländern weist das Potenzial auf, vor allem Mobilitätsanreize zu schaffen, während inkompatible Laufbahnrechte zu Hürden bei systemübergreifendem Dienstherrenwechsel werden können. Diese Kombination aus fiskalischen Mobilitätsanreizen einerseits und laufbahnrechtlichen Hemmnissen andererseits birgt die Gefahr großer Unzufriedenheit der Betroffenen, welche angesichts ungleicher Zugangsmöglichkeiten nicht unberechtigt wäre. Gleichzeitig ist es aber auch möglich, dass die neuen Laufbahnrechte durch erleichterte Aufstiegschancen oder verbesserte Weiterqualifizierungsmöglichkeiten im Vergleich zu der Situation vor der Föderalismusreform Mobilitätsanreize schaffen.

Im folgenden Kapitel wird einleitend das Forschungsdesign der nachfolgenden Analyse skizziert. Gleichfalls erfolgt eine knappe Einbettung in den Gesamtkontext des Forschungsprojekts „Föderalismusreformen und die Beamten“. Um die Auswirkungen der Föderalismusreform I angemessen abschätzen zu können, ist es notwendig, die Ausgangssituation zu rekonstruieren. Zu diesem Zweck wurden die verfassungsrechtliche Ausgangslage, die Rahmengesetzgebung und die laufbahnrechtlichen Vorschriften der Länder, die vor der Umsetzung der Reform² in Kraft waren, analysiert. Die Ergebnisse werden in zusammenfassender Form in den Kapiteln Drei bis Fünf vorgestellt. Im sechsten Kapitel wird das Vorgehen für die Analyse der neuen Laufbahnvorschriften vorgestellt und die Verfassungsänderungen der Föderalismusreform kurz skizziert. Daran anschließend werden die neuen Laufbahnsysteme und die neuen Laufbahnvorschriften erörtert. Die Kapitel Sieben, Acht und Neun stellen die neuen Mobilitätshemmnisse und –anreize nach der

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

² Vor Umsetzung der Reform bedeutet, vor Implementierung neuer Vorschriften durch die Länder. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang Art. 125a Abs. 1 GG. Demnach gilt Bundesrecht fort, wenngleich es nicht mehr als solches verabschiedet werden könnte, und wird erst durch neu verabschiedetes Landesrecht ersetzt (vgl. Ziekow 2007, 345). Das BRRG verliert seine Gültigkeit also erst mit Verabschiedung neuer Vorschriften durch die jeweiligen Länder.

Reform dar, welche abschließend in einem Fazit zusammengefasst werden. Die Ergebnisse dienen somit als Grundlage für eine anschließende Forschungsphase, in welcher überprüft werden soll, wie die Möglichkeiten zur Mobilität und die Veränderung der Laufbahnvorschriften in der Praxis wahrgenommen werden.

2. Forschungsdesign

Die hiermit vorgelegte Vorschriftenanalyse ist Teil einer übergeordneten steuerungstheoretisch fundierten Wirkungsanalyse, die sich in die Grundkonzeption des akteurzentrierten Institutionalismus einordnen lässt. Dabei stehen im aktuellen Analyseschritt die institutionellen Aspekte klar im Vordergrund. Die angesprochene Vorschriftenanalyse bedient sich der Rekonstruktion der impliziten und expliziten Steuerungskonzeption einer gesetzgeberischen Maßnahme, um die hypothetische Wirkungskette offenzulegen, die mit einem Steuerungsimpuls ausgelöst werden soll (Dose 2008a; 2008b; 2008c). Als ein solcher Steuerungsimpuls wird die Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht auf die Länder (Output) betrachtet, mit dem der Verfassungsgesetzgeber eine Entwicklung länderspezifischer, und potenziell innovativer Regelungen zulassen wollte (Outcome). Eine solche Entwicklung wiederum soll in der Perspektive des Verfassungsgesetzgebers die staatliche Ordnung modernisieren (Impact). Konkret wird an dieser Stelle als Grundlage einer später vorzunehmenden empirischen Überprüfung der im Forschungsantrag rekonstruierten Interventionshypothese (Gesetzgebungskompetenzen für die Länder im Beamtenbereich führen zu länderspezifisch angepassten Regelungen und Innovationen im betrachteten Bereich) eine Analyse der potenziellen Wirkungen der Vorschriften durchgeführt, wobei vor allem die Nebenwirkungen der länderspezifischen und potenziell fragmentierten Regelungen im Fokus stehen: Durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder wurden nicht nur länderspezifisch angepasste Laufbahnrechte ermöglicht, vielmehr ist auch mit Nebenwirkungen zu rechnen. Der nicht intendierte, tatsächliche Outcome, also die Nebenwirkungen könnten sich in auseinanderentwickelnden Laufbahngesetzen und –verordnungen äußern, die nicht miteinander vereinbar sind und zu (zusätzlichen) Mobilitätshemmnissen und Hürden für die betroffenen Gruppen führen.

Um die Auswirkung der neuen Laufbahnsysteme in angemessenem Umfang einschätzen zu können, wird die Wirkungsanalyse im „vorher-nachher“-Vergleich durchgeführt (vgl. Oberndörfer 2010, 23). Dabei wird erstens diachron vorgegangen, um einen systematischen Vergleich der Situationen vor und nach der Föderalismusreform zu ermöglichen. Zweitens wird auch eine synchrone Vorgehensweise verfolgt, da die Rechtsvorschriften der Bundesländer miteinander verglichen werden (vgl. Kötter 2015, 68). In der Kombination des diachronen und synchronen Vergleichs liegt die Stärke dieser Analyse. Zwar haben sich bisher auch andere Autoren mit dem alten und neuen Laufbahnrecht beschäftigt, die Aufsätze und Studien haben sich jedoch entweder auf einzelne Bundesländer begrenzt (vgl. Lorse 2010; Seeck/Rieger 2011) oder aber haben allgemeine Hypothesen aufgestellt und diese theoretisch und nicht in umfangreichen Maße empirisch beantwortet (vgl. Schnellenbach 2011; Hoffmann 2012).

Die rechtliche Ausgangssituation vor der Reform wird in einer Ex-post-facto Analyse rekonstruiert, indem die zuletzt geltenden Fassungen der länderrechtlichen Vorschriften systematisch miteinander verglichen werden. Welche Prozesse und Entwicklungen zu deren rechtlichen Ausgestaltung geführt haben, kann dabei nicht im Detail betrachtet werden. Vielmehr wird die Ausgangssituation als gegebenes Gebilde dargestellt.

Die Ex-post-facto Analyse gliedert sich in folgende drei Forschungsschritte und ihre inhaltliche Ausgestaltung. Dabei werden die zu untersuchenden Gruppen getrennt voneinander betrachtet:

1. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes.
(Welche Verfassungsrechtlichen Grundlagen waren relevant? Welche Vorschriften der Rahmengesetzgebung eröffneten einen Gestaltungsspielraum und wie wurde dieser auf Länderebene genutzt?)
2. Systematische und grafische Gegenüberstellung der Landesvorschriften.
3. Auswertung der Analyse.
(Welche Mobilitätshemmnisse oder Anreize bestanden für Beamte der allgemeinen Verwaltung, Lehrer und Polizisten vor der Umsetzung der Föderalismusreform?)

Schritt Eins und Zwei werden im Rahmen des Papers gebündelt behandelt, wenngleich in der praktischen Durchführung zwei Forschungsschritte notwendig sind.

3. Länderübergreifende Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung vor der Föderalismusreform

Maßgeblich für die Regelungskompetenz des Bundes war bis zur Föderalismusreform der Art. 75 (1) 1 GG, wonach der Bund Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder über Personen im öffentlichen Dienst auf Bundes, Länder und Gemeindeebene, sowie für weitere öffentliche Körperschaften verabschieden durfte. Die Rahmengesetzgebung erstreckte sich i.V.m. Art. 74a GG auf die Besoldung und Versorgung der Beamten sowie auf das Rechtsverhältnis allgemein.

Art. 72 GG erlaubte es den Ländern, im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung rechtssetzend tätig zu werden, sofern nicht bereits eine bundesdeutsche Regelung bestand. Der Bund nutzte seine Kompetenz zur Rahmengesetzgebung bis 2006 in Form des Beamtenrechtsrahmengesetzes (im Folgenden BRRG)³. Nach § 1 waren die Länder verpflichtet, ihr Beamtenrecht „nach diesen Vorschriften unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und der gemeinsamen Interessen von Bund und Ländern zu regeln“ (§ 1 BRRG). Mögliche Hemmnisse oder Anreize zur Mobilität von Beamten konnten durch die Rahmengesetzgebung entweder direkt entstehen oder sich durch stillschweigende oder ausdrückliche Kompetenzübertragung und damit einhergehende länderspezifische Ausgestaltung von Sachverhalten ergeben. Zunächst wird daher das BRRG hinsichtlich möglicher Gestaltungsspielräume für die Länder analysiert. Regelungen zu den Laufbahnen fanden sich im BRRG unter den §§ 11-16.

³ Bezug genommen wird auf die Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654)

Die Landesverfassungen, in der zuletzt gültigen Fassung vor 2006 enthielten zum Beamtenrecht nur sehr allgemeine Vorschriften, wodurch diese als Analyseebene außer Acht gelassen werden können. Abhängig vom Bundesland wurden die laufbahnrechtlichen Angelegenheiten im Landesbeamtengesetz oder in einer Laufbahnverordnung geregelt. Die betreffenden Vorschriften der Länder werden einander gegenübergestellt und sowohl auf grundlegende Unterschiede hin verglichen, als auch auf ihre Kompatibilität hin überprüft. Dabei stehen immer folgende Fragen im Vordergrund: Sind die Vorschriften miteinander vereinbar? Sind sie gleich gestaltet und könnten die unterschiedlichen Ausgestaltungen Auswirkungen auf die Mobilität von Beamten haben?

3.1 Zulassung zum Vorbereitungsdienst

Gemäß § 13 BRRG lag die Mindestanforderung für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst des einfachen Dienstes bei dem erfolgreichen Abschluss einer Hauptschule oder einem als gleichwertig anerkannten Bildungsstand (vgl. § 13 BRRG). Die Bundesländer hatten somit einen Gestaltungsspielraum nach oben und konnten weitere Anforderungen stellen, was jedoch nicht genutzt wurde. Einzige bundesweit einheitlich geltende untere Altersgrenze war die Vollendung des 27. Lebensjahres für die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit. Die Länder setzten jedoch für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst sehr heterogene Höchstaltersgrenzen fest. Diese variierten zwischen der Vollendung des 32. Lebensjahres bis hin zur Vollendung des 45. Lebensjahres. Besonders attraktiv waren die Bundesländer, deren Altersgrenze bei einem eher fortgeschrittenen Alter lag, da hier eine spätere Verbeamtung noch nicht ausgeschlossen war. Die detaillierten Angaben zu den Altersgrenzen finden sich in Tabelle 1⁴. Alle Bundesländer hatten eine Vorschrift zum Nachteilsausgleich verankert, welcher sowohl Erziehungs- als auch Pflegezeiten mit berücksichtigte, und eine Vorschrift zur Verschiebung der Altersgrenze nach hinten in Fällen von schwerbehinderten Bewerbern. Diese sind in der Tabelle nicht gesondert aufgeführt, bewegten sich für Schwerbehinderte aber in der Regel zwischen der Vollendung des 40. und des 45. Lebensjahres.

Für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst des mittleren Dienstes sah § 13 BRRG entweder den Realschulabschluss vor oder den erfolgreichen Besuch einer Hauptschule in Verbindung mit einer förderlichen und abgeschlossenen Berufsausbildung oder aber als dritte und vierte Variante „eine Ausbildung in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand“ (§ 13 BRRG). Auch im mittleren Dienst kam es kaum zu Variationen hinsichtlich der Anforderungen zur formalen Qualifikation. Lediglich die Altersgrenzen unterschieden sich teilweise voneinander. Bayern stach hier mit der bundesweit strengsten Altersgrenze von 30 Jahren für die Zulassung zum Vorbereitungsdienst heraus.

Für den gehobenen Dienst ergab sich ein ähnliches Bild. Gefordert war eine zum Hochschulstudium berechtigende Schulbildung oder ein als gleichwertig anerkannter Schulabschluss. Auch hier wurde Einheitlichkeit gewahrt.

⁴ Abkürzungen in der Tabelle und in den folgenden Tabellen: BW – Baden-Württemberg; BY – Bayern; BE – Berlin; BB – Brandenburg; HB – Hansestadt Bremen; HH – Hansestadt Hamburg; HE – Hessen; MV – Mecklenburg-Vorpommern; NI – Niedersachsen; NW – Nordrhein-Westfalen; RP – Rheinland-Pfalz; SL – Saarland; SN – Sachsen; ST – Sachsen-Anhalt; SH – Schleswig-Holstein; TH – Thüringen.

Lediglich Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern wichen beim höheren Dienst davon ab. Gefordert war durch das BRRG ein abgeschlossenes, mindestens dreijähriges Studium an einer Hochschule. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen erhöhten die Mindestanforderung eines Hochschulstudiums mit einer Regelstudienzeit von drei Jahren auf einen Hochschulabschluss mit einer Regelstudienzeit von drei Jahren und sechs Monaten.

TABELLE 1: HÖCHSTALTERSGRENZEN ZUR EINSTELLUNG IN DEN VORBEREITUNGSDIENST																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
EINFACHER DIENST	40	40	32	32	35	35	40	32	40/45	35/40 ³	--	40	--	35	45	32
MITTLERER DIENST	32	30	32	32	35	35	35/40 ²	32	40/45	35/40 ³	--	40	--	35	45	32
GEHOBENER DIENST	32/40 ¹	32	35	32	35	35	35/40 ²	32	40/45	35/40 ³	--	40	--	35	45	32
HÖHERER DIENST	32/40 ¹	32	35	32	35	35	35/40 ²	32	40/45	35/40 ³	--	40	--	35	45	32

Quelle: Darstellung gewählt nach Walm/Wittek 2014. Inhaltlich eigene Recherche.

--: Es liegen keine Informationen über die Altersgrenzen vor.

¹Für Angestellte, die mindestens fünf Jahre im öffentlichen Dienst mit Aufgaben beschäftigt worden sind, die üblicherweise von Beamten des mittleren/gehobenen Dienstes wahrgenommen werden.

² Für Angestellte oder Arbeiter, die sich mindestens drei Jahre im öffentlichen Dienst bewährt haben.

³Für Bewerber in besonderen Fachrichtungen

3.2 Dauer und Anerkennung des Vorbereitungsdienstes

Es ist zu überprüfen, inwieweit sich Dauer und Inhalt des Vorbereitungsdienstes für die jeweiligen Laufbahnen unterscheiden haben, um etwaige Vorteile in den Laufbahnsystemen einzelner Bundesländer herauszukristallisieren. Das BRRG gab in § 14 vor, dass eine Anpassung des Vorbereitungsdienstes an die einzelnen Laufbahnen vorzunehmen sei. Konkrete Vorschriften wurden festgelegt in § 14 (2) für den gehobenen Dienst von drei Jahren und in § 14 (5) für den höheren Dienst von mindestens zwei Jahren. Für den einfachen und mittleren Dienst wurden keine konkreten Zeiträume festgelegt. Die Überprüfung der LBG und der LVO für den einfachen Dienst ergaben eine Variation der Wortlaute zwischen „in der Regel sechs Monate“ zu „mindestens sechs Monate“ oder „sechs Monate“. Ein entscheidender Unterschied war hier aber nicht zu erkennen. Bayern wich als einziges Bundesland hiervon ab, indem es einen Vorbereitungsdienst von „höchstens einem Jahr“ vorsah.

Im mittleren Dienst variierten die Vorschriften der Länder von mindestens einem Jahr, über 18 Monate bis hin zu zwei Jahren und sechs Monaten (Brandenburg). Unklar bleibt an dieser Stelle, ob sich die Dauer in der Praxis tatsächlich unterschieden hat oder ob die ohnehin nahe aneinander liegenden Vorgaben sehr ähnlich umgesetzt wurden.

Für den gehobenen Dienst sah das BRRG einen Vorbereitungsdienst von drei Jahren vor und ließ den Ländern keinen Spielraum in dieser Vorgabe. Der Vorbereitungsdienst für den höheren Dienst sollte mindestens zwei Jahre dauern. Alle Bundesländer setzten diese Vorgabe um, indem sie einen Vorbereitungsdienst von genau zwei Jahren oder ebenfalls von mindestens zwei Jahren in ihrem Laufbahnrecht verankerten.

Die Dauer des Vorbereitungsdienstes stellte daher kein Mobilitätshemmnis dar und kann durch die ohnehin eng aneinander liegenden Vorgaben nicht als Mobilitätsanreiz gewertet werden. In der Praxis wird sich wohl kein Laufbahnbewerber für ein anderes Bundesland entscheiden, nur um den Vorbereitungsdienst um sechs Monate abzukürzen.

Mit dem Abschluss des Vorbereitungsdienstes und der zum Teil dazugehörigen Prüfung konnte der Bewerber die Laufbahnbefähigung erwerben. Es ist zu überprüfen, ob die Laufbahnbefähigungen bundesländerübergreifend anerkannt wurden. § 122 (2) BRRG regelte, wer „unter den Voraussetzungen der §§ 13 bis 14c die Befähigung für eine Laufbahn erworben hat, besitzt die Befähigung für entsprechende Laufbahnen bei allen Dienstherrn im Geltungsbereich dieses Gesetzes.“ Das bedeutet auch, dass die Mindestanforderung der Rahmengesetzgebung an die Zulassung zum Vorbereitungsdienst ausreichte, sobald die Laufbahnbefähigung mit Abschluss des Vorbereitungsdienstes erreicht wurde.

3.3 Probezeiten und Beamtenverhältnis auf Lebenszeit

§ 6 (2) und § 15 BRRG legten eine Höchstdauer der Probezeit auf fünf Jahre fest. Die Probezeiten sollten sich nach den Erfordernissen der einzelnen Laufbahnen richten und spätestens nach der erfolgreichen Absolvierung der Höchstdauer in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit umgewandelt werden. Innerhalb der fünf Jahre hätten die Länder demnach Gestaltungsspielraum. Dennoch folgten alle Bundesländer dieser Vorschrift in ihren Landesbeamtengesetzen und erzeugten somit Einheitlichkeit. Die Laufbahnverordnungen der Länder regelten näheres und legten einheitlich für den einfachen Dienst eine Probezeit von einem Jahr, für den mittleren Dienst von zwei Jahren, für den gehobenen Dienst von zwei Jahren und sechs Monaten und im höheren Dienst von drei Jahren fest. Lediglich Hessen wich von der sonst bundesweit einheitlichen Regelung ab und legte eine regelmäßige Probezeit von drei Jahren für alle Laufbahnen fest und eine Mindestprobezeit von einem Jahr. Somit hat Hessen keine Vorschrift der anderen Bundesländer unterboten, sondern überbot diese eher. Waren die Probezeiten in Hessen tatsächlich länger als in den anderen Bundesländern, könnte hier eine geringfügige Schlechterstellung vorgelegen haben, welche wohl aber nicht zu einem Mobilitätsanreiz geführt haben wird.

3.4 Dauer der Probezeit für andere Bewerber

Nach § 16 (2) BRRG musste die Probezeit für andere Bewerber mindestens drei Jahre betragen und sollte fünf Jahre nicht übersteigen.

Außer den Bundesländern Hessen und Saarland hatten alle Bundesländer ausdrücklich eine Probezeit für andere Bewerber festgelegt. An die Mindestanforderung banden sich vor allem Niedersachsen und Sachsen und zwar einheitlich für alle Laufbahnen. Hier bestand ein Pull-Faktor bzw. ein leichter Anreiz für andere Bewerber gegenüber allen anderen Bundesländern. Baden-Württemberg setzte ebenfalls eine Probezeit von drei Jahren fest, jedoch konnte diese im einfachen, mittleren und gehobenen Dienst um ein Jahr verlängert werden, im höheren Dienst um

zwei Jahre. Die norddeutschen Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hatten eine einheitliche Regelung von drei Jahren Probezeit für den einfachen und mittleren Dienst und von vier Jahren für den gehobenen und höheren Dienst. Auch Sachsen-Anhalt und Brandenburg legten eine einheitliche Regelung fest. In diesen Ländern erhöhte sich die Probezeit gegenüber regulären Bewerbern um jeweils ein Jahr und betrug nach Bundesvorgabe mindestens drei Jahre, so dass sich eine faktische Probezeit von drei Jahren für den einfachen und mittleren Dienst, drei Jahren und sechs Monaten für den gehobenen Dienst und vier Jahren für den höheren Dienst ergaben. Die höchste Anforderung setzte das Bundesland Bayern fest, welches für den einfachen und mittleren Dienst zwar auch die üblichen drei Jahre forderte und für den gehobenen Dienst vier Jahre, für den höheren Dienst jedoch die Höchstdauer ausschöpfte und eine Probezeit von fünf Jahren festlegte. Somit bestand gerade für die hochqualifizierten anderen Bewerber für den höheren Dienst eine Schlechterstellung gegenüber einer Bewerbung in einem der anderen Bundesländer im höheren Dienst. Jedoch gilt auch hier, dass die geringere Probezeit an sich wohl kein Mobilitätshemmnis oder einen Anreiz darstellte, wenngleich der Status der Probezeit eine Beförderung verhinderte und somit nicht nur eine längere Unsicherheit bis zur Verbeamtung auf Lebenszeit die Folge war, sondern auch ein schnellerer Aufstieg in den Bundesländern möglich war, in denen eine kürzere Probezeit vorgesehen war. Dennoch war allein durch die Rahmengesetzgebung eine maximale länderübergreifende Differenz von zwei Jahren möglich. Daher wird im Rahmen der Vorschriftenanalyse an der Einschätzung festgehalten, dass dieser Umstand weder zu einem Mobilitätshemmnis, noch zu einem Mobilitätsanreiz geführt hat.

3.5 Vorschriften zur Beförderung und zum Aufstieg

Mögliche Vorteile im Laufbahnrecht können sich durch Vorschriften zur Beförderung und zum Aufstieg ergeben. Bei der Analyse der entsprechenden Vorschriften hat sich jedoch gezeigt, dass die Gesetzgebung bundesländerübergreifend sehr einheitlich ausfiel. § 12 (2) BRRG sah eine Mindestfrist von einem Jahr nach Anstellung⁵ für eine Beförderung vor, welche alle Bundesländer wortgleich übernommen haben. Nach einer Beförderung musste ebenfalls eine Mindestfrist von einem Jahr verstreichen, bis ein Beamter erneut befördert werden durfte. Hier nahm nur das Bundesland Bayern eine Schlechterstellung der eigenen Beamten gegenüber den Kollegen aus anderen Bundesländern vor, indem in der Bayerischen Laufbahnverordnung in § 11 (2) 4 festgelegt war, dass nach einer Beförderung im einfachen und mittleren Dienst eine Dienstzeit von zwei Jahren und im gehobenen und höheren Dienst eine Dienstzeit von drei Jahren vergehen musste, bis eine erneute Beförderung zulässig war. Somit wurde die Mindestdienstzeit für eine Beförderung im Vergleich zu den anderen Ländern verdoppelt, beziehungsweise sogar verdreifacht.

Vor der Beförderung in einen höherbewerteten Dienstposten musste nach § 12 (2) 4 BRRG eine

⁵ „Bis zum Inkrafttreten des Art. 1 DNeuG (BBG) am 12. Februar 2009 existierte mit der Anstellung ein weiterer Ernennungsfall gem. § 6 Abs. 1 Nr. 3 BBG a.F. Damit war die erste Übertragung eines Amtes gemeint, das erst nach Ablauf der Probezeit verliehen wurde und nicht – wie nach aktuellem Recht – schon mit Ernennung zum Probebeamten. Aufgrund des Wegfalls der 27-Jahresgrenze als Voraussetzung für die Verbeamtung auf Lebenszeit bedarf es dieses Ernennungsfalls nicht mehr. Daher wurde er nun ersatzlos gestrichen und findet sich in § 10 Abs. 1 BBG nicht mehr“ (Leppek 2011, 56).

Erprobungszeit von mindestens drei Monaten durchlaufen werden. Je nach Laufbahn gestalteten die Länder die Erprobungszeit zwischen drei Monaten und einem Jahr. In Schleswig-Holstein und Hessen galt für den höheren Dienst eine Mindestfrist von einem Jahr. Dies sind geringfügige Besser-, bzw. Schlechterstellungen, die wohl aber nicht zu einem wirklichen Mobilitätshemmnis oder Anreiz wurden.

Eine weitere Möglichkeit des vertikalen Aufstiegs in einer Laufbahn ist der Aufstieg. „Hier hat der Bewerber bereits zu einem früheren Zeitpunkt eine Laufbahnbefähigung erworben und ist Beamter. Er möchte aber den Wechsel in eine höhere Laufbahngruppe vollziehen, für die ihm bislang die Befähigung fehlt“ (Leppek 2011, 50, RN 64b). Generell konnten Beamte sich um den Aufstieg bei ihrem Dienstvorgesetzten bewerben oder von diesem für den Aufstieg vorgeschlagen werden. In den meisten Bundesländern wurde dann für den regulären Aufstieg unter den Bewerbern ein Auswahlverfahren durchgeführt. Auch für den Aufstieg gab es keine entscheidenden Unterschiede zwischen den Bundesländern.

3.6 Entlassung kraft Gesetzes bei Dienstherrnwechsel und Versorgungslastenteilung

Der § 22 (2) BRRG regelte die Entlassung kraft Gesetzes bei Dienstherrnwechsel. Die Vorschrift besagte, dass durch Gesetz bestimmt werden könne, dass ein Beamter entlassen ist „wenn er in ein öffentlich-rechtliches Dienst oder Amtsverhältnis zu einem anderen Dienstherrn tritt, sofern nicht im Einvernehmen mit dem neuen Dienstherrn die Fortdauer des Beamtenverhältnisses neben dem neuen Dienst- oder Amtsverhältnis angeordnet wird“ (§ 22 (2) BRRG).

Die Entlassung kraft Gesetzes und die neue Verbeamtung bei dem aufnehmenden Dienstherrn war rechtlich unkompliziert. In der Praxis hätten sich eventuell Probleme ergeben können, wenn der abgebende Dienstherr den Beamten nicht frei gibt und dieser somit nicht zum gewünschten Zeitpunkt wechseln kann. Zwischen aufnehmendem und abgebendem Dienstherrn stand stets die Versorgungslastenteilung nach § 107b BeamtVG. Diese Vorschrift sah vor, dass nach einer Mindestdienstzeit von fünf Jahren bei dem abgebendem Dienstherrn dieser im Falle des Versorgungsfalls in die Zahlung der Versorgungslasten durch regelmäßige Zahlungen mit einbezogen wird. Theoretisch muss somit der abgebende Dienstherr für einen Beamten, der lediglich fünf Jahre in seinem Dienst stand, die Versorgungslasten anteilig mit tragen. Dies wurde in der Praxis jedoch nicht zu einem flächendeckenden Mobilitätshemmnis, konnte sich aber eventuell in Einzelfällen mobilitätshemmend bemerkbar machen.

3.7 Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung vor der Föderalismusreform

Die Möglichkeit eines Mobilitätshemmnisses lag theoretisch bereits bei der Frage nach der Anerkennung der Schulbildung, da sich die Schulabschlüsse zum Teil durch unterschiedliche Schulformen bundesländerübergreifend unterscheiden. § 122 BRRG sah vorbeugend jedoch vor,

dass die Zulassung zum Vorbereitungsdienst einer Laufbahn nicht abgelehnt werden darf, „weil der Bewerber die für seine Laufbahn vorgeschriebene Vorbildung (§ 13) im Bereich eines anderen Dienstherrn erworben hat“ (§ 122 BRRG).

Die möglicherweise mobilitätshemmenden Faktoren wurden im Rahmen der vorangegangenen Unterkapitel beleuchtet und die Gestaltungsspielräume der Länder aufgezeigt. Erhebliche Mobilitätshemmnisse wiesen diese Vorschriften jedoch nicht auf. Die Anforderungen an die formalen Qualifikationen zur Zulassung zum Vorbereitungsdienst differenzierten sich bundesländerübergreifend geringfügig aus, wenngleich die Vorgaben der Altersgrenzen zur Einstellung leicht voneinander abwichen. War die Laufbahnbefähigung erst einmal erworben, wurde diese in jedem Bundesland anerkannt, unabhängig von den zuvor geforderten Anforderungen zum Erwerb der Laufbahnbefähigung. So bestimmte § 122 (2), „wer unter den Voraussetzungen der §§ 13 bis 14c die Befähigung für eine Laufbahn erworben hat, besitzt die Befähigung für entsprechende Laufbahnen bei allen Dienstherrn im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ (§ 122 (2) BRRG). Somit dürften formal gesehen die Unterschiede der Ausgestaltung der laufbahnrechtlichen Vorschriften, so klein sie ohnehin waren, nicht von Bedeutung gewesen sein.

Als eine Hürde, aber nicht als flächendeckendes Mobilitätshemmnis, wird hier die Einverständniserklärung des abgebenden Dienstherrn gewertet. Der abgebende Dienstherr hatte die Möglichkeit, den Prozess des Dienstherrnwechsels zu verkomplizieren, zu verlängern oder völlig zu unterbinden.

Anreize zur Mobilität durch vorteilhaftere Laufbahnverordnungen gab es vor der Föderalismusreform eher nicht. Zwar unterschieden sich die Vorschriften in Nuancen und wiesen in einigen Fällen zum Beispiel kürzere Probezeiten auf, jedoch waren dies Unterschiede von wenigen Monaten und werden daher keinen Anreiz zu einem Wechsel des Dienstherrn gegeben bzw. eine Entscheidung für den einen oder anderen Dienstherrn merklich begünstigt haben. Die Auswertung der Vorschriften kommt somit zu dem Ergebnis, dass die Mobilitätshemmnisse für die Beamten der allgemeinen Verwaltung für die Zeit vor der Föderalismusreform als sehr gering einzuschätzen sind.

4. Länderübergreifende Mobilität von Polizeibeamten vor der Föderalismusreform

Der Bereich der Polizei war auch vor der Föderalismusreform bereits weitestgehend Ländersache und mit „rund 280.000 Polizeivollzugsbeamten eines der größten Felder des öffentlichen Dienstes“ (Frevel/ Groß 2008, 67). Verfassungsrechtlich stand und steht der Art. 30 GG für die Ausübung und Erfüllung der staatlichen Aufgaben durch die Länder „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Weiter leitete sich die Kompetenz der Länder aus Art. 70 I GG ab. Hier wird bestimmt, dass die Länder in den Fällen die Regelungskompetenz innehaben, in denen der Bund keine Vorschriften erlässt. Ausnahmen im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 GG waren und sind demnach die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, welcher 2005 umbenannt wurde in Bundespolizei. Des Weiteren obliegt dem Bund die Zuständigkeit für „das Bundeskriminalamt als zentrale Datensammelstelle für länderübergreifende Aktivitäten, für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit (Interpol,

Europol) und für Ermittlungsaufgaben aus dem Arbeitsbereich der Bundesanwaltschaft“ (Frevel/Groß 2008, 68).

Für die Polizeivollzugsbeamten der Länder galten vor der Föderalismusreform die Vorschriften der Rahmengesetzgebung des Bundes nach § 99 BRRG, soweit nichts anderes bestimmt wurde. Die im vorangegangenen Kapitel festgehaltenen Ausführungen zu den Beamten der allgemeinen Verwaltung treffen somit grundsätzlich auch für Polizisten zu. Abweichend von der Rahmengesetzgebung konnten die Länder die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes regeln. Die gewährten Gestaltungsspielräume und wie sie genutzt wurden wird in den folgenden Kapiteln dargestellt.

4.1 Laufbahnen der Polizei

Generell gilt, dass der Polizeivollzugsdienst als Einheitslaufbahn gestaltet war und ist. Dies umfasst den Aufstiegsgrundsatz, dass den Beamten des Polizeivollzugsdienstes grundsätzlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung alle Ämter des Polizeivollzugsdienstes offen stehen (vgl. u.a. § 3 Sächsische PolLVO). Somit war es möglich, sowohl durch Weiterqualifikation in der Polizeilaufbahn aufzusteigen als auch bei höheren Abschlüssen wie den der Fachhochschulreife oder den der allgemeinen Hochschulreife unmittelbar ein Studium bei der Polizei zu beginnen, um die Laufbahnbefähigung für den gehobenen und den höheren Dienst zu erwerben. Je nach Bundesland ergänzten sich der gehobene und der höhere Dienst in unterschiedlichem Maße durch Aufstiegsbeamte.

In die Laufbahn des einfachen Dienstes wurde in den meisten Bundesländern bereits in den 60er Jahren nicht mehr eingestellt, obwohl dieser zu Beginn des Polizeidienstes in Deutschland den größten Anteil ausmachte. Die im Folgenden analysierten Vorschriften sind so gewählt, dass sie in der Fassung der Bekanntmachung einen möglichst kurzen Abstand zu der Umsetzung der Föderalismusreform aufweisen. Die Analyse hat gezeigt, dass bereits vor 2006 der mittlere Dienst in einigen Bundesländern abgeschafft werden sollte. So legte § 21 der Berliner Schutzpolizei-Laufbahnverordnung fest, dass der mittlere Dienst mittelfristig auslaufen solle. „Soweit der Nachwuchsbedarf für den gehobenen Dienst nicht mit qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern gedeckt werden kann, darf in den mittleren Dienst eingestellt werden“ (§ 21 (2) SLVO Berlin). Auch Hessen hat bereits vor der Föderalismusreform den mittleren Dienst nur noch in einer Übergangsbestimmung im Laufbahnrecht verankert.

Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein unterteilten die Einheitslaufbahn im Polizeivollzugsdienst in drei Abschnitte. Dabei galten die Abschnitte entsprechend der Laufbahngruppen. Somit war der Laufbahnabschnitt I äquivalent zum mittleren Dienst, Abschnitt II zum gehobenen und Abschnitt III zum höheren Dienst.

Nahezu einheitlich gestalteten sich auch die grundlegenden Ämter der Schutzpolizei und der Kriminalpolizei, aber auch der Wasserschutzpolizei. Im mittleren Dienst waren das folgende Ämter:

Polizeimeister/Kriminalmeister

Polizeiobermeister/Kriminalobermeister

Polizeihauptmeister/Kriminalhauptmeister

Bayern bot für die Schutzpolizei ergänzend noch das Amt des Polizeioberwachtmeisters an. In Niedersachsen war abweichend von den anderen Bundesländern das Eingangsamt im mittleren Dienst das des Polizeihauptwachtmeisters und des Kriminalhauptwachtmeisters. Der gehobene Dienst gestaltete sich ebenfalls in großen Teilen einheitlich. Dazu gehörten bundeseinheitlich folgende Ämter:

Polizeikommissar/Kriminalkommissar
Polizeioberkommissar/Kriminalkommissar
Polizeihauptkommissar/Kriminalhauptkommissar
Erster Polizeihauptkommissar/Erster Kriminalhauptkommissar

Das Land Baden-Württemberg hatte ergänzend das Amt des Wirtschaftskriminalisten eingerichtet. Etwas heterogener sah es im höheren Dienst aus. Folgende Ämter gestalteten sich grundlegend in allen Bundesländern gleich:

Polizeirat/Kriminalrat
Polizeioherrat/Kriminaloberrat
Polizeidirektor/Kriminaldirektor
Leitender Polizeidirektor/Leitender Kriminaldirektor

Das Amt des Inspektors der Polizei war ferner nur in den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen vorgesehen. Der Dienstgrad des (Vize) Präsident/Direktor der Bereitschaftspolizei(präsidium) existierte inhaltlich darüber hinaus in Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen. Unterschiede bestanden lediglich in der Bezeichnung. Den Landeskriminaldirektor gab es in Baden-Württemberg, Brandenburg und Niedersachsen. Den Direktor der Landespolizeischule ebenfalls in Brandenburg und Hessen. Zu den bundeslandspezifischen Ämtern zählten der Direktor des Zentralsdienstes der Polizei für Technik und Beschaffung (Brandenburg), Abteilungsdirektor Polizeipräsidium (Hessen), Direktor des Landesamtes für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei (Nordrhein-Westfalen), Direktor des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste (Nordrhein-Westfalen), Rektor und Prorektor der Hochschule der Polizei (FH) (Sachsen).

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass auf den größten Teil der Beamten die bundesweit einheitlichen Laufbahnen zutrafen und somit ein Wechsel in ein anderes Bundesland nicht an der Amtsbezeichnung gescheitert sein sollte. Die Ämter der Direktoren und Präsidenten wurden je Bundesland nur von einer Person bekleidet, so dass auch hier kein flächendeckendes Mobilitätsproblem aufgetreten sein wird.

Ein Mobilitätshemmnis aufgrund der Laufbahnregelungen ergab sich jedoch in den Fällen, in denen ein Polizist des mittleren Dienstes in ein Bundesland ohne mittleren Dienst wechseln wollte. Hier musste zusätzlich zu dem Dienstherrenwechsel ein Laufbahnwechsel vollzogen werden, welcher in der Form des Regelaufstiegs mit einer Ausbildung und einer Prüfung verbunden war, in Fällen von Praxis- oder Verwendungsaufstieg aber auch ohne Prüfung und Ausbildung auskam. In diesen Fällen wird die Laufbahnbefähigung festgestellt.

4.2 Anforderungen an formale Qualifikation und Altersgrenzen

Die Anforderungen an die formale Qualifikation der Bewerber waren in den Bundesländern weitestgehend gleich geregelt. Für den mittleren Dienst wurde ein Realschulabschluss oder ein Hauptschulabschluss mit förderlicher Berufsausbildung verlangt; für den gehobenen Dienst eine zum Hochschulstudium berechtigende Schulbildung und für den höheren Dienst ein abgeschlossenes Hochschulstudium, das für den Polizeidienst förderliche Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt oder die zweite juristische Staatsprüfung.

Über die Ausbildung der Polizeiräte im höheren Dienst bestand schon seit den 1990er Jahren ein Staatsvertrag zwischen den Bundesländern, wonach das erste Studienjahr nach einem einheitlichen Studienplan zu absolvieren war. „Damit auch garantiert ist, daß der Ausbildungsstandard der Ratsanwärter aus den verschiedenen Ländern nahezu nivelliert ist, absolvieren alle Anwärter der Republik gemeinsam - egal ob diese bei einer Länderpolizei, beim BGS oder beim BKA arbeiten - im zweiten Ausbildungsjahr den Ratslehrgang in der Polizei-Führungsakademie (PFA) in Hiltrup/Münster“ (Winter 1998, 89).

Die Altersgrenzen zur Einstellung in den Vorbereitungsdienst gestalteten sich wie in Tabelle 2 dargestellt. Grundsätzlich stellten alle Bundesländer in den mittleren Dienst ab der Vollendung des 16. Lebensjahres ein, mit Ausnahme von Sachsen. Hier war die Volljährigkeit Voraussetzung. Die Hessische LVO für Polizisten beinhaltete keine Vorschrift zur Altersgrenze im mittleren Dienst. Eher niedrige Ansprüche an das Alter der Bewerber stellten Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen, welche im Vergleich zu den anderen Bundesländern auch Bewerber über 30 einstellten. Bei den anderen Bundesländern lag die Altersgrenze etwa bei Mitte Zwanzig⁶.

Im gehobenen Dienst stellten die Bundesländer Bayern, Hessen und Saarland ebenfalls nur bis Mitte Zwanzig in den Vorbereitungsdienst ein, während die anderen Bundesländer die Höchstaltersgrenze auf die Vollendung des 32. Lebensjahres anhoben. Baden-Württemberg verzichtete im höheren Dienst komplett auf eine Höchstaltersgrenze, während Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz diese zumindest anhoben.

Weitere Voraussetzungen für die Einstellung in den Vorbereitungsdienst legte Bayern fest, indem es für alle Laufbahngruppen eine Mindestkörpergröße von 1,60 m und das Deutsche Schwimmabzeichen Bronze oder einen vergleichbaren Nachweis verlangte. Rheinland-Pfalz verlangte eine Mindestkörpergröße von 1,62 m und Thüringen von 1,65 m. Schleswig-Holstein differenzierte zum einen nach männlichen Bewerbern (mind. 1,65 m) und weiblichen Bewerberinnen (mind. 1,60 m). Die Anforderung für die Mindestkörpergröße galt in Schleswig-Holstein ausdrücklich nur für den mittleren und gehobenen Dienst.

⁶ Auch hier lagen keine alten Fassungen der Vorschriften der Länder Bremen, Hamburg und Sachsen-Anhalt zur Analyse vor.

TABELLE 2: ALTERSGRENZEN BEI EINSTELLUNG POLIZEI													
	BW	BY	BE	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	SH	TH
MD	17-31	17-26	17-25/ 40 ¹	17-26	--	17-28	17-25 (SP) 19-25 (KP)	bis 37,5	17-32	17-25	18-26	17-27/ 32 (WSP)	17- 32
GD	bis 32	17-26	bis 32	bis 32	bis 28	bis 32	bis 32/35 ³	bis 37	17-32	bis 28	bis 32	bis 32	bis 32/35 ²
HD	--	17-26	bis 32	bis 35	bis 41	bis 32	bis 32	bis 40	Bis 40/ 45 ³	bis 35	bis 32/ 35 ⁴	bis 32	bis 32/35 ²

-- : keine Altersgrenze

¹ 40 für „lebensältere“ Bewerber

² 35 bei unmittelbarer Einstellung

³ in Ausnahmefällen; Altersgrenzen zum Zeitpunkt der Zulassung zur Ausbildung

⁴ Bei Einstellung mit zweiter Staatsprüfung bis Vollendung 35. Lebensjahr

MD = Mittlerer Dienst; GD = Gehobener Dienst; HD = Höherer Dienst

WSP = Wasserschutzpolizei

SP = Schutzpolizei

KP = Kriminalpolizei

Die Altersgrenzen für den Regelaufstieg können der Tabelle 3 entnommen werden.

TABELLE 3: ALTERSGRENZEN BEI AUFSTIEG POLIZEI													
	BW	BY	BE	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	SH	TH
GD	--	40	30	--	--	50 ²	32	37	--	40	40/ 44-55 ³	40/45 ²	35/ 38-50 ³
HD	--	40	--	40	41/50 ¹	40/47- 55 ²	35	bis 40	40/45 ²	41	40/ 44-55 ³	40 ²	40/50 ²

-- : keine Altersgrenze

¹ Bei Prüfungsfreiem Aufstieg

² Beim Aufstieg für besondere Verwendungen

³ Bei prüfungserleichtertem Aufstieg

GD = Gehobener Dienst; HD = Höherer Dienst

4.3 Gegenseitige Anerkennung/ Übernahme

Tabelle 4 stellt die unterschiedliche Dauer der Vorbereitungsdienste nach Bundesländern dar. Wie in Kapitel Drei bereits dargelegt, besaß ein Bewerber die Laufbahnbefähigung im gesamten Geltungsbereich des BRRG, unabhängig davon, bei welchem Dienstherrn die Laufbahnbefähigung erworben wurde. Die differenzierte Ausgestaltung wird daher vor allem der Vollständigkeit halber und der späteren Vergleichsmöglichkeit wegen dargestellt.

TABELLE 4: DAUER DES VORBEREITUNGSDIENSTES IN MONATEN (POLIZISTEN)																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
MITTLERER DIENST	30	32	30	30			--	24	30	30	36	24	30		30	24
GEHOBENER DIENST	45	36	36	36			36	36	36	36	36	36	42		36	36
HÖHERER DIENST	--	24	--	--			36	24	24	--	--	24	30		24	--

--: keine regelmäßige Dauer des Vorbereitungsdienstes vorgesehen

Die Bundesländer Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein regelten des Weiteren ausdrücklich in ihren Laufbahnverordnungen, dass bei einer Übernahme früherer Polizeibeamter von anderen Dienstherrn die Probezeit als abgeleistet galt, wenn dieser bei dem abgebendem Dienstherrn bereits in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen war; „sie gilt ferner insoweit als abgeleistet, als der Beamte bei anderen Dienstherrn nach Erwerb der Befähigung oder nach Verleihung eines Amtes eine Dienstzeit in der entsprechenden oder in einer gleichwertigen Laufbahn zurückgelegt hat. War dem Beamten schon ein Amt verliehen, das zur gleichen Laufbahngruppe gehört wie das Amt, das ihm übertragen werden soll, so gilt diese Verleihung eines Amtes als Anstellung“ (§ 10 (1) LVOPol Baden-Württemberg vom 15. Juni 1998).

4.4 Absprachen der Innenministerkonferenz

Ein Dienstherrnwechsel sollte und soll nach Absprache der Innenministerkonferenz nur im Tauschverfahren möglich sein. Es wurde vorgesehen, dass ein länderübergreifender Wechsel nur mit einem qualifikationsgleichen Tauschpartner aus einem anderen Bundesland vollzogen werden dürfe. Findet sich kein passender Tauschpartner, kann kein Wechsel stattfinden, es sei denn, der Polizeivollzugsbeamte beantragt eine Entlassung. Dieser Vorgang birgt jedoch hohe Risiken. Eine informelle Absprache der Innenministerkonferenz, auf die auch Dose (2015) verweist, sieht vor, dass nach einer Entlassung eines Polizeivollzugsbeamten außerhalb des Tauschverfahrens für ein Jahr keine neue Ernennung bei einem neuen Dienstherrn erfolgen soll (vgl. Dose 2015, 17). Diese von der Innenministerkonferenz geschaffenen Umstände, stellen erhebliche Mobilitätshemmnisse für Polizisten dar. Einen geeigneten Tauschpartner im gewünschten Bundesland zu finden kann sich über Jahre hinziehen (vgl. Landesjournal der GdP Mecklenburg-Vorpommern 2009, 8) und eine Entlassung zu beantragen geht mit der Gewissheit einher, mindestens ein Jahr nicht im Polizeivollzugsdienst arbeiten zu können.

Zum wechselseitigen Schutz der Dienstherrn haben die Innenminister das „Verbot der feindlichen Übernahme“ geschaffen, welches beinhaltet, dass Beamte nicht ohne geeigneten Tauschpartner in ein anderes Bundesland wechseln dürfen bzw. abgeworben werden. Gegen dieses Verbot verstieß das Bundesland Berlin im Jahr 2008. Zuvor, im Jahr 2002, musste Berlin aus wirtschaftlichen Gründen etwa 1000 Stellen im Bereich der Polizei abbauen, hatte somit nicht ausreichend Kapazitäten, die damaligen Anwärter zu übernehmen und erteilte über die Senatsverwaltung das Einverständnis, die jungen Beamten nach Erwerb der Laufbahnbefähigung ohne Tauschpartner in

den Dienst eines anderen Dienstherrn zu überführen. Hamburg übernahm etwa 500 der Berliner Anwärter und verbeamtete diese im Laufe der Jahre. Berlin wiederum hatte im Jahr 2008 nicht mehr ausreichend Beamte und warb die abgegebenen Polizeivollzugsbeamten aus Hamburg durch persönliche Anschreiben wieder ab und vollzog somit die sogenannte feindliche Übernahme (vgl. BDK Landesverband Hamburg 2008).

In diesem Fall hatte der aufnehmende Dienstherr ein Interesse an der Übernahme ohne Einverständnis des abgebenden Dienstherrn. Grundlegend führen solche Verfahren jedoch zu Spannungsverhältnissen unter den Ländern, dessen Folgen nicht absehbar sind.

4.5 Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Polizeibeamten vor der Föderalismusreform

Der Beamtenrechtliche Status der Polizeivollzugsbeamten war vor der Föderalismusreform bundeseinheitlich gleich geregelt. Leichte Unterschiede gab es vor allem in der inhaltlichen Ausgestaltung der Laufbahnen. Die Vorschriften zum Laufbahnrecht stellten jedoch keinen entscheidendes Mobilitätshemmnis dar. Auch auf eine bundesweit ähnliche Ausbildung legten die Länder wert, insbesondere im höheren Dienst. Mobilitätshemmnisse lagen in der Vergangenheit vor allem in nicht normierten Absprachen zwischen den Bundesländern auf Ebene der Innenministerkonferenz. Dazu zählten vor allem das Tauschverfahren und die Regelung zur einjährigen Wartefrist vor einer neuen Ernennung bei einem neuen Dienstherrn.

Ergänzend sei hier die heterogene Polizei- und Eingriffsphilosophie, auf die auch Frevel und Groß verweisen, genannt (vgl. Frevel/Groß 2008). Diese Konzepte sind zwar durch eine reine Analyse der Vorschriften nicht zu fassen können jedoch auch Auswirkungen auf den Dienstherrnwechsel haben, sofern ein Bundesland in seiner Ausbildung vor allem auf Deeskalationsstrategien setzt, während ein anderes ein aktiv-aggressives Vorgehen etwa gegen Demonstranten oder Fußballfans vorsieht. Es ist fraglich, ob ein potentiell aufnehmender deeskalationsgeprägter Dienstherr einen Beamten mit völlig anderer Eingriffsphilosophie übernehmen würde. Gleichzeitig bedeutet ein Wechsel für den Beamten einen Aufwand in Form von Informationskosten, beispielhaft seien hier unterschiedliche Detailregelungen zum Vollzug des finalen Rettungsschusses genannt (vgl. Frevel/Groß 2008, 78).

Die Mobilitätshemmnisse und -anreize für Polizeivollzugsbeamte zum Zeitpunkt vor der Föderalismusreform werden zum einen – allein aufgrund der Vorschriftenanalyse – ähnlich wie bei den Beamten der allgemeinen Verwaltung als gering eingestuft. Insgesamt betrachtet jedoch, insbesondere aufgrund des Tauschverfahrens, als sehr tiefgreifend bewertet.

5. Länderübergreifende Mobilität von Lehrern vor der Föderalismusreform

Bereits vor der Föderalismusreform hatten die Bundesländer unter dem Grundsatz der Kulturhoheit erheblichen Spielraum in der inhaltlichen Ausgestaltung der Lehrerbildung und des Schulwesens, bekannt unter dem Grundsatz „Bildung ist Ländersache“. Verfassungsrechtlich steht der Art. 30 GG für die Ausübung und Erfüllung der staatlichen Aufgaben durch die Länder „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. In Verbindung mit den Art. 70 ff GG und der geringen rechtlichen Vorgaben im Bildungsbereich durch den Bund bildeten sich föderal differenzierte Vorschriften heraus. Die grundsätzlichen Vorschriften zum Beamtenstatus von Lehrern fanden sich jedoch ebenfalls im BRRG, welches die Aufteilung der Laufbahngruppen in einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst festlegte. Der einfache und mittlere Dienst blieb für Lehrer irrelevant, da diese direkt in den gehobenen oder höheren Dienst eingestuft wurden.

Durch den Umstand, dass die Regelungskompetenz für die Lehrerbildung schon vor der Föderalismusreform überwiegend bei den Ländern lag, ergab sich nicht nur inhaltlich, sondern auch formal eine erhebliche Zerfaserung der Regelungsquellen. Einige Länder nutzten ihre Landesbeamtengesetze, andere spezielle Laufbahnverordnungen für Lehrer oder erließen Lehrerbildungsgesetze, wieder andere haben für jedes studierbare Lehramt eine landesweit geltende Prüfungsordnung.

Wie auch Walm/Wittek (2014) bereits feststellen mussten, gestaltet sich daher eine entsprechende Analyse „nicht immer einfach, da die Bundesländer die lehramtsspezifischen Vorgaben unterschiedlich transparent machen bzw. den lehramtsbezogenen Studiengängen ein unterschiedlich starkes bildungspolitisches Gewicht geben“ (Walm/Wittek 2014, 16). Ziel ist es, die Vorschriften vor der Föderalismusreform aber nach der Bologna-Reform festzuhalten, so dass sich ein Zeitraum von 1999 bis 2006 ergibt. Im Fazit wird es notwendig sein, die Kausalkette der Veränderungen so exakt nachzuvollziehen, dass die Auswirkungen der Föderalismusreform von den Auswirkungen der Bologna-Reform unterschieden werden können.

Walm/Wittek haben eine ausführliche Analyse der ersten Phasen der Lehrerbildung vorgelegt. Sie betrachten dabei sowohl das Angebot der studierbaren Studiengänge, die Anzahl der Semester, geforderte Studien- und Prüfungsleistungen, sowie Zugang und Dauer des Vorbereitungsdienstes. Die folgende Analyse orientiert sich in den ersten Kapiteln an der Struktur dieses Berichts, wenngleich wegen der unterschiedlichen untersuchten Zeiträume eine inhaltliche Neugestaltung notwendig ist.

5.1 Studierbare Lehrämter, benötigte Fächerzahl und Regelstudienzeiten⁷

Die Mobilität der Lehrer beginnt bereits mit der Mobilität der Abiturienten. Zumindest, wenn man davon ausgeht, dass das Bundesland, in dem studiert wurde, den Grundstein für die spätere Mobilität legt. An dieser Stelle soll jedoch nicht untersucht werden, welche Bundesländer besonders attraktive Studienbedingungen und Zulassungsverfahren zum Lehramtsstudium geboten haben, wenngleich auf den Umstand und die Bedeutung hingewiesen werden soll. Eine Analyse kann in diesem Rahmen auch aus Zeit- und Platzgründen nicht vorgenommen werden, da auch innerhalb der Bundesländer von Universität zu Universität unterschiedliche Zulassungsverfahren galten. Auch auf die Erhebung von Studiengebühren, welche zusätzlich zu den üblichen Verwaltungsgebühren für jedes Semester erhoben wurden, kann hier nicht eingegangen werden. Die Analyse beginnt daher mit der grundsätzlich möglichen Studierbarkeit der sechs sogenannten Lehramtstypen, welche von der Kultusministerkonferenz kategorisiert wurden.

„Lehramtstyp 1: Lehrämter der Grundschule bzw. Primarstufe

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

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

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

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

Lehramtstyp 6: Sonderpädagogische Lehrämter“

(Walm/Wittek 2014, 18 ff).

Tabelle 5 zeigt eine systematische Darstellung der studierbaren Lehrämter nach Bundesland sowie der jeweiligen Regelstudienzeiten. Dabei fällt auf, dass die Lehramtstypen 4, 5 und 6 in allen Ländern ausgebildet wurden, jedoch mit unterschiedlichen Regelstudienzeiten. Wesentlich heterogener gestaltete sich das Studienangebot für die Sekundarstufe I und die Grundschule/Primarstufe. Die Länder Bayern, Hessen, Sachsen, Saarland und Thüringen boten ein eigenständiges Studium für die Grundschule/Primarstufe an, während in den anderen Ländern eine Kombination aus Grundschule/Primarstufe und der Sekundarstufe I angeboten wurde. Auch die Regelstudienzeiten unterschieden sich in diesem Bereich. Das konnte zum Problem werden, wenn der Vorbereitungsdienst in einem anderen Bundesland als das Studium erfolgen sollte. Nahezu alle Bundesländer hatten in ihren Verordnungen und Vorschriften den Zugang zum Vorbereitungsdienst an die Ableistung der jeweils in ihrem Land geltenden Regelstudienzeit gebunden. Für die Lehramtstypen 4-6, Gymnasium, berufliche Schulen und Sonderpädagogik, erscheint das Bild auch bei den Regelstudienzeiten homogener. Für das Bundesland Bremen liegen keine alten Fassungen der Vorschriften vor.

Insbesondere durch unterschiedliche Anforderungen an die benötigte Anzahl von Fächern konnte auch im späteren Berufsleben noch ein erhebliches Mobilitätshemmnis auftreten. Bundesländer, die eine hohe Anzahl an studierten Fächern fordern, erschwerten Bewerbungen aus anderen

⁷ Aus Gründen der Einheitlichkeit wird hier im Perfekt geschrieben, auch wenn die grundsätzlichen Unterschiede fortbestehen. Darauf wird in Kapitel 9 eingegangen.

Bundesländern damit den Zugang zu ihrem Schulsystem. Beispielhaft sei hier der Lehramtstyp 2 betrachtet. Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern forderten diesbezüglich, inklusive Didaktik und Erziehungswissenschaftlichen Studien, eine Anzahl von vier studierten Fächern. Baden-Württemberg hingegen beschränkt sich auf zwei Fächer. Niedersachsen wiederum verlangte, je nach Schwerpunkt auf Grund oder Haupt- und Realschule, eine Anzahl von zwei bis drei Fächern. Ein Wechsel von Baden-Württemberg nach Hamburg gestaltete sich aufgrund der unterschiedlichen Anzahl von studierten Fächern und der unterschiedlichen Regelstudienzeit besonders schwierig. Ebenso schwierig war ein Wechsel, wenn der Lehramtstyp 1 studiert wurde, welcher in den wenigsten Ländern angeboten wurde. Bayerische Lehrer hatten in diesem Fall den schlechtesten Stand, da sie zusätzlich noch die geringste Anzahl von Fächern studiert hatten. Des Weiteren spielten die Kombinationsmöglichkeiten von Fächern in die spätere Möglichkeit von Mobilität mit hinein. Jedes Bundesland hatte detaillierte Vorschriften, welche Fächer kombiniert werden durften und welche nicht. Dabei gab es vor allem in den „Nebenfächern“, also jenen, die nicht etwa Mathematik, Deutsch oder Englisch waren, differenzierte Ausgestaltungen. Besonders kompliziert waren die Anforderungen an musische Fächer wie Kunst und Musik, wenngleich diese zumindest in allen Bundesländern unterrichtet wurden. Anders gestaltete sich das bei Fächern, die oftmals aufgrund der geographischen Nähe zum Nachbarstaat angeboten wurden, wie etwa Niederländisch oder Dänisch. Diese Fächer zählten in die benötigte Anzahl der studierten Fächer mit hinein, nutzen aber nur noch wenig, wenn bei einem Wechsel in ein anderes Bundesland das Fach generell gar nicht an den Schulen angeboten wurde (vgl. Walm/Wittek 2014, 20ff).

TABELLE 5: STUDIERBARE LEHRÄMTER UND REGELSTUDIENZEITEN IN SEMESTERN																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
LEHRAMTSTYP 1	--	x/7	--	--		--	x/7	--	--	--	--	--	x/7	x/7	--	x/6
LEHRAMTSTYP 2	x/6	--	x/7/9	x/8		x/9,5	--	x/9	x/8	x/7	x/6	x/7	--	--	x/6	--
			1													
LEHRAMTSTYP 3	--	x/7	x/9	--		--	x/7	x/9	--	--	x/6	x/7	x/8	x/8	x/6	x/7
LEHRAMTSTYP 4	x/10	x/9	x/9	x/9		x/9,5	x/9	x/9	x/9	x/9	x/8	x/9	x/9	x/9	x/8	x/8
LEHRAMTSTYP 5	x/10	x/9	x/9	x/9		x/9,5	x/9	x/9	x/9	x/9	x/-	x/9	x/9	x/9	x/8	x/8
LEHRAMTSTYP 6	x/8	x/9	x/9	x/9		x/9,5 ²	x/9	x/9	x/9	x/9	x/9	x/9	x/9	x/9	x/8	x/10-11 ³

Darstellung gewählt nach Walm/Wittek 2014, 18. Inhaltlich eigene Recherche.

--: Lehramtstyp wird nicht angeboten

x: Lehramtstyp wird angeboten

¹Bei einem fachwissenschaftlichem Fach 7 Semester, bei zwei fachwissenschaftlichen Fächern 9 Semester

²Angaben zur Regelstudienzeit in der Verordnung schließen die Prüfungszeit ausdrücklich mit ein

³Erste Staatsprüfung für Grund- oder Regelschule bestanden als Voraussetzung zur Zulassung zur Staatsprüfung Sonderpädagogik, dann plus 4 Semester Aufbaustudium Sonderpädagogik

Das Studium schloss in allen Bundesländern mit der Ersten Staatsprüfung ab. Es konnte sich verlängern, wenn ein bundesländerübergreifender Hochschulwechsel stattgefunden hatte und die bisherigen Leistungen nicht anerkannt wurden. Die Anerkennung der Leistungen wurde in den meisten Bundesländern durch das jeweilige Landesprüfungsamt geprüft.

Berlin und Brandenburg hatten dafür eine spezielle Anerkennungsvereinbarung beschlossen. „Für die Zulassung zur Ersten Staatsprüfung in Berlin bzw. Brandenburg gelten die Bedingungen des Bundeslandes, in dem die Prüfung abgelegt wird; die Zulassungsvoraussetzungen können im anderen Bundesland erworben worden sein. Über die Anerkennung entscheiden das Prüfungsamt für Lehramtsprüfungen Berlin [...] bzw. das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Landesprüfungsamt für Lehrkräfte [Potsdam]“ (FU Berlin 2006, 4). Das Vorhandensein dieser Vereinbarung lässt den Umkehrschluss zu, dass der Wechsel aus den anderen 14 Bundesländern, die nicht Teil der Vereinbarung waren, nur erschwert möglich war.

Auch bei einem Wechsel zwischen Berlin und Brandenburg war die Anerkennung der bisherigen Leistungen auf die Beurteilung einer Prüfungsstelle angewiesen und somit auch vom Einzelfall abhängig. Auch gesetzlich nicht normierte Vereinbarungen zwischen Bundesländern oder einzelnen Hochschulen sind möglich. Die Erforschung solcher Vollzugspraktiken wird unter anderem Gegenstand der nächsten Forschungsphase sein.

TABELLE 6: BENÖTIGTE FÄCHER INKLUSIVE DIDAKTIK/EW																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
LEHRAMTSTYP 1	--	2	--	--		--	4(6) ¹	--	--	--	--	--	3	3	--	4
LEHRAMTSTYP 2	2	--	2-3	3		4	--	4	2/3 ²	2	3	3	--	--	2	--
LEHRAMTSTYP 3	--	2	3	--		--	3	4	--	--	3	3	3	4	2	3
LEHRAMTSTYP 4	2/3 ¹	2	3	3		3	3	3	2	2	3	3	3	4	2	3
LEHRAMTSTYP 5	2	2	3	3		3	3	3	4	2	--	3	3	3	2	3
LEHRAMTSTYP 6	3	2	3	4		4	4	4	2	4	4	3	4	5-6 ¹	3	3

Darstellung gewählt nach Walm/Wittek 2014, 18. Inhaltlich eigene Recherche.

--: Lehramtstyp wird nicht angeboten

¹ Je nach Fächerkombination. Bei Kombination von „Nebenfächern“ werden mehrere benötigt

² 2 Fächer beim Schwerpunkt auf Haupt- und Realschule; 3 Fächer beim Schwerpunkt auf Grundschule

5.2 Vorbereitungsdienst

Der Vorbereitungsdienst, zumeist bekannt als Referendariat, war Voraussetzung für die Zweite Staatsprüfung. In allen Bundesländern war im Regelfall das Bestehen der Ersten Staatsprüfung und das Ableisten eines Studiums mit sechs oder acht Semestern Regelstudienzeit mit einer vorgesehenen Fächerkombination die Zulassungsvoraussetzung für den Vorbereitungsdienst. Mobilitätshemmnisse konnten sich in Bezug auf den Vorbereitungsdienst in folgenden Punkten ergeben:

- 1) (Nicht) Gleichberechtigter Zugang zum Vorbereitungsdienst in allen Ländern.
- 2) Fraglichkeit späterer wechselseitiger Anerkennung des Vorbereitungsdienstes.

Ein gleichberechtigter Zugang zum Vorbereitungsdienst scheiterte zum einen, wie bereits oben angemerkt, an den Unterschieden der studierbaren Lehrämter, der benötigten Fächerkombination

und der Anzahl der Fächer. Des Weiteren ist eine grundlegende Annahme, dass die studierten Lehramtstypen auch im jeweiligen Bundesland im Vorbereitungsdienst ausgebildet wurden. „Die Praxis zeigt jedoch, dass nicht immer ein entsprechendes Angebot an Plätzen vorhanden ist, um den Bedarf der Bewerber_innen zu decken“ (Walm/Wittek 2014, 32). Berlin hingegen sicherte den Lehramtsstudenten, welche tatsächlich in Berlin studiert haben, einen Rechtsanspruch auf Zulassung zum Vorbereitungsdienst zu (vgl. FU Berlin 2006, 18). Dies führt im Umkehrschluss wiederum dazu, dass für Bewerber aus anderen Bundesländern wahrscheinlich nicht mehr allzu viele Plätze zur Verfügung standen.

Thüringen versagte in § 3 der Thüringer Verordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für die Lehrämter (ThürAZStPLVO) jenen Bewerbern aus anderen Bundesländern ausdrücklich den Zugang zum Vorbereitungsdienst, wenn „bereits mehr als die Hälfte des in Thüringen vorgeschriebenen regelmäßigen Vorbereitungsdienstes in einer entsprechenden oder gleichwertigen Laufbahn in einem anderen Land im Geltungsbereich des Grundgesetzes abgeleistet“ wurde.

TABELLE 7: DAUER VORBEREITUNGSDIENST IN MONATEN LEHRER																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI ³	NW	RP	SL	SN	ST	SH ⁴	TH
LEHRAMTS-TYP 1	--	24	--	--		--	24	--	--	--		--	24	24	--	24
LEHRAMTS-TYP 2	18		24	(18-)24 ¹		18	--	24	Min. 6	Max. 24		Min. 18	--	--	24	--
LEHRAMTS-TYP 3	--	24	24	--		--	24	24	--	--		Min. 18	24	24	24	24
LEHRAMTS-TYP 4	18	24	24	(18-)24 ¹		24	24	24	Min. 12	Max. 24		Min. 18	24	24	24	24
LEHRAMTS-TYP 5	18	24	24	(18-)24 ¹		18 ² /24	24	24	Min. 12	Max. 24		Min. 18	24	24	24	24
LEHRAMTS-TYP 6	18	24	24	(18-)24 ¹		24	24	24	Min. 6	Max. 24		Min. 18	24	24	24	24

¹ Schulpraktische Studien, die während des Lehramtsstudiums absolviert wurden, werden bis zu einer Dauer von sechs Monaten auf den Vorbereitungsdienst angerechnet, sofern sie inhaltlich den Anforderungen und Zielen des Vorbereitungsdienstes entsprechen.

² 18 Monate bei Fachlehrern oder Lehrern für Fachpraxis; 24 Monate bei Lehramt an der Oberstufe-Berufliche Schulen

³ §5 PVO Lehr II: „(1) Auf den Vorbereitungsdienst werden angerechnet

1. a) für Lehrämter des gehobenen Dienstes bis zu zwölf Monate,

b) für Lehrämter des höheren Dienstes bis zu achtzehn Monate,

bereits abgeleistete Zeiten des Vorbereitungsdienstes der jeweiligen oder einer dieser entsprechenden oder gleichwertigen Laufbahn oder einer gleichwertigen Ausbildung

(2) Auf Antrag können auf den Vorbereitungsdienst Zeiten einer Ausbildung oder Tätigkeit, die für die Lehramtsausbildung förderlich sind,

1. für die Lehrämter des gehobenen Dienstes bis zu sechs Monate, 2. für die Lehrämter des höheren Dienstes bis zu zwölf Monate angerechnet werden“.

⁴ 24 Monate für Lehrer und Studienräte, für Fachlehrer 3 Schuljahre

Für Bremen und Rheinland-Pfalz liegen keine Daten vor.

Aufgrund der unterschiedlichen Dauer des Vorbereitungsdienstes bestand die Gefahr, dass dieser im späteren Berufsleben, insbesondere bei Ersteinstellungen, nicht als vollwertig anerkannt wurde und zu Ablehnungen der Bewerbung oder zu verlängerten Probezeiten im neuen Bundesland führte.

Aus einem Expertengespräch im März 2015 ging hervor, dass in Baden-Württemberg das Ablegen der ersten Staatsprüfung für Lehrer zeitlich versetzt nach den anderen Bundesländern durchgeführt wurde, was dazu führte, dass zum einen die angehenden Referendare aus Baden-Württemberg ihre Bewerbungen bundesweit erst verzögert einreichen konnten; zum anderen hatte das für das Bundesland Baden-Württemberg die Folge, dass die meisten hochqualifizierten Bewerber aus anderen Ländern bereits eine Stellenzusage aus anderen Ländern erhalten hatten.

5.3 Verbeamtung und Besoldung

Die Verbeamtung ist ein entscheidender Anreiz für die Ergreifung des Lehrerberufs. Es wird sowohl Einkommenssicherheit als auch Beständigkeit zugesichert. Grundsätzlich gelten die Landesbeamtengesetze auch für Lehrer, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird. Jedoch entwickelte sich die Häufigkeit der Verbeamtung im Vergleich zur bloßen Anstellung von Lehrern bundesländerübergreifend und über die Zeit hinweg recht unterschiedlich. Einige Bundesländer verbeamteten ihre Lehrer gar nicht, so etwa Mecklenburg-Vorpommern bis ins Jahr 2013. Bundesländer, welche ihre Lehrer verbeamteten, bieten einen klaren Mobilitätsanreiz. Hohe Altersgrenzen sind ein weiterer Faktor, der bundesländerübergreifende Wechsel begünstigen oder im Falle eines Wechsels in ein Bundesland mit niedrigeren Altersgrenzen erschweren kann. Ein Wechsel eines Beamten in ein Land, das nicht verbeamtet, stellt für den Betroffenen eine besonders hohe Hürde dar. Er verliert im neuen BL nicht nur den bisherigen Status, sondern er kann sich auch bei einer möglicherweise erwünschten Rückkehr nicht einer automatischen neuen Verbeamtung sicher sein.

Bei der Analyse der Einstufung der Lehrer in die Besoldungsgruppen stellten sich länderübergreifende Unterschiede heraus. Es liegen derzeit nicht für alle Bundesländer für die Zeit vor der Reform Daten vor, jedoch lässt sich aus den vorhandenen Vorschriften entnehmen, dass die Lehrämter für das Gymnasium (nach selektiver Betrachtung) alle in den höheren Dienst und somit mindestens in die Besoldungsgruppe A 13 als Eingangsamt eingestuft wurden. Die Lehramtstypen 1-3 hingegen fielen in die Laufbahn des gehobenen Dienstes und zwar mit unterschiedlichen Besoldungsgruppen. Baden-Württemberg besoldete als Einstiegsamt mit A 12, wohingegen Brandenburg mit A 11 beginnt und nach A 12 und höher erst nach Beförderung besoldet wurde. Der Lehramtstyp 5 fiel in den meisten Bundesländern in den höheren Dienst, wenngleich Fachlehrer in den gehobenen Dienst eingestuft und somit grundsätzlich erstmal schlechter besoldet wurden. Der Lehramtstyp 6, welcher wie die Tabellen 2 und 3 zeigen, mit den durchschnittlich längsten Studienzeiten und der höchsten Fächerzahl dasteht, wurde größtenteils im gehobenen Dienst eingestellt. Eine Ausnahme scheint hier Hamburg zu sein. Eine mögliche Erklärung für die allgemein niedrigere Besoldung ist, dass die Sonderpädagogischen Schulen oder Förderschulen sich auf den Bereich der Primar- und Sekundarstufe I beschränken und daher wie die Lehramtstypen 1-3 vorrangig im gehobenen Dienst eingestellt werden.

In Brandenburg wurden Lehrer nach der Schullaufbahnverordnung im Bereich der Primarstufe als Eingangsamt in die Besoldungsgruppe A 11 eingestuft, sofern sie ihre Laufbahnbefähigung in der ehemaligen DDR erworben hatten. Bei Befähigung aus der BRD wird das Eingangsamt nach A 12 besoldet.

5.4 Anerkennung und Feststellungen

Nahezu alle Laufbahnvorschriften der Bundesländer beinhalteten eine Regelung zur Anerkennung von Prüfungsleistungen oder Befähigungen aus anderen Bundesländern. Diese unterschieden sich im Wesentlichen nicht maßgeblich. Es wurde in der Regel eine Prüfungsstelle angegeben, welche über die Gleichwertigkeit der bisherigen Leistungen zu entscheiden hatte. Als Voraussetzung der Anerkennung wurde zumeist die Gleichartigkeit oder Gleichwertigkeit der Leistung, Ausbildung oder Prüfung verlangt, die den landeseigenen Anforderungen im Wesentlichen entsprach. Wurden diese Anforderungen nicht erfüllt, wurden ergänzende Leistungen verlangt. So legte Brandenburg in § 18 BbgLeBiG beispielsweise fest, dass „weitere Studien- und Prüfungsleistungen oder eine Erprobung im Unterricht oder eine ergänzende Ausbildung auch im Rahmen des Vorbereitungsdienstes zu erbringen [sind]. Dies gilt entsprechend für die Anerkennung von außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes erworbenen Zusatzqualifikationen gemäß § 17 Abs. 1 sowie für die Anerkennung von Erweiterungsprüfungen und Ergänzungsprüfungen“ (§ 18 BbgLeBiG).

Auf die gegenseitige Anerkennung, insbesondere von Lehramtsabschlüssen, arbeitet die Kultusministerkonferenz beständig hin. Beispielhaft seien hier die Beschlüsse aus den Jahren 1990 und 1999 („Beschluss zur gegenseitigen Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen“) genannt. Diese waren inhaltlich jedoch eher vage und beließen den Ländern weite Entscheidungsspielräume. Ziel war es, dass die unterschiedliche Ausgestaltung der Lehrämter kein Hindernis zur Anerkennung und zur Mobilität mehr darstellen sollte, „wobei allerdings die Einordnung in eine bestimmte Laufbahn sowie die besoldungsmäßige Einstufung oder Eingruppierung in eine Vergütungsgruppe weiterhin Sache des aufnehmenden bzw. einstellenden Landes ist“ (KMK 2009, 2f). Beschlüsse der Kultusministerkonferenz haben des Weiteren keinen rechtsverbindlichen Charakter.

5.5 Absprachen der Kultusministerkonferenz

Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Mobilitätshemmnissen gab es für Lehrer, ähnlich wie für Polizisten, eine Absprache der Kultusministerkonferenz, welche für den länderübergreifenden Dienstherrenwechsel ein Tauschverfahren vorsah. Auch in diesem Fall war die gleiche Qualifikation des Tauschpartners Grundvoraussetzung. Ein Tausch von einem Grundschullehrer mit einem Gymnasiallehrer hätte nicht funktioniert, ebenso wenig wie ein Tausch eines Musiklehrers mit einem Mathematiklehrer. Jedes Land sollte nach der Absprache so viele (qualifikationsgleiche) Lehrer aufnehmen, wie es selbst abgegeben hat.

Wollte sich ein Lehrer in einem neuen Bundesland bewerben, konnte dies nur mit der Einverständniserklärung des abgebenden Dienstherrn geschehen, dieser musste der Bewerbung eine sogenannte Freigabeerklärung beilegen.

5.6 Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Lehrern vor der Föderalismusreform

Die vorausgehende Analyse der einschlägigen Vorschriften der Länder hat gezeigt, dass vor der Föderalismusreform bereits folgende Mobilitätshemmnisse für Lehrer bestanden:

1. Unterschiedliches Angebot an studierbaren Lehramtstypen
2. Unterschiedliche Regelstudienzeiten
3. Unterschiedliche Fächeranzahl und zulässige Kombinationsmöglichkeiten
4. Ungleichberechtigter Zugang zum Vorbereitungsdienst und unterschiedliche Dauer
5. Nicht gewährleistete gegenseitige Anerkennung des Vorbereitungsdienstes
6. Ungleiches Verhältnis von Verbeamtungen zu angestellten Lehrern
7. Unterschiedliche Einstufung in Besoldungsgruppen
8. Nicht gewährleistete wechselseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen

Auch die Vorschriften und Beschlüsse zur wechselseitigen Anerkennung der Prüfungen und Befähigungen scheinen eher wirkungslos. So evaluierte die Kultusministerkonferenz ihre eigenen Bestrebungen im Jahr 2009 wie folgt: „Nach wie vor bestehen jedoch unterschiedliche ländereigene Vorschriften [...] dies hat gewisse Einschränkungen bei der Zulassung zum Vorbereitungsdienst oder bei der Einstellung in den staatlichen Schuldienst zur Folge - ggf. auch dann, wenn, wie in einigen Ländern üblich, formal eine Anerkennung der Prüfungen oder Befähigungen ausgesprochen wird“ (KMK 2009, 2 f). Des Weiteren sei nicht auszuschließen, „dass - sofern die in der Anlage genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind - entsprechend den Bestimmungen des aufnehmenden Landes Nachqualifizierungen zu erbringen, zusätzliche Teilprüfungen abzulegen und/oder Teile des Vorbereitungsdienstes abzuleisten sind“ (KMK 2009, 3).

Im Gesamtbild unterlag die Mobilität von Lehrern bereits vor der Föderalismusreform vielen Einschränkungen. Dabei fällt insbesondere auf, dass der Grundstein für die spätere beruflich-geographische Verortung bereits im Studium gelegt wurde. Die Wahl der Fächerkombination etwa konnte rational gesehen bei Studenten kaum noch nach Interesse erfolgen, sondern nach größtmöglicher Kompatibilität mit den Lehrerausbildungssystemen möglichst vieler Bundesländer. Die Mobilitätshemmnisse werden aufgrund der skizzierten Analyseschritte daher als sehr gravierend eingestuft. Anreize zur Mobilität boten vor allem die Länder, welche ihre Lehrer verbeamteten und vergleichsweise niedrigere Anforderungen an die formalen Voraussetzungen wie Fächeranzahl, Fächerkombination und Dauer des Studiums und des Referendariats legten.

6. Die „neuen“ Laufbahnsysteme der Länder

Nachdem die Vorschriften aus der Zeit vor der Umsetzung der Föderalismusreform in den vorherigen Kapiteln ausführlich dargestellt wurden, soll nach folgenden Analyseschritten weiterverfahren werden:

1. Überblick der verfassungsrechtlichen Änderungen (output).
2. Darstellung der neuen Laufbahnsysteme der Länder (outcome).
3. Analyse der neuen Laufbahnverordnungen (outcome).
4. Abschätzung der Auswirkungen der neuen Rechtslage auf die Mobilität von Beamten, Lehrern und Polizisten im Vergleich zu der Ausgangssituation vor der Umsetzung der Föderalismusreform (impact).

Ein kurzer Überblick über die verfassungsrechtlichen Änderungen scheint an dieser Stelle ausreichend, da sich die eigentliche Analyse mit der Umsetzung der neuen Kompetenzverteilung durch die Länder befasst. Ziel der Föderalismusreform war es, die bundesstaatliche Ordnung zu modernisieren, um „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (Deutscher Bundestag 2006, Drs. 16/813, 1). Konkret wurde Art. 75 GG aufgehoben, welcher die Länder bis dahin dazu verpflichtete, ihre Vorschriften im Bereich der Landesbeamtengesetze an den Vorschriften der Rahmengesetzgebung auszurichten.

Art. 74 Nr. 27 GG trat in Kraft, demzufolge der Bund zwar noch die Statusrechte und –pflichten der Beamten der Länder und weiteren Körperschaften des öffentlichen Rechts regelt, jedoch mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. „Diese Neuverteilung der Zuständigkeiten für die Landesbeamten und -richter wird flankiert von einer Ergänzung des Artikels 33 Abs. 5, nach der das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht nur zu regeln, sondern ausdrücklich auch fortzuentwickeln ist“ (Deutscher Bundestag 2006, Drs. 16/813, 8).

Mit der zurückgewonnenen Gestaltungsfreiheit im Bereich des Laufbahnrechtes sind die Bundesländer sehr unterschiedlich umgegangen. Ausgangslage war das bundeseinheitliche Laufbahnsystem, welches sich in den einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst gliederte. Vorteil dieser bundesweit einheitlichen Regelung war, unabhängig von den inhaltlichen Ausgestaltungen der Laufbahnverordnungen, eine relativ unkomplizierte Einstufung der Beamten in die jeweilige Laufbahngruppe bei länderübergreifendem Dienstherrnwechsel.

Das viergliedrige Laufbahnsystem behalten die Bundesländer Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland bei. Die Laufbahnsysteme der norddeutschen Küstenländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Bremen und Hamburg lassen sich zusammenfassen, da diese Länder ihr Laufbahnrecht mit dem Ziel der Wahrung der Mobilität bewusst gemeinsam gestaltet haben. Diese Länder reduzieren ihr Laufbahnsystem auf zwei Laufbahngruppen mit jeweils zwei Einstiegsämtern. Dies führt im Endeffekt dazu, dass das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 dem einfachen Dienst, das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 dem mittleren Dienst, das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 dem gehobenen und das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 dem höheren Dienst gleicht. Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt reduzierten ihr Laufbahnrecht ebenfalls auf zwei Laufbahnen mit je zwei Einstiegsämtern.

Grafik 1: Die neuen Laufbahnsysteme der Bundesländer (eigene Darstellung)

Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland		Thüringen, Hessen, Baden-Württemberg		Norddeutsche Küstenländer + Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt		Bayern und Rheinland-Pfalz	
Einfacher Dienst	EA			1. Laufbahngruppe	1. Einstiegsamt	(Leistungs-) Laufbahn	1. EA/Qualifikationsebene
Mittlerer Dienst	EA	Mittlerer Dienst	EA		2. Einstiegsamt		2. EA/Qualifikationsebene
Gehobener Dienst	EA	Gehobener Dienst	EA	2. Laufbahngruppe	1. Einstiegsamt		3. EA/Qualifikationsebene
Höherer Dienst	EA	Höherer Dienst	EA		2. Einstiegsamt		4. EA/Qualifikationsebene

EA = Einstiegsamt

Baden-Württemberg, Thüringen und Hessen bleiben bei der Einteilung in mittleren bis höheren Dienst, die Laufbahngruppe des einfachen Dienstes entfällt. Bayern hat eine Leistungslaufbahn eingeführt, welche sich wiederum in vier sogenannte Qualifikationsebenen aufteilt. Die Anforderungen an die formale Qualifikation für die jeweilige Qualifikationsebene lassen jedoch einen Rückbezug auf den einfachen bis höheren Dienst der vormaligen bundesweiten Rahmengesetzgebung zu. Auch Rheinland-Pfalz reduziert sein Laufbahnsystem auf eine Laufbahngruppe mit vier Einstiegsämtern.

Grafik 1 verdeutlicht, dass abgesehen von Thüringen, Hessen und Baden-Württemberg noch immer in allen Bundesländern eine Gliederung in vier Ebenen vorliegt. Dabei sind zum Beispiel die Anforderungen an die formale Qualifikation sowohl für den einfachen Dienst in NRW als auch für das erste Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 in Niedersachsen oder für die erste Qualifikationsebene bei der Leistungslaufbahn in Bayern die gleichen. Dies gilt auch für die anderen Laufbahngruppen.

Geändert hat sich vor allem die Anzahl der Laufbahnen. Mit zuvor über 100 Laufbahnen haben, mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, alle Bundesländer eine deutliche Reduzierung der Laufbahnen vorgenommen. Grafik 2 stellt die neuen Laufbahnen nach Bundesländern dar. Die Anzahl der Laufbahnen variiert zwischen sechs und elf. In der Grafik sind die fachlich ähnlichen Laufbahnen nebeneinander angeordnet.

Es fällt auf, dass die Fachlaufbahnen in sehr ähnlichem Umfang ausgestaltet wurden. Zwar variiert die Anzahl der Laufbahnen geringfügig, die wesentlichen Laufbahnen wie etwa Allgemeine Verwaltung, Justiz, Polizei, Gesundheit- und Soziales und Naturwissenschaften finden sich in allen Bundesländern wieder.

Grafik 2: Die reduzierten Laufbahnen der neuen Laufbahnsysteme (eigene Darstellung)

SL	NORD-DEUTSCHE KL.	BE	SN	BY	RP	HE	TH
1. Allgemeine Verwaltungsdienste	1. Allgemeine Dienste	1. Allg. Verwaltungsdienst	1. Allgemeine Verwaltung	1. Verwaltung und Finanzen	1. Verwaltung und Finanzen	1. Allgemeine Verwaltung	1. Nichttechnischer Verwaltungsdienst
2. Technischer Verwaltungsdienst	2. Technische Dienste	2. Technische Dienste				2. Technischer Dienst	2. Technischer Dienst
3. Steuerverwaltungsdienst	3. Steuerverwaltung	3. Steuerverwaltung	2. Finanz- und Steuerverwaltung			3. Steuerverwaltung	3. Steuerverwaltungsdienst
4. Justizdienst	4. Justiz	4. Justiz und Justizvollzugsdienst	3. Justiz	2. Justiz	2. Justiz und Justizvollzug	4. Justiz	4. Justizdienst
5. Gesundheits- und sozialer Dienst	5. Gesundheits- und soziale Dienste	5. Gesundheit und Soziales	4. Gesundheit und Soziales	3. Gesundheit	3. Gesundheit und Soziales	5. Sozialer Dienst	5. naturwissenschaftliche Dienste
6. Agrar- und Umweltdienst	6. Agrar- und umweltbezogene Dienste		5. Agrar- und Forstverwaltung			6. Forstdienst	6. agrar-, forst-, und umweltbezogene Dienste
7. Naturwissenschaftlicher Dienst	7. Wissenschaftliche Dienste	6. Wissenschaftliche Dienste	6. Naturwissenschaft und Technik	4. Naturwissenschaft und Technik.	4. Naturwissenschaft und Technik	7. Wissenschaftlicher dienst	7. wirtschafts-, gesellschafts-, und sozialwissenschaftliche Dienste
8. Sprach- und kulturwissenschaftlicher Dienst	8. Bildung	7. Bildung	7. Bildung und Kultur	5. Bildung und Wissenschaft	5. Bildung und Wissenschaft	8. Schuldienst	8. Dienst in der Bildung
9. Allgemeiner wissenschaftlicher Dienst	9. Feuerwehr	8. feuerwehrtechnischer Dienst	8. Feuerwehr			9. Feuerwehr	9. feuerwehrtechnischer Dienst
10. Ärztlicher Dienst	10. Polizei	9. Polizeivollzugsdienst	9. Polizei	6. Polizei und Verfassungsschutz	6. Polizei und Feuerwehr	10. Polizei	10. Polizeivollzugsdienst
11. Tierärztlicher Dienst						11. Medizinischer Dienst	11. ärztliche und gesundheitswissenschaftliche Dienste

7. Länderübergreifende Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung nach der Föderalismusreform

Hintergrund der aktuellen Novellierungen des Laufbahnrechts sind vor allem die Herausforderungen des demographischen Wandels. Die erwartete Verknappung von Arbeitskräften wird den Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter verschärfen. Damit der Öffentliche Dienst in diesem Wettbewerb bestehen kann, muss er sich attraktiver aufstellen. Hierzu formuliert Idecke-Lux, mit Blick auf die Reformierung der Aufstiegsmöglichkeiten in NRW sehr klar, dass es nichts nütze „ausgehend von den Aufgaben abstrakte Qualifikationsstandards zu definieren, wenn es keine Bewerberinnen und Bewerber gibt, die diese erfüllen. [...] Stärker als bislang werden die Dienstherren darauf angewiesen sein, den Erwerb von Qualifikationen für die Erledigung von Aufgaben systematisch zu fördern“ (Idecke-Lux 2014, 113). Und diese systematische Förderung von Qualifikationen ist dann eben im Laufbahnrecht anzulegen.

Auch Bayern strebt mit der Neuregelung eine Attraktivitätssteigerung des Laufbahnrechts an, das den Beamten reizvolle Aufstiegchancen zu bieten habe (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2010, 12). Dies kann sich bundesländerübergreifend zu einem Wettbewerb um „die besten Köpfe“ (DGB 2006, 1) entwickeln. Eine Wettbewerbssituation an sich kann zu einer erhöhten Mobilität führen. Es besteht jedoch auch das Risiko, dass die Mobilität der Beamten durch die neuen Verordnungen erschwert oder gehemmt wird, etwa durch unterschiedliche Altersgrenzen, eingeschränkte Anerkennung der Ausbildung, der Fortbildungsmaßnahmen, der Beförderungen und der Aufstiegsmaßnahmen.

In Kapitel 7.1 werden daher die Möglichkeiten der Weiterqualifizierung in den 16 Bundesländern

dargestellt, während Kapitel 7.2 sich daran anschließend mit der gegenseitigen Anerkennung der Weiterqualifizierungen beschäftigt. In einem weiteren Unterkapitel soll auf die Bedeutung der Altersgrenzen eingegangen werden.

7.1 Möglichkeiten der Weiterqualifizierung

Unterschiede haben sich im Zuge der neuen Laufbahnsysteme vor allem im Bereich des Aufstiegs und der Weiterqualifizierung herausgebildet. Die folgende Tabelle stellt grundlegend dar, welches Bundesland welche Aufstiegsmöglichkeiten anbietet. Auf Detailregelungen zu den Voraussetzungen und den Mindestdienstzeiten wird in gesonderten Unterkapiteln eingegangen.

TABELLE 8: AUFSTIEGSMÖGLICHKEITEN																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
REGELAUFSTIEG	x	x ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x ¹	x	x	x	x	x
VERWENDUNGS-AUFSTIEG	x	--	--	x	--	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--	--
PRAXISAUFSTIEG	--	--	x	--	x	--	x ²	x	x	--	--	x	--	--	--	x
MODULARE QUALIFIZIERUNG STUDIUM	--	x	--	--	--	--	--	--	--	x	x ⁴	--	--	--	--	--
SCHNELLAUFSTIEG	x	--	--	x	--	x	x ³	--	--	x	--	--	x	--	--	x
BEWÄHRUNGS-AUFSTIEG	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--
ERLEICHTERTER AUFSTIEG	--	--	--	--	--	--	--	x	--	--	--	--	--	--	--	--

--: nicht vorgesehen

x: vorgesehen

¹: heißt in Bayern und Rheinland-Pfalz Ausbildungsqualifizierung, ist inhaltlich weitgehend unverändert zum vorherigen Regelaufstieg

²: heißt in Hessen Erfahrungsaufstieg

³: heißt in Hessen Qualifikationsaufstieg

⁴: heißt in Rheinland-Pfalz Fortbildungsqualifizierung

7.1.1 Regelaufstieg

Alle Bundesländer bieten weiterhin den Regelaufstieg an, welcher mit einer Ausbildung oder einer ausbildungsähnlichen Qualifizierung verbunden ist. Der Regelaufstieg wird mit einer Abschlussprüfung, die der üblichen Ausbildungsprüfung entspricht, abgeschlossen. In Bayern und Rheinland-Pfalz wurde im Rahmen der Leistungslaufbahn der Regelaufstieg zumindest sprachlich durch die Ausbildungsqualifizierung ersetzt, wobei diese sowohl inhaltlich als auch vom Verfahren her mit dem Regelaufstieg vergleichbar ist. Wie beim Regelaufstieg ist auch die Ausbildungsqualifizierung für Beamte vorgesehen, welche die Zugangsvoraussetzung für eine Einstellung im höheren Einstiegsamt nicht erfüllen. Durch absolvieren der vorgesehenen Ausbildung und Prüfung für das jeweilige Einstiegsamt kann eine Beförderung vorgenommen werden (vgl. § 28 LVO Rheinland-Pfalz).

Tabelle 9 stellt die Mindestdienstzeiten für den Regelaufstieg zusammengefasst dar. Die Laufbahngruppen werden dabei der Übersichtlichkeit halber weiterhin als einfacher bis höherer Dienst bezeichnet.⁸

TABELLE 9: MINDESTDIENSTZEITEN FÜR DEN REGELAUFSTIEG																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
EINFACHER DIENST	n.v.	--	n.v.	1	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	--	2	--	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
MITTLERER DIENST	3,5 ¹	--	--	5	--	3	1-3 ²	-- ³	--	3	3	3	--	7	5 ⁴	4
GEHOBENER DIENST	10	--	n.v.	10	n.v.	n.v.	n.m.	n.v.	n.v.	n.m.	--	10	n.v.	n.v.	n.v.	6

Mindestdienstzeit in Jahren in der ursprünglichen Laufbahngruppe, um in die nächsthöhere aufzusteigen.

--: Keine Mindestdienstzeit vorgesehen

n.v.: nicht vorgesehen, da nur Aufstieg von Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt in Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt möglich oder Laufbahngruppe generell nicht vorhanden (kein einfacher Dienst in HE, BW, TH)

n.m.: diese Art von Aufstieg für diese Laufbahngruppe *nicht möglich*

¹ Oder seit einem Jahr im ersten Beförderungssamt des mittleren Dienstes

²: ein Jahr nach der Laufbahnprüfung, wenn diese mit der Note „gut“ oder „sehr gut“ bestanden wurde; zwei Jahre nach der Laufbahnprüfung, wenn diese mit der Note „befriedigend“ bestanden wurde; drei Jahre nach der Laufbahnprüfung, wenn diese mit der Note „ausreichend“ bestanden wurde; drei Jahre nach Einstellung, wenn keine Laufbahnprüfung abgelegt werden musste.

³: Erleichterter Aufstieg nach Mindestdienstzeit von zwölf Jahren

⁴: bei Schnellaufstieg Mindestdienstzeit von ein bis drei Jahren seit der Laufbahnprüfung für die Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt

Die Aufstellung der Mindestdienstzeiten für den Regelaufstieg zeigt, dass dieser vom einfachen in den mittleren Dienst eher ungewöhnlich ist. Dies liegt zum einen daran, dass die acht Bundesländer mit dem zweigliedrigen Laufbahnsystem einen Aufstieg ohnehin nur noch von der Laufbahngruppe 1 in die Laufbahngruppe 2 vorsehen und in weiteren drei Bundesländern der einfache Dienst nicht mehr vorhanden ist. Von den übrigen fünf Bundesländern sehen nur Brandenburg und Rheinland-Pfalz eine Mindestdienstzeit vor. In Brandenburg muss der Beamte eine Dienstzeit von einem Jahr seit Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit abgeleistet haben, in Rheinland-Pfalz sind es zwei Jahre.

Der Regelaufstieg vom mittleren in den gehobenen Dienst ist in allen Bundesländern vorgesehen, wenngleich etwa ein Drittel der Länder keine Mindestdienstzeit vorsieht. Die höchste Mindestdienstzeit fordert Sachsen-Anhalt mit sieben Jahren, während sich die anderen Länder im Bereich zwischen ein und maximal fünf Jahren bewegen. In Sachsen-Anhalt zählt die Dienstzeit allerdings bereits seit Beginn eines Anspruches auf Dienstbezüge und nicht erst ab Ernennung zum

⁸ **einfacher Dienst** = Laufbahngruppe 1, erstes Einstiegsamt (norddeutsche Küstenländer + BE, SN, ST); = 1. Qualifikationsebene/ Einstiegsamt (BY, RP)

mittlerer Dienst = Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (norddeutsche Küstenländer + BE, SN, ST); = 2. Qualifikationsebene/ Einstiegsamt (BY, RP)

gehobener Dienst = Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt (norddeutsche Küstenländer + BE, SN, ST); = 3. Qualifikationsebene/ Einstiegsamt (BY, RP)

höherer Dienst = Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt (norddeutsche Küstenländer + BE, SN, ST); = 4. Qualifikationsebene/ Einstiegsamt (BY, RP)

Beamten auf Lebenszeit, wie in den anderen Ländern.

In Bremen kann der Regelaufstieg vom mittleren in den gehobenen Dienst auch als „abgeschichteter“ Aufstieg in zwei Stufen vollzogen werden, „in dem der Erwerb der Laufbahnbefähigung der Erwerb einer auf Ämter bis zur Besoldungsgruppe A 11 beschränkten Laufbahnbefähigung vorangeht“ (§ 26 (1) LVO Bremen). Nachdem die erste Stufe bzw. Ausbildungsphase absolviert wurde ist eine Beförderung bis A 11 möglich. Erst nach erfolgreichem Abschluss der zweiten Ausbildungsphase wird eine Besoldung nach A 12 möglich. Mecklenburg-Vorpommern sieht abweichend von regulären Aufstieg auch einen erleichterten Aufstieg vor. In diesem Fall muss eine Mindestdienstzeit von zwölf Jahren abgeleistet worden und mindestens ein Amt mit Besoldungsgruppe A 8 erreicht worden sein. Liegen diese Voraussetzungen vor, kann an Stelle des Vorbereitungsdienstes eine Qualifizierungsfortbildung mit einem Mindestumfang von 500 Stunden treten. Eine abschließende Laufbahnprüfung ist nicht zwingend erforderlich. Schleswig-Holstein bietet ergänzend einen Schnellaufstieg an. Dieses Verfahren ist offen für Beamte, die eine Hochschulzugangsberechtigung besitzen und in der Laufbahnprüfung für die Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt mit einer besseren Note als befriedigend bewertet wurden. Statt einer Mindestdienstzeit von fünf Jahren kann in diesen Fällen die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt bereits nach einem Jahr, spätestens aber drei Jahre nach der Laufbahnprüfung erfolgen. Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Saarland, Rheinland-Pfalz und Thüringen bieten den Regelaufstieg auch vom gehobenen in den höheren Dienst an. Baden-Württemberg, Brandenburg und Saarland fordern eine Mindestdienstzeit von zehn Jahren, während in Thüringen sechs Jahre genügen. Rheinland-Pfalz und Bayern sehen im Rahmen ihrer Leistungslaufbahn bzw. Einheitslaufbahn keine Mindestdienstzeit für die Ausbildungsqualifizierung vom 3. Einstiegsamt in das 4. Einstiegsamt vor. In Hessen und Nordrhein-Westfalen ist ein *Regel*aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst nicht mehr möglich. Eine Begründung für die Abschaffung findet sich bei Idecke-Lux:

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

Auf die neuen Aufstiegsmöglichkeiten wird in den Kapitel 7.1.4 und 7.1.5 näher eingegangen.

In nahezu allen Bundesländern sind die sogenannten Verzahnungsämter weggefallen, welche bei einem Aufstieg von einer Laufbahngruppe in die nächsthöhere doppelt durchlaufen werden mussten.

7.1.2 Verwendungsaufstieg und Bewährungsaufstieg

Der Verwendungsaufstieg wird nur noch in Baden-Württemberg, Brandenburg und in Sachsen-Anhalt angeboten. Beim Verwendungsaufstieg wird von einer Laufbahnprüfung abgesehen, allerdings befähigt diese Art von Aufstieg nur für ausgewählte Bereiche der neuen Laufbahngruppe.

TABELLE 10: MINDESTDIENSTZEITEN FÜR DEN VERWENDUNGS-AUFSTIEG				BEWÄHRUNGS- AUFSTIEG	
	BW	BB	ST	BE	SH
EINFACHER DIENST	n.v.	10	n.v.	n.m.	n.v.
MITTLERER DIENST	12	10	3 ¹	10	15
GEHOBENER DIENST	12	10	n.v.	n.m.	n.v.

Mindestdienstzeit in Jahren in der ursprünglichen Laufbahngruppe, um in die nächsthöhere aufzusteigen

n.v.: *nicht vorgesehen*, da nur Aufstieg von Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt in Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt möglich

n.m.: diese Art von Aufstieg für diese Laufbahngruppe *nicht möglich*

¹: mindestens drei Jahre in einem Amt der Besoldungsgruppe A 9 bewährt haben

Ähnlich dazu gestaltet sich der Bewährungsaufstieg, welcher in Berlin und Schleswig-Holstein durchlaufen werden kann. Dieser unterscheidet sich vom Verwendungsaufstieg dadurch, dass die eingeschränkte Befähigung für einen bestimmten Verwendungsbereich entfällt. Die vorgesehene Mindestdienstzeit ist in Schleswig-Holstein mit 15 Jahren am längsten, bringt durch den Bewährungsaufstieg aber den Vorteil der uneingeschränkten Befähigung mit sich. In Berlin ist der Bewährungsaufstieg für Beamte ab der Besoldungsgruppe A 8 vorgesehen, wobei hier explizit ein Aufstieg nur bis zur Besoldungsgruppe A 10 möglich ist. Sachsen-Anhalt hebt sich in seinen Anforderungen deutlich von den anderen Bundesländern ab, indem es lediglich eine dreijährige Bewährung in einem Amt der Besoldungsgruppe A 9 verlangt, um von der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt in die Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt aufzusteigen. Baden-Württemberg und Brandenburg bieten hingegen den Verwendungsaufstieg für alle Laufbahngruppen an und fordern eine Mindestdienstzeit von zwölf (BW) beziehungsweise zehn (BB) Jahren.

7.1.3 Praxisaufstieg

Der Praxisaufstieg wird nur noch in sieben Bundesländern angeboten. Dabei bietet allein das Saarland die Möglichkeit, diese Art von Aufstieg über alle Laufbahngruppen hinweg in Anspruch zu nehmen. Neben einer Mindestdienstzeit von 25 Jahren wird für den Praxisaufstieg vom einfachen in den mittleren Dienst eine dreijährige Bewährung in Aufgaben des mittleren Dienstes gefordert. In Frage kommen nur Beamte, die mindestens ein Amt der Besoldungsgruppe A 5 innehaben. Im mittleren Dienst ist vorerst nur eine Beförderung bis zu A 7 möglich. Beförderungen bis A 8 sind nur möglich, wenn über drei Jahre hinweg ein Amt der Besoldungsgruppe A 7 wahrgenommen und

eine Qualifizierungsmaßnahme erfolgreich abgeschlossen wurde. Ähnlich gestalten sich die Regelungen für den Aufstieg vom mittleren in den gehobenen und vom gehobenen in den höheren Dienst. Für den Aufstieg in den gehobenen Dienst wird eine Bewährungszeit mit Wahrnehmung herausgehobener Aufgaben von Dienstgeschäften der nächsthöheren Laufbahngruppe von vier Jahren gefordert, für den höheren Dienst von fünf Jahren, jeweils im letzten Beförderungsjahr der Ausgangslaufbahn (A 9 im gD, A 13 im hD). Eine Beförderung ist jeweils nur bis zum ersten Beförderungsjahr der neuen Laufbahngruppe möglich (A 11 im gD, A 14 im hD). Ein Aufstieg bis A 12 oder A 15 erfordert eine Mindestdienstzeit von drei Jahren in der neuen Laufbahngruppe. Im Anschluss an diese drei Jahre kann an einer berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen werden. Bei erfolgreichem Abschluss wird die Befähigung für die jeweils nächsthöhere Besoldungsgruppe erteilt.

In Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ist der Aufstieg nur von der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt in die Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt möglich. Berlin bietet den Praxisaufstieg für Beamte ab der Besoldungsgruppe A 8 an, welche sich innerhalb von sechs Jahren auf Dienstpostern in Ämtern ab A 6 bewährt haben. In Bremen und Niedersachsen wird eine Abstufung vorgenommen. Für Beamte in A 9 ist eine Bewährungszeit von zweieinhalb Jahren in dieser Besoldungsgruppe vorgesehen, für Beamte in A 8 wird eine Bewährungszeit von fünf Jahren gefordert. Bei einer Bewährung in A 8 wird in Niedersachsen zusätzlich die Vollendung des 45. Lebensjahres gefordert. In beiden Ländern und Varianten ist eine maximale Besoldung bis A 11 möglich, wobei in Niedersachsen, ähnlich wie beim Verwendungsaufstieg, eine Beschränkung der Befähigung für bestimmte Aufgabenbereiche vorgesehen ist.

Mecklenburg-Vorpommern fordert keine Bewährungszeit, dafür aber eine Mindestdienstzeit von 20 Jahren und das Erreichen eines Amtes mit der Besoldungsgruppe A 9 in der Laufbahngruppe 1. Durch die erfolgreiche Teilnahme an einem Auswahlverfahren wird die Befähigung für ein Amt mit A 10 Besoldung erworben. Um nach A 11 besoldet zu werden ist zusätzlich eine Qualifizierungsbildung notwendig.

In der Laufbahnverordnung von Thüringen wird das Erreichen eines Amtes der Besoldungsgruppe A 9 gefordert und eine langjährige berufliche Erfahrung. Eine Festlegung auf eine konkrete Mindestdienstzeit wird nicht vorgenommen.

TABELLE 11: BEWÄHRUNGSZEITEN UND MINDESTDIENSTZEITEN FÜR DEN PRAXISAUFSTIEG							
	BE	HB	HE	MV	NI	SL	TH
EINFACHER DIENST	n.v.	n.v.	--	n.v.	n.v.	3/ 25	n.v.
MITTLERER DIENST	6	2,5/5	--	20	2,5/5	4/ 25	-- ⁹
GEHOBENER DIENST	n.v.	n.v.	2	n.v.	n.v.	5/ 25	--

Mindestdienstzeit (fettgedruckt) und Bewährungszeit (normal gedruckt) in Jahren in der ursprünglichen Laufbahngruppe, um in die nächsthöhere aufzusteigen

--: Keine Mindestdienstzeit vorgesehen

n.m.: Diese Art von Aufstieg in der Laufbahngruppe *nicht möglich*

n.v.: *nicht vorgesehen*, da nur Aufstieg von Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt in 2. Laufbahngruppe, erstes Einstiegsamt möglich oder Laufbahngruppe generell nicht vorhanden (bspw. Einfacher Dienst in Hessen)

Der Praxisaufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst wird nur in Hessen, Saarland und in Thüringen angeboten. Hessen fordert eine Bewährungszeit von zwei Jahren in einem Amt der Besoldungsgruppe A 13 des gehobenen Dienstes, im Saarland werden fünf Jahre Bewährungszeit und wie bereits oben erwähnt, eine Mindestdienstzeit von 25 Jahren vorausgesetzt. In Thüringen muss der Beamte ein Amt der Besoldungsgruppe A 12 erreicht haben und eine langjährige berufliche Erfahrung vorweisen. Generell können in Thüringen nach dem Praxisaufstieg Beförderungen bis zum zweiten Beförderungsamt der nächsthöheren Laufbahn erfolgen.

7.1.4 Modulare Qualifizierung

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz⁹, Bayern und Nordrhein-Westfalen bieten eine Modulare Qualifizierung an, welche in Bayern und Rheinland-Pfalz eine Beförderung in die jeweils nächsthöhere Qualifikationsebene zur Folge hat und in Nordrhein-Westfalen für den Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst befähigt.

Beamte müssen „für die Teilnahme an der modularen Qualifizierung für Ämter ab der Besoldungsgruppe A 7 mindestens ein Amt der Besoldungsgruppe A 5, ab der Besoldungsgruppe A 10 mindestens ein Amt der Besoldungsgruppe A 8 und ab der Besoldungsgruppe A 14 mindestens ein Amt der Besoldungsgruppe A 11 erreicht haben“ (§ 3 Modulare Qualifizierungsverordnung Bayern). Eine Beförderung aufgrund von modularer Qualifizierung darf in Bayern nach § 17 (6) LlbG nicht vor Ablauf einer Dienstzeit von zehn Jahren erfolgen. Die eigentlichen Qualifizierungsmaßnahmen dauern nur wenige Tage. Das Mindestmaß für die Beförderung von der ersten in die zweite Qualifikationsebene sind zehn Tage, das gesamte Höchstmaß beträgt 25 Tage für eine Beförderung von der dritten in die vierte Qualifikationsebene, die jeweiligen Qualifizierungsmaßnahmen werden mit einer mündlichen Prüfung abgeschlossen. Insgesamt sieht Bayern nur zwei Möglichkeiten eines Aufstiegs vor. Die Ausbildungsqualifizierung, welche die reguläre Ausbildung und eine Abschlussprüfung beinhaltet und die modulare Qualifizierung. Die hohe Mindestdienstzeit für die modulare Qualifizierung von zehn Jahren erschließt sich im Zusammenhang mit der kurzen Dauer der Qualifizierungsmaßnahmen. Die Beamten gleichen die zeitlich nicht besonders umfangreiche Qualifizierung mit einer hohen Praxiserfahrung aus, wohingegen die Beamten in der Ausbildungsqualifizierung eine umfangreiche Ausbildung ablegen und nur eine geringe Mindestdienstzeit vorweisen müssen.

In Rheinland-Pfalz ist es für die Zulassung zur Fortbildungsqualifizierung erforderlich, ein Amt der Besoldungsgruppe 5, 8, oder 12 der Besoldungsordnung A innezuhaben (vgl. § 29 (1) LVO Rheinland-Pfalz) Alternativ muss sich der Beamte in einer Dienstzeit von mindestens zehn Jahren bewährt haben. Der zeitliche Aufwand der Fortbildungsqualifizierung gestaltet sich - abhängig vom angestrebten Beförderungsamt – unterschiedlich. Die Fortbildungsqualifizierung dauert für ein Amt der Besoldungsgruppe A 14 beispielsweise 17 Wochen und einen Tag, wovon mindestens acht Wochen als Hospitation abgeleistet werden müssen. Für ein Amt der Besoldungsgruppe A 11 ist eine Fortbildungsqualifizierung von einer Woche und drei Tagen vorgesehen (vgl. FH für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz 2012, 25ff).

⁹ Wird in Rheinland-Pfalz als Fortbildungsqualifizierung bezeichnet.

In Nordrhein-Westfalen wird für die Teilnahme an der modularen Qualifizierung zum Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst gefordert, dass der Beamte sich seit mindestens zwei Jahren in einem Amt der Besoldungsgruppe A 12 oder höher bewährt hat. Insgesamt sind für die modulare Qualifizierung 40 Präsenztage vorgesehen, während derer unterschiedliche Kompetenzen erworben werden sollen. Es ist keine klassische Abschlussprüfung notwendig; stattdessen können die Module auch abgeschlossen werden durch „Hausarbeit, Referat, Projektarbeit, Fachgespräch, Präsentation, Aktenvortrag oder Gruppenarbeit mit abgrenzbarer Einzelleistung“ (§ 8 (1) Modulare Qualifizierungsverordnung NRW). An die modulare Qualifizierung schließt eine mindestens zehnmonatige Bewährungszeit an. Der Aufstieg auf der Basis einer modularen Qualifizierung oder eines ergänzenden Studiums eröffnet „die Möglichkeit einer differenzierten und passgenauen Personalentwicklung“ (Idecke-Lux 2014, 115).

7.1.5. Studium

In einigen Bundesländern wird auch die Möglichkeit eines Aufstiegs durch Absolvieren eines Studiums in den Laufbahnvorschriften festgehalten. Dazu gehören Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen. Die Regelungen sind allerdings unterschiedlich detailliert ausgestaltet. Mindestdienstzeiten sind explizit nur in Hessen und NRW gefordert. In Hessen muss der Beamte fünf Jahre im gehobenen Dienst gearbeitet haben, um eine Empfehlung für die Zulassung zum Studium zu erhalten.

In Nordrhein-Westfalen ist eine Mindestdienstzeit von drei Jahren erforderlich, um daran anschließend das Masterstudium (berufsbegleitend) aufnehmen zu können. Die Laufbahnverordnungen der Länder Hessen und NRW sichern ihren Beamten im Vergleich zu den Verordnungen anderer Länder die größte Unterstützung für die Aufnahme eines Studiums zu, geben diesbezüglich aber auch die höchsten Auflagen vor. In den Laufbahnverordnungen der übrigen aufgeführten Bundesländer ist lediglich die Möglichkeit eines Aufstiegs durch das Absolvieren eines Studiums festgehalten.

7.1.6 Beförderung

Auch an Beförderungen können unterschiedliche Anforderungen und Voraussetzungen geknüpft werden. Die Sperrfristen sind in fast allen Bundesländern einheitlich geregelt. Demnach sind Beförderungen unzulässig während der Probezeit, vor Ablauf eines Jahres seit der Einstellung oder seit Beendigung der Probezeit, sowie vor Ablauf eines Jahres seit der letzten Beförderung. Diese Regelungen gelten unverändert in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt für Beförderungen in allen Laufbahngruppen. In Bayern darf in der ersten und der zweiten Qualifikationsebene ebenfalls während der Probezeit nicht befördert werden und abweichend von den anderen Ländern in den ersten zwei Jahren nach der letzten Beförderung nicht. In der dritten und vierten Qualifikationsebene reduziert sich die Sperrfrist wieder auf ein Jahr nach der letzten Beförderung,

jedoch wird jeweils eine Mindestdienstzeit von drei Jahren in der Qualifikationsebene gefordert, von welcher aus der Beamte befördert werden soll. Weitere Besonderheiten zur Beförderung sieht der Art. 18 LlbG in Bayern vor:

„(1) Ein Amt der Besoldungsgruppe A 13 darf bei einem Einstieg in der dritten Qualifikationsebene mit Eingangsamt der Besoldungsgruppe A 9 frühestens nach einer Dienstzeit (Art. 15) von acht Jahren übertragen werden.

(2) ¹Bei einem Einstieg in der vierten Qualifikationsebene darf ein Amt der Besoldungsgruppe A 15 frühestens nach einer Dienstzeit (Art. 15) von vier Jahren übertragen werden. ²Ein höheres Amt der Besoldungsordnung A als ein Amt der Besoldungsgruppe 15 darf frühestens nach einer Dienstzeit (Art. 15) von sieben Jahren übertragen werden“ (Art. 18 (1); (2) LlbG Bayern).

Eine Beförderung im mittleren Dienst in Hessen ist nicht während der Probezeit und ebenfalls nicht vor Ablauf eines Jahres seit der letzten Beförderung möglich. Im gehobenen und höheren Dienst nicht während der Probezeit, nicht vor Ablauf eines Jahres seit der Einstellung und nicht vor Ablauf von zwei Jahren seit der letzten Beförderung. Bei Beamten mit hervorragenden Leistungen können Ausnahmen gemacht werden. Diese können auch bereits nach Ablauf von zwei Jahren der Probezeit und innerhalb eines Jahres nach Beendigung der Probezeit befördert werden. Auch Schleswig-Holstein und Thüringen erhöhen die Sperrfrist für Beförderungen auf zwei Jahre nach der letzten Beförderung. Eine Mindestdienstzeit von acht Jahren im gehobenen Dienst wird in Thüringen für die Verleihung eines Amtes mit der Besoldungsgruppe A 13 gefordert. Für die Verleihung eines Amtes mit der Besoldungsgruppe A 16 oder höher im höheren Dienst wird eine Mindestdienstzeit von sechs Jahren gefordert.

TABELLE 12: SPERRFRISTEN UND MINDESTDIENSTZEITEN ZUR BEFÖRDERUNG								
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV
EINFACHER DIENST		(1) 2 Jahre nach letzter Beförderung	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)		(1) Nicht vor Ablauf einer Frist von zwei Jahren nach Beendigung der Probezeit und nach der letzten Beförderung (gilt für alle Laufbahngruppen)
MITTLERER DIENST	(1)-(3)	(1) 2 Jahre nach letzter Beförderung	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1);(3)	(1)
GEHOBENER DIENST	(1)-(3)	(1); (3) Mindestdienstzeit 3 Jahre	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)(2) Nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach der letzten Beförderung	(1)
HÖHERER DIENST	(1)-(3)	(1); (3) Mindestdienstzeit 3 Jahre	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)(2) Nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach der letzten Beförderung	(1)

TABELLE 12: SPERRFRISTEN UND MINDESTDIENSTZEITEN ZUR BEFÖRDERUNG								
	NI	NRW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
EINFACHER DIENST	(2);(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)		
MITTLERER DIENST	(2);(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1);(2); Nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach der letzten Beförderung (gilt für alle Laufbahngruppen)	(1);(2); Nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach der letzten Beförderung (gilt für alle Laufbahngruppen)
GEHOBENER DIENST	(2);(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)		
HÖHERER DIENST	(2);(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)	(1)-(3)		

Sperrfristen/ Beförderungen sind nicht zulässig

(1) während der Probezeit,

(2) vor Ablauf eines Jahres seit der Einstellung/Probezeit

(3) vor Ablauf eines Jahres seit der letzten Beförderung.

7.2 Gegenseitige Anerkennung der Laufbahnbefähigung

Wenn auch nicht mehr durch eine Rahmengesetzgebung festgelegt, halten die Bundesländer weiterhin durch eigene Vorschriften an dem Prinzip fest, dass die Zulassung zum Vorbereitungsdienst nicht deshalb abgelehnt werden darf, weil die Vorbildung für die Anforderungen an die formale Qualifikation im Bereich eines anderen Dienstherrn erworben wurde.

Aufgrund der in Kapitel Sechs dargestellten neuen Laufbahnsysteme stellt sich die Frage, ob bei einem Dienstherrnwechsel Probleme auftreten, sobald die Laufbahn, in welcher sich der Beamte beim abgebendem Dienstherrn befindet, beim aufnehmenden Dienstherrn nicht vorgesehen ist, oder ob sich eine Zuordnung weiterhin problemlos gestaltet. Ebenso wäre die Anerkennung der im abgebenden Bundesland erworbenen Leistungen Grundvoraussetzung für einen Dienstherrnwechsel ohne Hürden.

Die Bundesländer regeln die Anerkennung von Laufbahnbefähigungen und den Wechsel in eine Laufbahn anderer Fachrichtung zum Teil direkt in ihren Landesbeamtengesetzen oder in den jeweiligen Laufbahnverordnungen. Sinngemäß sehen alle Bundesländer vor, dass eine beim Bund oder in einem anderen Land erworbene oder in einem anderen Land anerkannte Laufbahnbefähigung grundsätzlich auch als Befähigung für eine Laufbahn vergleichbarer Fachrichtung anerkannt werden soll (vgl. z.B. § 23 (1) LBG Baden-Württemberg). Sofern die Fachrichtung der Laufbahn beim aufnehmenden Dienstherrn also vergleichbar ist zu jener, in welcher der Beamte zuvor eingestuft war, sollten keine Mobilitätshemmnisse aufgrund der unterschiedlichen Laufbahnen entstehen. Insofern hat die unterschiedliche Anzahl der Laufbahnen theoretisch keine Auswirkungen bei einem Dienstherrnwechsel.

In den Vorschriften werden zumeist Formulierungen wie „grundsätzlich“, „sollen“ oder „es ist

zulässig“ verwendet. Diese Begriffe sind vage und garantieren keine Anerkennung, sondern schaffen lediglich die „grundsätzliche“ Möglichkeit der Anerkennung.

In Berlin wurde ein Sonderfall geschaffen, welcher die Anerkennung der Laufbahnbefähigung für die erste und zweite Laufbahngruppe in anderen Bundesländern voraussichtlich erschweren wird. Im Laufbahngesetz wurde verankert, dass anstelle des Vorbereitungsdienstes und der dazugehörigen Laufbahnprüfung auch andere Voraussetzungen für die Laufbahnbefähigung geschaffen werden können (vgl. § 9 LfbG Berlin). Wie die Anerkennung sich flächendeckend in den Bundesländern gestaltet ist noch nicht absehbar, da hier zwar eine Laufbahnbefähigung erworben wird, diese in Inhalt und Dauer jedoch stark von denen der anderen Bundesländer abweicht.

Des Weiteren werden in den Laufbahnverordnungen nun flächendeckend Vorschriften zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen, Ausgleichs-, Einführungs- oder Fortbildungsmaßnahmen oder auch der Nachweis weiterer Berufserfahrungen verankert (vgl. u.a. § 43 (1) LVO Niedersachsen; § 14 (2) Hessisches Beamtengesetz; § 16 Beamtengesetz Rheinland-Pfalz).

Diese Vorschriften bieten die Chance, einen Dienstherrenwechsel vorzunehmen, auch wenn die nötige Qualifikation aus der bisherigen Laufbahnbefähigung nicht vorhanden ist. Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung bei Dienstherrenwechsel gab es auch schon vor der Föderalismusreform, jedoch waren diese nicht in diesem Umfang in den Vorschriften festgehalten, sondern ergaben sich eher aus der Vollzugspraxis. Die Einführung dieser Vorschriften kann zu einem Mobilitätshemmnis werden, wenn potentielle Bewerber hier lediglich einen Mehraufwand in Weiterqualifizierungs- oder Ausgleichsmaßnahmen sehen und diese daher als Hürde und nicht als Wegbereiter wahrnehmen.

Generell sollen solche Maßnahmen nur dann zum Einsatz kommen, wenn „die Ausbildung bei dem anderen Dienstherrn hinsichtlich der Dauer oder der Inhalte ein erhebliches Defizit“ (§ 14 (1) LBG Brandenburg) gegenüber des aufnehmenden Dienstherrn aufweisen. Beispielhaft zitiert ist hier das Landesbeamtengesetz aus Brandenburg.

Die Anerkennung der modularen Qualifizierungen ist noch nicht flächendeckend im Detail geregelt. Nordrhein-Westfalen, welches selbst die modulare Qualifizierung für den Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst vorsieht, legt jedoch fest, dass ein Beamter aus einem anderen Bundesland (lediglich) von bis zu 50 Prozent der Gesamtdauer der modularen Qualifizierung befreit werden kann, „wenn bereits durch Teilnahme an gleichwertigen Fortbildungsveranstaltungen oder durch Berufserfahrung entsprechende Kompetenzen erworben worden sind“ (§ 6 Qualifizierungsverordnung NRW). Des Weiteren dürfen die bereits abgeleisteten Fortbildungsveranstaltungen ab Zulassung zum Aufstieg nicht länger als fünf Jahre zurück liegen und müssen in Inhalt, Umfang und Art den landeseigenen Qualifizierungsmaßnahmen entsprechen (vgl. § 6 Qualifizierungsverordnung NRW).

Ein erhebliches Defizit hinsichtlich der Dauer der Qualifizierungsmaßnahmen kann aufgrund der in Kapitel 7.1 analysierten Vorschriften vor allem in Fällen der modularen Qualifizierung auftreten. Insbesondere Bayern sieht hier nur äußerst kurze Zeiträume vor.

Einer weiteren Auseinanderentwicklung steht außerdem nichts im Wege. Sollten die Bundesländer etwa im Zuge des demographischen Wandels Probleme mit einer mangelnden Anzahl junger Bewerber bekommen, ist ein Wettbewerb um qualifizierte Anwärter und Referendare über das Laufbahnrecht nicht ausgeschlossen.

7.3 Altersgrenzen

Tabelle 13 stellt die Höchstaltersgrenzen für eine Verbeamtung auf Lebenszeit nach Bundesländern zum Zeitpunkt nach der Föderalismusreform, Stand 2015, dar. Generell bieten die Altersgrenzen den Ländern die Möglichkeit, ein Gleichgewicht zwischen den aktiven Dienstzeiten und den späteren Versorgungslasten herzustellen. Jedes Bundesland hat Ausnahmeregelungen für die Altersgrenzen festgehalten. Für Schwerbehinderte wird die Altersgrenze durchweg angehoben, ebenso flächendeckend verankert ist der Nachteilsausgleich für Elternpflegschaftszeiten oder Pflegezeiten eines Angehörigen. Auch eine Umgehung der Altersgrenzen in besonderen Fällen ist in der Praxis möglich, sofern der aufnehmende Dienstherr ein besonderes Interesse an der Verbeamtung des Bewerbers auf Lebenszeit hat. Hält man jedoch an den Regelaltersgrenzen fest, kann sich für die Mobilität von Beamten dann ein Hemmnis aufbauen, wenn die Altersgrenzen vergleichsweise niedrig liegen, wie etwa in Nordrhein-Westfalen oder in Mecklenburg-Vorpommern.

TABELLE 13: HÖCHSTALTERSGRENZEN FÜR VERBEAMTUNG NACH BUNDESLÄNDERN															
BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
42	45	50	47	45	45	50	40	45	40	45	40	47	45	45	47

Wenn etwa ein fünfzigjähriger Beamter in diese Länder wechseln will, bei seinem abgehenden Dienstherrn jedoch durch Entlassung seinen Beamtenstatus verloren hat, ist eine erneute Ernennung nicht gewährleistet, wenn auch nicht ausgeschlossen. Dies führt erst einmal zu einer Unsicherheit für den Beamten. Unterschiedliche Altersgrenzen gab es auch schon vor der Föderalismusreform, die Auseinanderentwicklung dieser Grenzen kann sich in den folgenden Jahren jedoch verschärfen.

7.4 Der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag

Vor der Föderalismusreform war die Versorgungslastenteilung im BeamtVG geregelt. Da es sich bei der Versorgungslastenteilung um eine versorgungsrechtliche Regelung handelt, liegt seit der Reform die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern. Diese haben 2009 einen Staatsvertrag entworfen, welcher im Jahr 2010 durch die Bundesregierung in einem Gesetz ratifiziert wurde (vgl. Deutscher Bundestag Drs. 17/1696; Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag vom 16.12.2009; veröffentlicht im BGBl. I S. 1288, 1290 vom 26. Januar 2010).

Vor der Reform wurde der abgehende Dienstherr nach einer Mindestdienstzeit von fünf Jahren in die Pflicht der Zahlung der Versorgungslasten mit einbezogen und zwar in regelmäßigen Zahlungen bei Eintritt des Versorgungsfalls. Der neue Staatsvertrag sieht vor, dass der abgehende Dienstherr, unabhängig der geleisteten Dienstzeit des Beamten, zum Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels einen pauschalen Betrag an den aufnehmenden Dienstherrn zahlt. Die Höhe der Zahlung bleibt

rein fiskalisch äquivalent zu der regelmäßigen Zahlung aus der vorherigen Regelung, zumindest in den Fällen eines Wechsels ab dem vollendeten fünften Dienstjahr beim abgebenden Dienstherrn (vgl. Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag vom 16. Dezember 2009; veröffentlicht im BGBl. I S. 1288, 1290 vom 26. Januar 2010).

Diese Regelung birgt die Gefahr, dass vor allem kleine Kommunen oder hochverschuldete Stadtstaaten mit kleinem Haushaltsbudget von einer Einverständniserklärung zum Dienstherrnwechsel absehen, da die Einmalzahlung einen erheblichen Aufwand bedeuten kann. Der Staatsvertrag hält zwar auch fest, dass der abgebende Dienstherr seine Zustimmung nur aus dienstlichen und nicht aus fiskalischen Gründen verwehren darf, eine Überprüfung der Einhaltung dieser Regelung ist jedoch nicht gewährleistet. Wenig mobilitätshemmende Effekte weist der Staatsvertrag auf, wenn es sich lediglich um vereinzelte Wechselfälle handelt, welche vor allem den Haushalt von Ländern wie Nordrhein-Westfalen nicht über Gebühr beanspruchen wird.

7.5 Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung nach der Föderalismusreform

Als Zwischenfazit lässt sich resümieren, dass die Föderalismusreform bisher in mehreren Bereichen Auswirkungen auf die mögliche Mobilität von Beamten gehabt hat. Zum einen scheint ein Wettbewerb durch attraktive Laufbahnsysteme um qualifizierte Beamte zu entstehen. Dies lässt sich vor allem an den Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung ablesen. Dieser Bereich wurde von nahezu allen Bundesländern überarbeitet und bietet neue beamtenfreundliche Anreize, insbesondere durch den Wegfall der Verzahnungsämter.

Nordrhein-Westfalen etwa bietet seinen Beamten vielfältige Möglichkeiten der Weiterqualifizierung und setzt dabei sowohl auf den unkompliziert erscheinenden Weg der modularen Weiterqualifizierung, wie auch auf die Möglichkeit eines Masterstudiums, um in den höheren Dienst aufzusteigen. Gerade das Angebot eines Masterstudiums ermöglicht den Beamten durch die weitreichende Anerkennung des Abschlusses eine spätere länderübergreifende Mobilität, sogar in die Privatwirtschaft.

Das Bayerische Landesrecht sieht ebenfalls eine modulare Qualifizierung vor, jedoch ohne die ergänzende Möglichkeit eines Masterstudiums, was zu späteren Problemen bei der Anerkennung der Qualifizierung in einem anderen Bundesland führen kann. NRW etwa erkennt nur bis zu 50 Prozent der Modularen Qualifizierung an, welche im Bereich eines anderen Dienstherrn erworben wurde. Des Weiteren ist ein Aufstieg durch modulare Qualifizierung in Bayern erst nach einer Mindestdienstzeit von zehn Jahren möglich, was die landesinterne Mobilität substanziell hemmt (vgl. Qualifizierungsverordnung NRW 2014; Modulare Qualifizierungsverordnung Bayern 2011).

Die Vorschriften zur gegenseitigen Anerkennung können sowohl positive wie negative Auswirkungen entfalten. Einerseits sollen durch Vorschriften geregelte Fortbildungs- und Weiterqualifizierungsangebote gewährleisten, dass Beamte bei Dienstherrnwechsel mögliche Defizite ihrer Laufbahnbefähigung ausgleichen können. Andererseits ist Art und Umfang der Wahrnehmung dieser Vorschriften durch die Bewerber noch unklar. Es ist möglich, dass die formulierten Anforderungen als Hürde oder Hemmnis empfunden werden und von einem Dienstherrnwechsel abschrecken.

Die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung der Versorgungslastenteilung muss noch geklärt werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass vor allem der abgebende Dienstherr durch die pauschale Einmalzahlung einer erhöhten Belastung durch Abgabe eines Beamten ausgesetzt ist und, wenngleich nach dem Staatsvertrag nicht zulässig, die Abgabe eines Beamten aus fiskalischen Gründen ablehnt, die dann jedoch mit dienstlichen Gründen unterlegt.

Zusätzlich zu den laufbahnrechtlichen Anreizen und Hemmnissen der Mobilität von allgemeinen Verwaltungsbeamten kommen auf jeden wechselwilligen Bewerber nun erhöhte Informationskosten zu. Diese werden einem Beamten, der aufgrund von familiären oder persönlichen Umständen einen Dienstherrnwechsel anstrebt, wohl nicht aufhalten, bedeuten aber im Vergleich zu der Situation vor der Föderalismusreform eine Mehrbelastung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Föderalismusreform und die sich auseinanderentwickelnden Laufbahnrechte durchaus Auswirkungen auf die Mobilität von Beamten haben. Während die Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung und zum Aufstieg Anreize zum Dienstherrnwechsel oder für den Beginn einer Ausbildung in dem einen oder anderen Land setzen kann, können spätestens bei der anschließenden Anerkennung im Bereich eines anderen Dienstherrn Probleme auftreten.

8. Länderübergreifende Mobilität von Polizeibeamten nach der Föderalismusreform

Die in Kapitel Vier vorgestellten Mobilitätshemmnisse, insbesondere die nicht normierten Absprachen der Innenministerkonferenz bleiben auch nach der Föderalismusreform bestehen. Im Folgenden wird zusätzlich zu den bestehenden Hemmnissen auf neue Entwicklungen eingegangen. Die Neuordnung der Laufbahnsysteme, wie sie in Kapitel 6 dargestellt sind, gilt grundsätzlich auch für die Polizeivollzugslaufbahn. Besonderheiten werden im Folgenden dargestellt.

Der Fokus der Polizeigewerkschaften liegt in Veröffentlichungen seit der Verabschiedung der Föderalismusreform vor allem auf dem neuen Besoldungsrecht, was vermuten lässt, dass die Veränderungen in den Laufbahnvorschriften eher gering ausfallen (vgl. DGB 2006, 9; GdP NRW 2010). Dies ist naheliegend, da bereits vor der Föderalismusreform weitreichende Kompetenzen im Bereich der Polizei bei den Ländern lagen (vgl. z.B. GdP NRW 2010). Der DGB Bezirk Hessen-Thüringen resümiert in seiner Stellungnahme zur Neufassung der Verordnung über die Laufbahnfachrichtung Polizei, es würde „im Wesentlichen die Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge auch für den Bereich der Polizei nachvollzogen. Weitere grundlegende Änderungen finden nicht statt“ (DGB Bezirk Hessen-Thüringen 2014, 2).

Da aber jedes Bundesland für sich gesehen kleinere Änderungen vorgenommen hat, ist ein Vergleich der Vorschriften notwendig, um mögliche Mobilitätshemmnisse zu identifizieren. Dieser wird in den Unterkapiteln 8.1 und 8.2 vollzogen. Unterkapitel 8.3 gibt in einem Zwischenfazit Überblick über die daraus gewonnenen Erkenntnisse.

8.1 Laufbahnen und Planstellen

Bereits vor der Föderalismusreform hat sich in einigen Bundesländern ein Bedeutungsverlust des mittleren Dienstes abgezeichnet. Seit der Föderalismusreform stellen die Bundesländer Niedersachsen und Bremen direkt in die Laufbahngruppe 2 (ehemals gehobener Dienst) ein und bieten den vormaligen mittleren Dienst nicht mehr an. Auch Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland haben den mittleren Dienst in der Laufbahn der Polizeivollzugsbeamten abgeschafft und in Rheinland-Pfalz beginnt die Ausbildung im dritten Eingangsamt, ebenfalls ehemaliger gehobener Dienst. Somit ist der mittlere Dienst in mehr als einem Drittel der Bundesländer nicht mehr vorhanden.

Wie bereits in Kapitel Vier angemerkt, kann der Wechsel von einem Bundesland mit mittleren Dienst in ein Bundesland ohne mittleren Dienst eine zusätzliche Hürde darstellen, da im Zweifel zusätzlich zu dem komplizierten Tauschverfahren ein Aufstieg oder eine Beförderung vollzogen werden muss, gegebenenfalls mit Fortbildungs- oder Weiterqualifizierungsmaßnahmen (vgl. z.B. §§ 23 ff LVOPol NRW).

Die landeseigenen Beamten wurden im Zuge des Wegfalls des mittleren Dienstes in den gehobenen Dienst in ein neues Amt übergeleitet (vgl. z.B. § 1 (1) Bremisches Überleitungsbeschleunigungsgesetz; § 119 Hessisches Beamtenengesetz). In Bremen wurden beispielsweise mit Inkrafttreten des Überleitungsbeschleunigungsgesetzes 2010 „alle Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten der Laufbahngruppe 1 der Fachrichtung Polizei zu Polizeikommissarinnen und Polizeikommissaren (Besoldungsgruppe A 9) übergeleitet und in eine entsprechende Planstelle eingewiesen“ (§ 1 (1) Bremisches Überleitungsbeschleunigungsgesetz).

Eine Hürde tritt in den Fällen auf, in denen Bewerber mit niedrigerem Schulabschluss als der Hochschulzugangsberechtigung (oder einer fachgebundenen Hochschulreife) in einem Land ohne mittleren Dienst die Ausbildung beginnen wollen. Die Länder ohne mittleren Dienst nehmen nur noch die Bewerber mit höherem Schulabschluss auf (vgl. § 5 BremPolV).

Des Weiteren ist es in Bundesländern mit mittlerem Dienst üblich, dass die Beamten des gehobenen Dienstes automatisch auch Führungsverantwortung übernehmen. Da der gehobene Dienst in Ländern ohne mittleren Dienst keine solche Führungsfunktion übernimmt, kann die Führungsqualifikation im aufnehmenden Land später fehlen.

Des Weiteren ist eine Höhergruppierung von Polizeibeamten für die Attraktivität des Berufes generell sehr förderlich. Jedoch lässt sich aus Gewerkschaftsbeiträgen ablesen, dass die theoretisch-rechtliche Höhergruppierung nicht mit ausreichend Planstellen bedient werden kann (vgl. DPolG 2009, 4 ff; GdPol Niedersachsen 2009, 10 ff). Das führt dazu, dass die Vorschriftenanalyse zwar auf positive Entwicklungen im Laufbahnrecht stoßen kann, die von ihrem augenscheinlichen Impuls in der Praxis aber keine Wirkung entfalten. Beispielhaft sei hier Niedersachsen angeführt, welches 1992 den mittleren Dienst in der Polizeilaufbahn abgeschafft hat und siebzehn Jahre später noch immer ca. 80 Prozent der Beamten sich unterhalb der Planstellenzuweisung nach A 11 befanden (vgl. DPolG 2009, 4). Für die Attraktivität eines Bundeslandes sind daher auch die praktischen Beförderungsmöglichkeiten, nicht nur die theoretischen, relevant.

Der gehobene Dienst ist bundesländerübergreifend die zahlenmäßig wichtigste Laufbahngruppe. Der höhere Dienst (bzw. Laufbahngruppe 2 und zweites Einstiegsamt) ergänzt sich vor allem durch

Aufstiegsbeamte aus dem gehobenen Dienst (bzw. Laufbahngruppe 2 und erstes Einstiegsamt), wenngleich ein Direkteinstieg durch den Erwerb der zweiten juristischen Staatsprüfung und auch möglich ist.

8.2 Altersgrenzen

Tabelle 14 können die Höchstaltersgrenzen zur Einstellung in den Vorbereitungsdienst entnommen werden. Für den höheren Dienst werden hier keine Angaben gemacht, da sich dieser vorwiegend durch Aufstiegsbeamte ergänzt und die Altersgrenzen daher keine zentrale Bedeutung haben. Die Variationen in den Altershöchstgrenzen können in Einzelfällen Entscheidungen für einen Vorbereitungsdienst in dem einen oder anderen Bundesland begünstigen, werden in den meisten Fällen aber wohl kein ausschlaggebender Faktor sein, insbesondere da ein Wechsel zurück an den ehemaligen Wohnort nicht ohne das Tauschverfahren vollzogen werden kann.

TABELLE 14: ALTERSGRENZEN ZUR EINSTELLUNG IN DEN VORBEREITUNGSDIENST																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
MITTLERER DIENST	31	25	29	31	--	34	--	29	--	--	--	--	25	24	31	31
GEHOBENER DIENST	31	25	31	31	25	34	34	33	31	36	31	34	31	27	31	31

Quelle: polizeiausbildung24.de; grafisch eigene Darstellung.

--: kein mittlerer Dienst vorgesehen

8.3 Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Polizeibeamten nach der Föderalismusreform

Kapitel Sieben und Acht haben gezeigt, dass die Föderalismusreform für Polizeibeamte bisher eher geringfügige Auswirkungen hatte, wenngleich auch diese zu zusätzlichen Mobilitätshemmnissen führen können. Zu nennen ist vor allem der Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag. Der zunehmende Trend zur zweigeteilten Laufbahn in gehobenen und höheren Dienst hat sich bereits vor der Reform abgezeichnet, sich im Zuge dieser aber weiter verstärkt. Ein Wechsel in die Länder ohne mittleren Dienst kann daher mit Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen verbunden sein. Diese können, wie bereits in Kapitel Sieben ausgeführt, als Angebot und Anreiz wahrgenommen werden, aber auch als Hürde und Hemmnis.

Dass die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Polizeivollzugsbeamten insgesamt geringer ausfallen, als auf die Beamten der allgemeinen Verwaltung, ist insbesondere auf die bereits vorher starke föderale Ausgestaltung des Polizeibereichs zurückzuführen.

9. Länderübergreifende Mobilität von Lehrern nach der Föderalismusreform

Im Folgenden wird überprüft, wie stark sich die Föderalismusreform bisher auf die ohnehin schon schwerwiegenden Mobilitätshemmnisse von verbeamteten Lehrern ausgewirkt hat. Einige Länder regeln das Laufbahnrecht der Lehrer in ihren Landesbeamtengesetzen oder Laufbahnverordnungen, einige Bundesländer haben auch gesonderte Laufbahnverordnungen für den Bildungssektor erlassen. Ergänzend dazu werden auch die relevanten Prüfungsordnungen betrachtet.

9.1 Studium, Vorbereitungsdienst und Beruf

Die Gestaltung des Studiums bleibt weiterhin sehr heterogen. Es werden nach wie vor die sechs Lehramtstypen angeboten, welche - wie in Kapitel Fünf beschrieben - zu späteren Problemen aufgrund der unterschiedlichen Schulformen und Ansprüche der Länder an Anzahl der studierten Fächer und Fächerkombinationen führen können.

TABELLE 15: STUDIERBARE LEHRAMTSTYPEN																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
LEHRAMTSTYP 1	x	x	x	x	x		x	x		x	x		x	x	x	x
LEHRAMTSTYP 2						x			x			x				
LEHRAMTSTYP 3	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
LEHRAMTSTYP 4	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
LEHRAMTSTYP 5	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
LEHRAMTSTYP 6	x	x			x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x

Quelle: Walm/Wittek 2014, 18.

Die Dauer des Vorbereitungsdienstes kann sich von Land zu Land noch unterscheiden, obwohl etwa ein Drittel der Länder einen Vorbereitungsdienst von 18 Monaten vorsehen. Auf die gegenseitige Anerkennung von Vorbereitungsdiensten wird im folgenden Unterkapitel eingegangen.

Wie auch bei Beamten im Verwaltungsbereich sind die generellen Chancen einer späteren Beförderung oder höheren Besoldungsgruppe ein Anreiz, seinen Dienstherrn in dem einen oder anderen Bundesland zu wählen. Jedoch ist es ein generelles Problem, dass die meisten Bundesländer kaum noch Beförderungsämter vorsehen. „Die Mehrzahl der Lehrkräfte bleibt bis zur Pensionierung in der gleichen Besoldungsgruppe. Und anders als in anderen Laufbahnen führt im Schuldienst ein Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule nicht automatisch in den höheren Dienst (Besoldungsgruppe A 13 aufwärts). Für viele Lehrämter ist A 12 gehobener Dienst das Eingangsamt, obwohl heute für alle Schularten ein Master-Abschluss und ein Vorbereitungsdienst gefordert wird“ (GEW 2015).

TABELLE 16: DAUER VORBEREITUNGSDIENST IN MONATEN																
	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN*	ST	SH	TH*
MONATE	18	24	18	18	18	18	21	18	18	18	18	18	12/24	16	18	24/18

*SN: bei einem „Master of Education“ oder einer gleichwertigen Hochschulabschlussprüfung und dem Nachweis umfassender schulischer Praktika 12 Monate, ohne Nachweis entsprechender Bedingungen 24 Monate

*TH: Der Vorbereitungsdienst für das Lehramt an Regelschulen, an Gymnasien und berufsbildenden Schulen und für Förderpädagogik dauert grundsätzlich 24 Monate.

Der Vorbereitungsdienst für das Lehramt an Grundschulen dauert grundsätzlich 18 Monate.

Quelle: Walm/Wittek 2014, 32.

9.2 Gegenseitige Anerkennung

Im Jahr 2013 fasste die Kultusministerkonferenz einen Beschluss, welcher „Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften“ (KMK 2013) enthält. Kern der Vereinbarung ist erstens, Lehramtsstudenten einen gleichberechtigten Zugang zum Vorbereitungsdienst zu gewährleisten, unabhängig vom Bundesland, in welchem das Studium absolviert wurde. Zweitens soll der anschließende Berufszugang länderübergreifend gewährleistet werden, so dass es nicht von Bedeutung ist, in welchem Bundesland der Vorbereitungsdienst abgeleistet wurde.

In Anlehnung an die Lissabon-Konvention von 1997 wurde beschlossen, dass die „Länder und die Hochschulen gewährleisten, dass die Hochschulen Studien- und Prüfungsleistungen gegenseitig anerkennen, wenn keine wesentlichen Unterschiede zu den an der jeweiligen Hochschule zu erbringenden Studien- und Prüfungsleistungen bestehen“ (KMK 2013, 3). Auch die unterschiedliche Dauer des Vorbereitungsdienstes soll nicht mehr zu Mobilitätshemmnissen führen. Lehramtsbefähigungen sollen künftig länderübergreifend anerkannt werden, sofern sie den Vorgaben der Kultusministerkonferenz entsprechen (vgl. KMK 2013, 3 f).

Der Beschluss erleichtert – zumindest theoretisch – die Mobilität von Beamten. Aber eben auch nur dann, „wenn es im aufnehmenden Bundesland genügend freie Stellen gibt und der politische Druck da ist, diese auch zu besetzen. Nicht ganz freiwillig erfolgte dieser Anerkennungsbeschluss der Länder. Der Bund hatte dies zur Bedingung einer 500-Millionen-Euro-Förderung aus seinem Etat zur Qualitätsverbesserung des Lehramtsstudiums gemacht“ (Loewe 2014, 16 f).

9.3 Zwischenfazit zur länderübergreifenden Mobilität von Lehrern nach der Föderalismusreform

Insgesamt hat die Föderalismusreform auch im Bereich der Lehrer keine großen Veränderungen mit sich gebracht. Wie bei den Polizeibeamten liegt das vor allem an der bereits vorher stark föderalisierten Struktur der Lehrerausbildung und der Regelungskompetenzen auf Länderebene. Wenngleich die KMK auf einen Abbau der Mobilitätshemmnisse hinarbeitet, ist ein tatsächlicher Angleichungsprozess der Lehramtsausbildung in den entscheidenden Bereichen noch nicht in

umfangreichem Maße erkennbar (vgl. Walm/Wittek 2014/ KMK 2014).

Weiterhin ist der Dienstherrnwechsel über das Tauschverfahren geregelt, so dass zum einen immer ein passender Tauschpartner für das gewünschte aufnehmende Land gefunden werden muss, zum anderen ist weiterhin die Einverständniserklärung des abgebenden Dienstherrn notwendig. Die Mobilitätshemmnisse werden daher weiterhin als tiefgreifend beurteilt.

Anreize, sich für das eine oder andere Bundesland zu entscheiden, können entstehen durch eine höhere Verbeamtungsquote im Gegensatz zu einer Beschäftigung von Lehrern nach Tarif und durch eine vergleichsweise bessere Besoldung.

„Man sollte sich keinen Illusionen hingeben: Tiefgreifende Änderungen hat die Föderalismusreform für die Verteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schulwesen nicht zur Folge“ (Avenarius 2010, 4). So bleiben, ähnlich wie im Polizeivollzugsdienst, die zentralen Mobilitätshemmnisse im Lehramtsberuf aus der Zeit vor der Föderalismusreform bestehen.

10. Fazit

Die Vorschriftenanalyse hat gezeigt, dass sowohl im Bereich von Beamten der allgemeinen Verwaltung, als auch im Falle von Lehrern und Polizeibeamten Mobilitätshemmnisse bei einem Dienstherrnwechsel auftreten können. Die Auswirkungen der Föderalismusreform machen sich insbesondere im Bereich der Verwaltungsbeamten bemerkbar und zwar in Form der Neuregelung der Versorgungslastenteilung sowie der heterogenen Ausgestaltung der Weiterqualifizierungsmöglichkeiten und deren spätere Anerkennung beim aufnehmenden Dienstherrn. Zwar bieten alle Bundesländer noch den Regelaufstieg an, jedoch differenzieren sich die weiteren Aufstiegsmöglichkeiten nicht nur in ihren inhaltlichen, sondern auch in ihren formalen Anforderungen stark aus. Dies gilt insbesondere für Mindestdienstzeiten und Bewährungszeiten. Viele Behörden zeichnen die Laufbahn eines neuen Beamten nach, fragen also danach, welche Stellung der Beamte hätte, wenn er seine gesamte Laufbahn bei der aufnehmenden Behörde durchlaufen hätte. Hat dieser beim abgebenden Dienstherrn einen schnelleren Aufstieg vollzogen oder wurde schneller befördert, als es in der aufnehmenden Behörde möglich gewesen wäre, wird der Beamte zurückgestuft. Die Zurückstufung gilt dann auch für die Besoldungsgruppe. Bei sich auseinanderentwickelnden Vorschriften zum Aufstieg und zur Beförderung, wie sie in Kapitel 7.1 dargestellt wurden, kann dies zu einer vermehrten Zurückstufung von Beamten bei Dienstherrnwechsel führen. Eine Besserstellung ist jedoch ausdrücklich nicht möglich.

Des Weiteren kommen auf die Beamten erhöhte Informationskosten zu. Auch die Möglichkeit von Fortbildungs- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen bei einem länderübergreifenden Dienstherrnwechsel sind nun in den meisten Laufbahnverordnungen verankert. In Fällen, in denen der Beamte seine Stellung beibehalten will, ihm aber nicht alle Befähigungen anerkannt werden, können diese im aufnehmenden Bundesland nachgeschult werden. Obwohl diese Möglichkeiten auch als Angebot an den wechselwilligen Beamten gewertet werden können, kommt es im Endeffekt auch auf die Wahrnehmung solcher Auflagen durch den Betroffenen an. Kommt es durch die Normierung solcher Vorschriften erst gar nicht zu einer Bewerbung durch den Beamten, ist nicht nur eine Hürde oder ein Hemmnis geschaffen worden, sondern sogar die Mobilität völlig

unterbunden worden.

In Fällen, in denen sowohl der abgebende als auch der aufnehmende Dienstherr mit dem Wechsel des Beamten einverstanden sind und diesen unterstützen, werden auch keine Probleme auftreten, da die neuen Vorschriften zumindest den Dienstherrn Gestaltungsspielraum eröffnen.

Dass die Föderalismusreform die Beamten der allgemeinen Verwaltung stärker trifft als die Polizeivollzugsbeamten oder die Lehrer ist schlüssig, da diese Bereiche bereits vor der Reform stark föderalisiert waren und tiefgreifende Mobilitätshemmnisse, insbesondere aufgrund von Absprachen, aufwiesen. Diese Hemmnisse bleiben zu großen Teilen bestehen und werden zum Teil sogar ausgebaut.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden und erkennbaren neuen Hemmnissen im Verwaltungsbereich lässt sich eine weitere Zuspitzung der Mobilitätshemmnisse erwarten. Die Analyse der Vorschriften, nicht-normierten Absprachen im Bereich von Polizeivollzugsbeamten und die Regelungen für Lehrer, legen schließlich den Rückschluss nahe, dass die zunehmende Föderalisierung in Zukunft weitere negative Auswirkungen auf die Mobilität von Verwaltungsbeamten haben wird.

Wie einleitend in Kapitel Zwei dargestellt, untersucht die hiermit vorgelegte Vorschriftenanalyse die möglichen Nebenwirkungen der neuen Laufbahnrechte. Die Vorteile, welche etwa länderspezifisch durch flexiblere Aufstiegsmöglichkeiten, den Wegfall von Mindestdienstzeiten oder die Änderung von Altersgrenzen erreicht wurden, konnten hier nicht behandelt werden. Jedoch schlussfolgert auch Idecke-Lux (2014, 117): „Unter den Bedingungen des demografischen Wandels wird sich das Laufbahnrecht vielmehr als ausdrücklich und in diesem Sinne ganz bescheiden als »lernendes Recht« verstehen müssen“.

Dazu kann auch gehören, dass die derzeitige bundesländerübergreifende Anerkennung der modernen und ihrer Intention nach beamtenfreundlichen Weiterqualifizierungsmaßnahmen überarbeitet und in vollem Umfang gewährleistet wird. Denn zu einem modernen Staat gehört auch die Sicherstellung geographischer Mobilität seiner Beamten.

Literaturverzeichnis

Avenarius, Hermann, 2010: Föderalismusreform in Deutschland. Zu den Auswirkungen auf die Gestaltung des Schulwesens. In: Schulverwaltung NRW, Heft 4/2010.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), 2010: Das neue Dienstrecht in Bayern. Entstehung, Ziele, Inhalte. München.

Bellenberg, Gabriele/ Thierack, Anke, 2003: Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern in Deutschland. Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen. Opladen.

Deutsche Polizei Gewerkschaft, 2009: Beförderungsperspektiven in der Niedersächsischen Polizei. Eine schonungslose Analyse. In: Gewerkschaft der Polizei Niedersachsen (Hrsg.): „Mit Volldampf vorwärts in die Vergangenheit!“ Argumentationsmappe der GdP Niedersachsen zum geplanten Dienstpostenkonzept A 11/ A 12, 4-9.

Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 2006: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. Drs. 16/813.

DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), 2006: Sonderausgabe Föderalismusreform. Berlin.

Dose, Nicolai, 2008a: Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen. In: PVS-Sonderheft 41 (Governance in einer sich wandelnden Welt), 77-94.

Dose, Nicolai, 2008b: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. Baden-Baden.

Dose, Nicolai, 2008c: Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung. In: Janning, Frank/ Toens, Katrin: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden, 175-188.

Dose, Nicolai, 2015: Ökonomische Theorie des Föderalismus und die Föderalismusreformen: Die Bundesländer im Wettbewerb und die Beamten. (Abhandlung im Rahmen des von der Hans Böckler Stiftung geförderten Projektes „Föderalismusreformen und die Beamten“, Projektnummer 2014-738-4).

Dose, Nicolai/ Wolfes, Felix, 2015: Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? (Abhandlung im Rahmen des von der Hans Böckler Stiftung geförderten Projektes „Föderalismusreformen und die Beamten“, Projektnummer 2014-738-4).

Freie Universität Berlin (Hrsg.), 2006: Auslaufende Lehramtsbildung im Land Berlin. Studienhandbuch online der Freien Universität Berlin. Berlin.

Frevel, Bernhard/ Groß, Hermann, 2008: "Polizei ist Ländersache!" - Politik der Inneren Sicherheit. In: Hildebrandt, Achim/ Wolf, Frieder: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden, 67-88.

Gewerkschaft der Polizei Niedersachsen, 2009: Argumentationspapier der GdP Niedersachsen vom 28.09.2009. „Mit Volldampf vorwärts in die Vergangenheit“. Der Weg zurück in die 3-geteilte Laufbahn bei der Polizei? In: Gewerkschaft der Polizei Niedersachsen (Hrsg.): „Mit Volldampf vorwärts in die Vergangenheit!“ Argumentationsmappe der GdP Niedersachsen zum geplanten Dienstpostenkonzept A 11/ A 12, 10-15.

Gewerkschaft der Polizei NRW, 2010: Eckpfeiler für ein neues Dienstrecht in NRW. Positionspapier der Gewerkschaft der Polizei - Landesbezirk Nordrhein-Westfalen.

Golz, Hans Georg, 2006: "Editorial." In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 50/2006, 2.

Hoffmann, Jan, 2012: Föderalismusreform I und die Zielsetzungen im Hinblick auf den öffentlichen Dienst. In: Knopp, Lothar/ Stürmer, Klaus/ Hoffmann, Jan/ Schröder, Wolfgang (Hrsg.): Besoldungs- und Versorgungsföderalismus. Beamte, Hochschullehrer und Richter in der Föderalismusfalle. Berlin, 19-35.

Idecke-Lux, Sabrina, 2014: Quo vadis Laufbahnrecht? Schritte auf dem Weg zu einem modernen Laufbahnrecht in NRW. In: Recht im Amt, Heft 3/2014, 112-117.

Kultusministerkonferenz, 2009: Information des Sekretariats über die Regelungen des KMK-Beschlusses vom 22.10.1999 „Gegenseitige Anerkennung von Lehramtsprüfungen und Lehramtsbefähigungen“.

Kultusministerkonferenz, 2013: Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften. Ländergemeinsame Umsetzungsrichtlinien für die Anpassung von Regelungen und Verfahren bei der Einstellung in Vorbereitungs- und Schuldienst sowie für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen in Studiengängen der Lehramtsausbildung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 07.03.2013 i.d.F.v. 27.12.2013).

Kötter, Matthias, 2015: Von den Daten zur Empfehlung: Folgerungen aus der wirkungsbezogenen und der juristisch-normativen Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. In: Gusy, Christopher: Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Wiesbaden, 59-84.

Landesjournal der GdP Mecklenburg-Vorpommern, 2009: Ausgabe September 2009.

Loewe, Max, 2014: Jedes Land macht, was es will. In: E&W-Schwerpunkt. Lehrkräftebildung, Heft 07-08/2014, 16-18.

Lorse, Jürgen, 2010: Neues Dienstrecht in Bayern. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 4/2010, 119-121.

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., 39-72.

Oberndörfer, Dieter (Hrsg.), 2010: Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg im Br.

Schnellenbach, Helmut, 2011: Beamtenrecht in der Praxis. 7. Auflage. München.

Seeck, Erich/ Rieger, Reinhard, 2011: Neues Laufbahnrecht der Norddeutschen Küstenländer. In: Recht im Amt, Heft 1/2011, 1-9.

Walm, Maik/ Wittek, Doris, 2014: Lehrer_innebildung in Deutschland im Jahr 2014. Eine phasenübergreifende Dokumentation der Regelungen der Bundesländer. Eine Expertise im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt am Main.

Winter, Martin, 1998: Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster.

Ziekow, Jan, 2007: Beginn des Abschieds vom einheitlichen Beamtenstatus? Bemerkungen zum Entwurf eines Beamtenstatusgesetzes. In: Die Personalvertretung, Heft 8/2007, 344-352.

Internetquellen

Bayerische Verwaltungsschule. Fragen und Antworten zur modularen Qualifizierung. URL: <http://www.bvs.de/fortbildung/modulare-qualifizierung/fragen-und-antworten-zur-modularen-qualifizierung/index.html> (zuletzt aufgerufen am 07.04.2015)

Bund Deutscher Kriminalbeamter Landesverband Hamburg (2008) Berlin macht unmoralisches Angebot - In Hamburg sagt man tschüss. Vom 21.08.2008. URL: <https://www.bdk.de/lv/hamburg/aktuelles/berlin-macht-unmoralisches-angebot-in-hamburg-sagt-man-tsch> (zuletzt aufgerufen am 09.04.2015)

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz (Hg.) (2012) Broschüre Fortbildungsqualifizierung. URL: http://www.hoev-rlp.de/fileadmin/BG_Fortbildung/Fortbildungsqualifizierung/Download_Broschuere_FQS.pdf (zuletzt aufgerufen am 10.08.2015)

GEW (2015) Laufbahnrecht bei Lehrkräften. URL: http://www.gew.de/Laufbahnrecht_bei_Lehrkraeften.html (zuletzt aufgerufen am 15.04.2015)

Kultusministerkonferenz (2014) Sachstand in der Lehrerbildung. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Bildung/AllgBildung/2014-10-30_Sachstand_LB-geprueft-mit_Anlagen.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.04.2015)

Polizeiausbildung24.de. URL: <http://www.polizeiausbildung24.de/polizei-bewerbungs-und-einstellungs-voraussetzungen/> (zuletzt aufgerufen am 10.04.2015)

Kapitel 3: Analysierte Vorschriften: Bestehende Hemmnisse Beamte der allgemeinen Verwaltung**Baden-Württemberg**

Landesbeamtengesetz (LBG) In der Fassung vom 19. März 1996 (GBl. S. 285) Außer Kraft am 1. Januar 2011 durch Artikel 63 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes vom 9. November 2010 (GBl. S. 793).

Verordnung der Landesregierung über die Laufbahnen der Beamten und Richter im Lande Baden-Württemberg (Landeslaufbahnverordnung - LVO) In der Fassung vom 28. August 1991 (GBl. S. 577) Außer Kraft am 1. Januar 2011 durch Artikel 63 Absatz 1 Nummer 5 des Gesetzes vom 9. November 2010 (GBl. S. 793).

Bayern

Bayerisches Beamtengesetz (BayBG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1998 (GVBl. S. 702) Außer Kraft am 1. April 2009 durch Artikel 147 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2008 (GVBl. S. 500).

Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Beamten (Laufbahnverordnung - LbV) Vom 4. März 1996 (GVBl. S. 99, 220 BayRS 2030-2-1-2-F) Außer Kraft am 1. April 2009 durch § 75 Absatz 2 der Verordnung vom 1. April 2009 (GVBl. S. 51).

Berlin

Landesbeamtengesetz (LBG) In der Fassung vom 19. Mai 2003 (GVBl. S. 202) Außer Kraft am 1. April 2009 durch Artikel XIII § 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70).

Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Verwaltungsdienstes (Verwaltungs-Laufbahnverordnung – VLVO) (GVBl., S. 472).

Brandenburg

Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz - LBG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1999 (GVBl. I S. 446) Außer Kraft am 9. April 2009 durch Artikel 23 Satz 3 Nummer 1 des Gesetzes vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26).

Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Landes Brandenburg (Laufbahnverordnung – LVO).

Bremen

Bremisches Beamtengesetz In der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 1995 (Brem.GBl. S. 387) Außer Kraft am 1. Februar 2010 durch Artikel 21 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (Brem.GBl. 2010 S. 17).

Verordnung über die Laufbahnen der bremischen Beamten (Bremische Laufbahnverordnung - BremLV) Vom 28. Mai 1979 (Brem.GBl. S. 225 - 2040-d-1) Außer Kraft am 1. April 2010 durch Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung vom 9. März 2010 (Brem.GBl. S. 249).

Hamburg

Hamburgisches Beamtengesetz (HmbBG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 29. November 1977 (HmbGVBl. S. 367) Außer Kraft am 1. Januar 2010 durch Artikel 26 Absatz 5 des Gesetzes vom 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 405).

Verordnung über die Laufbahnen der hamburgischen Beamten (HmbLVO) Vom 28. November 1978 (HmbGVBl. S. 391) Außer Kraft am 1. Januar 2010 durch § 20 der Verordnung vom 22. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 511).

Hessen

Hessisches Beamtengesetz Vom 14. Dezember 1976 (GVBl. 1977, S. 41).

Hessische Laufbahnverordnung Landesrecht Hessen Vom 18. Dezember 1979 (GVBl. I S. 266) Außer Kraft am 1. März 2014 durch § 49 Nummer 1 der Verordnung vom 17. Februar 2014 (GVBl. I S. 57).

Mecklenburg-Vorpommern

Beamtengesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesbeamtengesetz - LBG M-V) In der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Juli 1998 (GVOBl. M-V S. 708, 910) Außer Kraft am 31. Dezember 2009 durch Artikel 12 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (GVOBl. M-V S. 687).

Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landeslaufbahnverordnung - LaufbLVO - M-V) In der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2006 (GVBl. S. 639, 694) Außer Kraft am 16. Oktober 2010 durch § 56 Absatz 2 der Verordnung vom 29. September 2010 (GVOBl. M-V S. 565).

Niedersachsen

Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) Außer Kraft am 1. April 2009 durch Artikel 23 Absatz 2 des Gesetzes vom 25. März 2009 (Nds. GVBl. S. 72).

Niedersächsische Laufbahnverordnung (NLVO) In der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Mai 2001 (Nds. GVBl. S. 315) Außer Kraft am 1. April 2009 durch § 50 Absatz 2 der Verordnung vom 30. März 2009 (Nds. GVBl. S. 118).

Nordrhein-Westfalen

Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW) In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Mai 1981 (GV. NW. S. 234, 1982 S. 256) Außer Kraft am 1. April 2009 durch § 138 Absatz 1 des Gesetzes vom 21. April 2009 (GV. NRW. S. 224).

Verordnung über die Laufbahnen der Beamten im Lande Nordrhein- Westfalen (Laufbahnverordnung – LVO) vom 23.11.1995 (GVBl. 1996, S. 1).

Rheinland-Pfalz

Landesbeamtengesetz (LBG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241) Außer Kraft am 1. Juli 2012 durch § 145 Absatz 5 Nummer 1 des Gesetzes vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319).

Saarland

Saarländisches Beamtengesetz (SBG) Vom 27. Dezember 1996 (Amtsbl. 1997, Nr. 14, S. 301).

Sachsen

Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamtengesetz – SächsBG) Vom 14.06.1999 (GVBl., S. 370).

Sachsen-Anhalt

Beamtengesetz Sachsen-Anhalt (BG LSA) In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1998 (GVBl. LSA S. 50) Außer Kraft am 1. Februar 2010 durch Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2009 (GVBl. LSA S. 648).

Verordnung über die Laufbahnen der Beamten im Land Sachsen-Anhalt (Laufbahnverordnung - LVO LSA) Vom 15. August 1994 (GVBl. LSA S. 920) Außer Kraft am 1. Februar 2010 durch § 33 Absatz 2 der Verordnung vom 27. Januar 2010 (GVBl. LSA S. 12).

Schleswig-Holstein

Beamtenengesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesbeamtenengesetz - LBG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 3. August 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 283) Außer Kraft am 1. April 2009 durch Artikel 35 des Gesetzes vom 26. März 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 93).

Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten (Laufbahnverordnung - SH.LVO) In der Fassung der Bekanntmachung 3. August 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 317, 371, 560) Außer Kraft am 1. Juni 2009 durch § 47 Absatz 3 der Verordnung vom 19. Mai 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 236).

Thüringen

Thüringer Beamtenengesetz (ThürBG) In der Fassung vom 8. September 1999 (GVBl. S. 525) Außer Kraft am 1. April 2009 durch Artikel 41 Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes vom 20. März 2009 (GVBl. S. 238).

Thüringer Verordnung über die Laufbahnen der Beamten (Thüringer Laufbahnverordnung - ThürLbVO) Vom 7. Dezember 1995 (GVBl. S. 382) Außer Kraft am 1. Januar 2015 durch Artikel 23 Absatz 3 Nummer 2 des Gesetzes vom 12. August 2014 (GVBl. S. 472).

Kapitel 4: Analyisierte Vorschriften: Bestehende Hemmnisse Polizei**Baden Württemberg**

Verordnung des Innenministeriums über die Laufbahnen der Polizeibeamten (Polizei-Laufbahnverordnung-LVOPol) Vom 15. Juni 1998, GBl. Vom 30. Juni 1998 334-342.

Bayern

Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Polizeivollzugsbeamten (LbVPol) Vom 3. März 1994, GVBl Nr. 5/1994, S. 160-164.

Berlin

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Schutzpolizei (Schutzpolizei-Laufbahnverordnung - SLVO -) Vom 12. Juli 1995 (GVBl. S. 453) Zuletzt geändert durch § 30 Satz 2 Laufbahnverordnung Polizeivollzugsdienst vom 18. 12. 2012 (GVBl. S. 532).

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Kriminalpolizei (Kriminalpolizei-Laufbahnverordnung - KLVO -) In der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Juli 1995 (GVBl. S. 453) Zuletzt geändert durch § 30 Satz 2 Laufbahnverordnung Polizeivollzugsdienst vom 18. 12. 2012 (GVBl. S. 532).

Brandenburg

Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten des Landes Brandenburg (Laufbahnverordnung der Polizei - LV Pol) vom 8. Dezember 1993 (GVBl.II/93, [Nr. 87], S.780). Am 11. Februar 2006 außer Kraft getreten durch Verordnung vom 30. Januar 2006 (GVBl.II/06, [Nr. 02], S.18, 26).

Hessen

Verordnung über die Laufbahnen des hessischen Polizeivollzugsdienstes (HPolLVO) Vom 27. September 2002- GVBl Nr. 26, S. 629.

Mecklenburg-Vorpommern

Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Polizeilaufbahnverordnung – LVOPol M-V) Vom 18. Januar 2001. GSMeckl.-Vorp. GL Nr. 2030–4-40.

Niedersachsen

Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes des Landes Niedersachsen (PolNLVO) Vom 7. August 1979 (Nds. GVBl. S. 236) letzte berücksichtigte Änderung durch Art. I Dritte ÄndVO 8.5. 1996 Nds GVBl. S. 237.

Nordrhein-Westfalen

Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung der Polizei – LVOPol) Vom 4. Januar 1995.

Rheinland-Pfalz

Laufbahnverordnung für den Polizeidienst (LbVOPol) Vom 26. Mai 1997 GVBl. S. 157. Zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.9.2003, GVBl. 2003, S. 305.

Saarland

Verordnung über die Laufbahn des saarländischen Polizeivollzugsdienstes (Pol.LVO) Vom 23. September 1996, Amtsblatt des Saarlandes S. 1034.

Sachsen

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Laufbahn des Beamten des Polizeivollzugsdienstes des Freistaates Sachsen (Laufbahnverordnung der Beamten des Polizeivollzugsdienstes – SächsLVOPol) Vom 22. November 1999.

Gesetz über die Sächsische Wachpolizei (Sächsisches Wachpolizeigesetz – SächsWachG) Vom 12. März 2002.

Schleswig-Holstein

Landesverordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes (Polizeilaufbahnverordnung – PolLVO) Vom 10. Juli 1997. GVBl. Nr. 13, S. 374.

Thüringen

Thüringer Laufbahnverordnung für den Polizeivollzugsdienst (ThürLbVOPol) Vom 4. Juni 1998 (GVBl. S. 210) zuletzt geändert durch Zweite Verordnung zur Änderung der Thüringer Laufbahnverordnung für den Polizeivollzugsdienst vom 10. Mai 2002 (GVBl. S.295).

Kapitel 5: Analyisierte Vorschriften: Bestehende Hemmnisse Lehrer**Baden-Württemberg****Allgemein:**

Verordnung der Landesregierung über die Laufbahnen der Beamten und Richter im Lande Baden-Württemberg (Landeslaufbahnverordnung - LVO) In der Fassung vom 28. August 1991 (GBl. S. 577)
Außer Kraft am 1. Januar 2011 durch Artikel 63 Absatz 1 Nummer 5 des Gesetzes vom 9. November 2010 (GBl. S. 793).

Erste Staatsprüfung:

Verordnung des Kultusministeriums über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen (Grund- und Hauptschullehrerprüfungsordnung I - GHPO I) Vom 31. Juli 1998m GBl. 1998, 468, ber. S. 579.

Verordnung des Kultusministeriums über die Wissenschaftliche Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien (Wissenschaftliche Prüfungsordnung) Vom 13. März 2001, GBl. 2001, 201, ber. S. 604.

Verordnung des Kultusministeriums über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Sonderschulen (Sonderschullehrerprüfungsordnung I - SPO I) Vom 19. Dezember 2000.

Verordnung des Kultusministeriums über die Wissenschaftliche Staatsprüfung für das höhere Lehramt an beruflichen Schulen mit der beruflichen Fachrichtung Pflegewissenschaft (WPrOPflege) Vom 29. März 2004.
Zweite Staatsprüfung und Vorbereitungsdienst:

Verordnung des Kultusministeriums über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrOGymn) Vom 10. März 2004.

Verordnung des Kultusministeriums über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an beruflichen Schulen (APrObSchhD) Vom 10. März 2004. GBl. 2004, 192.

Verordnung des Kultusministeriums über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen (Grund- und Hauptschullehrerprüfungsordnung II – GHPO II) Vom 18. Januar 2001 (GBl. S. 11, K.u.U. S. 40).

Verordnung des Kultusministeriums über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Sonderschulen (Sonderschullehrerprüfungsordnung II - SPO II).

Bayern**Erste Staatsprüfung:**

Ordnung der Ersten Staatsprüfung für ein Lehramt an öffentlichen Schulen (Lehramtsprüfungsordnung I - LPO I) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2002. GVBl 2002, S. 657.

Zweite Staatsprüfung und Vorbereitungsdienst:

Ordnung der Zweiten Staatsprüfung für ein Lehramt an öffentlichen Schulen (Lehramtsprüfungsordnung II – LPO II) Vom 28. Oktober 2004. GVBl 2004, S. 428.

Zulassungs- und Ausbildungsordnung für das Lehramt an Grundschulen und das Lehramt an Hauptschulen (ZALGH) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1992. GVBl 1992, S. 454.

Zulassungs- und Ausbildungsordnung für das Lehramt an Grundschulen und das Lehramt an Hauptschulen (ZALGH) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1992. GVBl 1992, S. 461.

Zulassungs- und Ausbildungsordnung für das Lehramt an Gymnasien (ZALG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1992. GVBl 1992, S. 477.

Zulassungs- und Ausbildungsordnung für das Lehramt an Realschulen (ZALR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1992. GVBl 1992, S. 469.

Zulassungs- und Ausbildungsordnung für das Lehramt an beruflichen Schulen (ZALB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1992. GVBl 1992, S. 497.

Berlin

Lehrerbildungsgesetzes in der Fassung vom 13. Februar 1985 (GVBl. S. 434, 948), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 10. Juni 1999 (GVBl. S. 204).

Erste Staatsprüfung:

Verordnung über die Ersten Staatsprüfungen für die Lehrämter (1. Lehrerprüfungsordnung – 1. LPO –) Vom 1. Dezember 1999.

Zweite Staatsprüfung/Vorbereitungsdienst:

Verordnung über den Vorbereitungsdienst im Anschluss an die Erste Staatsprüfung (Ausbildungsordnung – AusbO) vom 18. März 1999 (GVBl. S. 109).

Verordnung über die Zweite Staatsprüfung für die Lehrämter (2. LPO) vom 25. Juli 1990 (GVBl S. 1715), zuletzt geändert am 26. Oktober 1995 (GVBl. S. 701f.).

Brandenburg

Gesetz über die Ausbildung und Prüfung für Lehrämter und die Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern im Land Brandenburg (Brandenburgisches Lehrerbildungsgesetz - BbgLeBiG).

Vom 25. Juni 1999 (GVBl. I S. 242) Außer Kraft am 1. Juni 2013 durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2012 (GVBl. I Nr. 45).

Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Schul- und Schulaufsichtsdienstes des Landes Brandenburg (Schullaufbahnverordnung - SchulLVO) vom 24. Juni 1999 (GVBl.II/99, [Nr. 17], S.378).

Hamburg

Erste Staatsprüfung:

Verordnung über die Erste Staatsprüfung für Lehrämter an Hamburger Schulen Vom 18. Mai 1982.

HmbGVBl. 1982, S. 143. letzte berücksichtigte Änderung: Anlage 2 geändert durch Gesetz vom 21. März 2005 (HmbGVBl. S. 75, 79).

Zweite Staatsprüfung:

Verordnung zur Neuregelung laufbahnrechtlicher Vorschriften für die Laufbahnen der Lehrerinnen und Lehrer und der Beamtinnen und Beamten im Schulverwaltungsdienst Vom 20. Januar 2004. (HmbGVBl. Nr. 4, S. 18f).

Hessen

Drittes Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen Vom 29. November 2004. Hessisches Lehrerbildungsgesetz.

Mecklenburg-Vorpommern

Lehrerausbildungsverordnung vom 9. Juli 1991 (GVOBl. M-V S. 317) geändert durch die Erste Verordnung zur Änderung der Lehrerausbildungsverordnung (1. LAÄndVO) vom 13. Dezember 1998 und die Zweite Verordnung zur Änderung der Lehrerausbildungsverordnung (2. LAÄndVO) vom 20. Oktober 1999.

Niedersachsen

Verordnung über die Ersten Staatsprüfungen für Lehrämter im Land Niedersachsen (PVO-Lehr I) Vom 15.4.1998. GVBl. S. 399.

Verordnung über die Ausbildung und die Zweiten Staatsprüfungen für Lehrämter (PVO-Lehr II) Vom 18. Oktober 2001 (Nds. GVBl. S. 655).

Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Ausbildung für Lehrämter an öffentlichen Schulen (Lehrerausbildungsgesetz - LABG) Vom 2. Juli 2002. Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2002 Nr. 19 vom 29.7.2002 Seite 307 bis 332.

Rheinland-Pfalz

Erste Staatsprüfung:

Landesverordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen Vom 16. Juni 1982, letzte berücksichtigte Änderung Artikel 1 der Verordnung vom 13.09.2005 (GVBl. S. 372).

Landesverordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Realschulen Vom 31. März 1982, letzte berücksichtigte Änderung durch Verordnung vom 13.9.2005, GVBl. 2005, S. 372.

Landesverordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien vom 7. Mai 1982 in der Fassung der vierten Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien vom 7. November 2002 (GVBl. Nr. 19, S. 455) geändert durch GVBl. S. 167 und GVBl. vom 29. September 2005, S. 377.

Landesverordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Förderschulen Vom 28. April 1993, letzte berücksichtigte Änderung durch Verordnung vom 13.09.2005 (GVBl. S. 372).

Saarland

Saarländisches Lehrerbildungsgesetz (SLBiG) vom 23. Juni 1999 (Amtsbl. S. 1054).

Saarländisches Beamtengesetz (SBG) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Saarländischen Beamtengesetzes (SBG) vom 27. Dezember 1996. Amtsbl. I-1997, S. 301-328.

Sachsen

Erste Staatsprüfung

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Erste Staatsprüfung an Schulen im Freistaat Sachsen (Lehramtsprüfungsordnung I – LAPO I) SächsGVBl. Jg. 2000 Bl.-Nr. 6 S. 166 .

Zweite Staatsprüfung:

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für Lehrämter an Schulen im Freistaat Sachsen (Lehramtsprüfungsordnung II – LAPO II) SächsGVBl. Jg. 2005 Bl.-Nr. 6 S. 21.

Sachsen-Anhalt

Erste Staatsprüfung:

Verordnung über die Ersten Staatsprüfungen für Lehrämter im Land Sachsen-Anhalt (1. LPVO) Vom 19. Juni 1992. GVBl. LSA 1992, S. 488.

Verordnung über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für Lehrämter im Land Sachsen-Anhalt. GVBl. LSA Nr. 19/2007, ausgegeben am 14. 8. 2007.

Schleswig-Holstein

Bekanntmachung der Neufassung der Landesverordnung über die Laufbahnen der Lehrerinnen und Lehrer (SH.LLVO) vom 30. Januar 1998.

Thüringen

Erste Staatsprüfung:

Thüringer Verordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Grundschulen Vom 6. Mai 1994. (GVBl. S. 645) .

Thüringer Verordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Regelschulen Vom 6. Mai 1994. (GVBl. S. 664).

Thüringer Verordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Förderschulen Vom 6. Mai 1994. (GVBl. S. 693).

Thüringer Verordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an berufsbildenden Schulen Vom 6. Mai 1994. (GVBl. S. 704).

Thüringer Verordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Förderschulen Vom 6. Mai 1994. (GVBl. S. 693).

Thüringer Verordnung über die Erste Staatsprüfung für das Lehramt an Gymnasien Vom 6. Mai 1994. (GVBl. S. 729).

Zweite Staatsprüfung:

Thüringer Verordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für die Lehrämter (ThürAZStPLVO) BVBl. 2002, S. 329.

Kapitel 6: Analyisierte Vorschriften neue Laufbahnsysteme**Baden-Württemberg**

Landesbeamtengesetz (LBG) Vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 794) Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. November 2014 (GBl. S. 581).

Bayern

Gesetz über die Leistungslaufbahn und die Fachlaufbahnen der bayerischen Beamten und Beamtinnen (Leistungslaufbahngesetz - LbG) Vom 5. August 2010. (GVBl 2010, S. 410, 571) letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geänd. (§ 1 Nr. 62 V v. 22.7.2014, 286).

Berlin

Dienstrechtsänderungsgesetz (DRÄndG) Vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70) Geändert durch Artikel XIII § 6 Absatz 4 des Gesetzes vom 19. März 2009 (GVBl. S. 70).

Brandenburg

Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg (Brandenburgi-sches Beamtenrechtsneuordnungs-Ergänzungsgesetz – BbgBRN-ErgG) vom 5. Dezember 2013 (GVBl Nr. 36 vom 05.12.2013, S. 1 ff).

Bremen

Verordnung über die Laufbahnen der bremischen Beamtinnen und Beamten (Bremische Laufbahnverordnung - (BremLVO) Vom 9. März 2010 (Brem.GBl. S. 249).

Hamburg

Verordnung über die Laufbahnen der hamburgischen Beamtinnen und Beamten (HmbLVO) Vom 22. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 511).

Hessen

Hessische Laufbahnverordnung (HLVO) Vom 17. Februar 2014 (GVBl. I S. 57).

Mecklenburg-Vorpommern

Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Mecklenburg-Vorpommern (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO M-V) Vom 29. September 2010 (GVOBl. M-V S. 565, 611) Zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Juni 2014 (GVOBl. M-V S. 297).

Niedersachsen

Niedersächsische Laufbahnverordnung (NLVO) Vom 30. März 2009 (Nds. GVBl. S. 118) Zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16. Dezember 2014 (Nds. GVBl. S. 475).

Nordrhein-Westfalen

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung - LVO) Vom 28. Januar 2014 (GV. NRW. S. 22, 203).

Rheinland-Pfalz

Laufbahnverordnung (LbVO) Vom 19. November 2010 (GVBl. S. 444) Zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 19. Dezember 2014 (GVBl. S. 332).

Saarland

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Saarland
(Saarländische Laufbahnverordnung - SLVO) Vom 27. September 2011 (Amtsbl. I S. 312) Geändert durch
Artikel 6 der Verordnung vom 14. Januar 2015 (Amtsbl. I S. 134).

Sachsen

Sächsisches Beamtengesetz (SächsBG) Vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 971).

Sachsen-Anhalt

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Sachsen-Anhalt
(Laufbahnverordnung - LVO LSA) Vom 27. Januar 2010 (GVBl. LSA S. 12) Zuletzt geändert durch Artikel 4 der
Verordnung vom 25. November 2014 (GVBl. LSA S. 456).

Schleswig-Holstein

Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine
Laufbahnverordnung - ALVO) Vom 19. Mai 2009. letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert (Art. 2
LVO v. 23.10.2013, GVOBl. S. 424).

Thüringen

Thüringer Gesetz über die Laufbahnen der Beamten (Thüringer Laufbahngesetz - ThürLaufbG -) Vom
12. August 2014 (GVBl. S. 472, 498).

Kapitel 7: Weitere analysierte Vorschriften: Hemmnisse

Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Staatsvertrag vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln. Drs. 17/1696.

Versorgungslastenteilungs- Staatsvertrag Vom 16. Dezember 2009/26. Januar 2010 BGBl. I S. 1288, 1290.

Verordnung über den Aufstieg durch Qualifizierung in die Laufbahn des höheren allgemeinen Verwaltungsdienstes im Lande Nordrhein-Westfalen (Qualifizierungsverordnung - QualiVO hD allg. Verw.) Vom 4. November 2014. GV. NRW.) Ausgabe 2014 Nr. 34 vom 19.11.2014 Seite 729 bis 740.

Verordnung zur Durchführung der modularen Qualifizierung (Modulare Qualifizierungsverordnung - ModQV) Vom 14. Oktober 2011. Bayern GVBl 2011, S. 538.

Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10. Mai 2011 – II 140 – VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 2030 – 34. Durchführung von Auswahlverfahren nach § 33 und von Qualifizierungsfortbildungen nach § 35 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 3 der Allgemeinen Laufbahnverordnung für die Laufbahngruppe 2 des Allgemeinen Dienstes. AmtsBl. M-V 2012 S. 444.

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes (Laufbahnverordnung allgemeiner Verwaltungsdienst - LVO-AVD) 2013. Berlin.

Kapitel 8: Ergänzend zu Kapitel 6 analysierte Vorschriften: Hemmnisse Polizei**Baden-Württemberg**

Verordnung des Innenministeriums über die Einrichtung von Laufbahnen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten (Polizei-Laufbahnverordnung - LVOPol) Vom 26. November 2014

Berlin

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes - Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Gewerbeaufsichtsdienst - (Pol-LVO) Vom 18. Dezember 2012 (GVBl. S. 532) BRV 2030-2-44.

Bremen

Verordnung über die Laufbahn des Polizeivollzugsdienstes im Lande Bremen (Polizeilaufbahnverordnung - PolLV) Vom 11. September 2001 (Brem.GBl. S. 317) Zuletzt geändert durch § 15 Abs. 2 Bremische Polizeilaufbahnverordnung vom 11. 9. 2012 (Brem.GBl. S. 410).

Gesetz zur beschleunigten Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst (Überleitungsbeschleunigungsgesetz) Vom 20. Mai 2003 Brem.GBl. S. 275. Zuletzt geändert durch Art. 5 BeamtenrechtsneuregelungsG vom 22. 12. 2009 (Brem.GBl. 2010 S. 17).

Brandenburg

Verordnung über die Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten des Landes Brandenburg (Laufbahnverordnung der Polizei - LVPol) vom 30. Januar 2006 (GVBl.II/06, [Nr. 02], S.18) zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. März 2015 (GVBl.II/15, [Nr. 16]).

Nordrhein-Westfalen

Verordnung über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung der Polizei - LVOPol) Landesrecht Nordrhein-Westfalen Vom 4. Januar 1995 (GV. NW. S. 42, 126) Zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Dezember 2014 (GV. NRW. S. 930).

Niedersachsen

Niedersächsische Verordnung über die Laufbahnen der Fachrichtung Polizei (NLVO-Pol) Vom 24. Mai 2013 (Nds. GVBl. S. 116 - VORIS 20411).

Hamburg

Verordnung über die Laufbahn der Fachrichtung Polizei (HmbLVO-Pol) Vom 9. November 2010. HmbGVBl. 2010, S. 585. letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 24. September 2013 (HmbGVBl. S. 401, 414).

Kapitel 9: Ergänzend zu Kapitel 6 analysierte Vorschriften: Hemmnisse Lehrer**Berlin**

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten der Laufbahnfachrichtung Bildung (Bildungslaufbahnverordnung – BLVO) Vom 18. Dezember 2012.

Brandenburg

Verordnung über die Laufbahnen der Beamten des Schul- und Schulaufsichtsdienstes des Landes Brandenburg (Schullaufbahnverordnung - SchulLVO) vom 24. Juni 1999.

Niedersachsen

Niedersächsische Verordnung über die Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung (NLVO-Bildung) Vom 19. Mai 2010 (Nds.GVBl. Nr.14/2010 S.218; SVBl. 7/2010 S.241).

Rheinland-Pfalz

Laufbahnverordnung für den Schuldienst, den Schulaufsichtsdienst und den schulpsychologischen Dienst (Schullaufbahnverordnung - SchulLbVO -) Vom 15. August 2012. GVBl. 2012, 291.

Saarland

Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten des Schul- und Schulaufsichtsdienstes des Saarlandes (Saarländische Lehrerlaufbahnverordnung - SLehrLVO) 2011 zuletzt geändert durch die Verordnung vom 14. Januar 2015 (Amtsbl. I S. 134).

Sachsen

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Laufbahnen der Beamten und Richter im Freistaat Sachsen (Sächsische Laufbahnverordnung – SächsLVO) i. d. F. d. Bek. vom 28.07.2009 SächsGVBl. Jg. 2009 Bl.-Nr. 11 S. 458.

Schleswig-Holstein

Landesverordnung über die Laufbahnen der Lehrerinnen und Lehrer (Lehrerinnen- und Lehrerlaufbahnverordnung - SH.LLVO) Vom 30. Januar 1998.

Thüringen

Thüringer Verordnung über die Laufbahnen des Schuldienstes (Thüringer Schuldienstlaufbahnverordnung - ThürSchuldLbVO -) Vom 11. Oktober 2000.

Die bundesländerübergreifende Mobilität von Lehrern und Polizisten ist durch die föderal geprägten Zuständigkeiten seit jeher problematisch. Im Zuge der Föderalismusreform I des Jahres 2006 wurde das Laufbahnrecht, ebenso wie die Besoldung und Versorgung, von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt. Damit war der Grundstein für ein sich ausdifferenzierendes Recht gelegt.

In der vorgelegten Analyse der neuen Laufbahnrechte der Länder werden die Entwicklungen und die potenziellen Auswirkungen des fragmentierten Rechts auf die Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung untersucht. Gleichfalls werden die Veränderungen für Lehrer und Polizisten beleuchtet. Als zentrales Ergebnis kann festgehalten werden, dass die zunehmende Föderalisierung nun auch für Beamte der allgemeinen Verwaltung Hürden und Hemmnisse bei einem bundesländerübergreifenden Dienstherrenwechsel hervorrufen kann. Insbesondere die Auseinanderentwicklung von Vorschriften zur Weiterqualifizierung sowie zu Aufstiegen und Beförderungen gestaltet sich durch eine nicht gewährleistete gegenseitige Anerkennung in den Bundesländern als problematisch. Anbindung findet die Analyse im steuerungstheoretisch fundierten Policy-Design.

Carolyn Burmester, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Duisburg-Essen. Die Analyse entstand im Rahmen des Projekts „Föderalismusreform und die Beamten“, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung.