

TranState Working Papers

VOM STAATSDIENER ZUM
DIENSTLEISTER?
VERÄNDERUNGEN ÖFFENTLICHER
BESCHÄFTIGUNGSSYSTEME IN
DEUTSCHLAND, GROSSBRITANNIEN,
FRANKREICH UND SCHWEDEN

SYLVIA HILS
SEBASTIAN STREB

No. 111

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

*Sylvia Hils
Sebastian Streb*

***Vom Staatsdiener zum Dienstleister?
Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in
Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden***

TranState Working Papers

No. 111

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2010

[ISSN 1861-1176]

Sylvia Hils, Sebastian Streb

Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher
Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden
(TranState Working Papers, 111)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2010

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

***Vom Staatsdiener zum Dienstleister?
Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in
Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden***

ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Arbeitspapier werden die öffentlichen Beschäftigungssysteme der Länder Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden im Vergleich dargestellt. Untersucht wird inwiefern – ausgehend von im Ländervergleich ähnlichen öffentlichen Beschäftigungssystemen – seit Anfang der 1980er Jahre qualitative Veränderungen hinsichtlich der Beschäftigungsregulierung und des Personalsystems stattgefunden haben. Dabei zeigen sich in Großbritannien und Schweden erhebliche Umgestaltungen, die als Entwicklung vom Staatsdiener zum Dienstleister interpretiert werden können. Im Gegensatz dazu zeichnen sich die öffentlichen Beschäftigungssysteme in Deutschland und Frankreich nach wie vor durch eine Orientierung am Typus des Staatsdieners aus.

INHALT

EINLEITUNG.....	1
DER ÖFFENTLICHE DIENST IN DEUTSCHLAND, FRANKREICH, GROßBRITANNIEN UND SCHWEDEN: DEFINITION, GRÖßE UND STRUKTUR	3
ÖFFENTLICHE BESCHÄFTIGUNG ZWISCHEN <i>STAATSDIENER</i> UND <i>DIENSTLEISTER</i> – EINE IDEALTYPISCHE KONSTRUKTION	8
DIE AUSGANGSLAGE ÖFFENTLICHER BESCHÄFTIGUNG – ORIENTIERUNG AM TYPUS DES STAATSDIENERS	10
ÖFFENTLICHE BESCHÄFTIGUNG HEUTE – AUF DEM WEG ZU EINEM NEUEN BESCHÄFTIGUNGSTYPUS?.....	15
Wandel der öffentlichen Beschäftigung.....	15
Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse	19
Personalsystem.....	22
FAZIT.....	29
LITERATUR	32
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	38

Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden

EINLEITUNG

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es in Westeuropa mit der Herausbildung moderner Wohlfahrtsstaaten zu einer umfassenden Ausweitung staatlicher Tätigkeit. Diese führte nicht nur zu einem starken Wachstum öffentlicher Beschäftigung, sondern auch zur Herausbildung eines spezifischen Typus des öffentlich Bediensteten. Besondere Rechte und Pflichten des *Staatsdieners*¹ sorgten für deutliche Unterschiede zur Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Der Staatsdiener galt als Stellvertreter der Staatsgewalt und seine Tätigkeit diene dem Gemeinwohl. Nach diesem Verständnis musste das Beschäftigungsverhältnis auf Stabilität, Neutralität und Kontinuität ausgerichtet sein (Demmke 2006: 381). Politische Einflussnahme, private Interessen und Korruption sollten durch vorgegebene Laufbahnen, die Ernennung auf Lebenszeit, einem am Dienstalterprinzip orientierten Beförderungssystem, eine besondere Altersversorgung sowie eine begrenzte Mobilität und Flexibilität so weit wie möglich eingeschränkt werden (Demmke 2006: 390; Demmke 2005c: 2).

Vor dem Hintergrund des neoliberal inspirierten und insbesondere von der OECD propagierten Reformmodells des *New Public Management*² (NPM) (vgl. Hood 1991; König 1997; Naschold und Bogumil 2000; Schedler 2006) findet seit Anfang der 1980er Jahre nicht nur ein erheblicher Abbau öffentlicher Beschäftigung statt (Van der Meer, Steen und Wille 2007: 37; OECD 2002), sondern auch das Leitbild des traditionellen Staatsdieners steht zur Disposition. Dieser soll durch einen „ergebnisorientierten Public Manager“ (Schröter und Wollmann 2005: 71) abgelöst werden, wobei durch die Angleichung der öffentlichen an die privatwirtschaftlichen Beschäftigungsverhältnisse Effizienzsteigerungen und eine kostengünstigere Aufgabenerledigung angestrebt wer-

¹ Die Wurzeln des Staatsdieners liegen in den meisten Ländern bereits im 18./19. Jahrhundert und sind eng mit der Schaffung moderner Nationalstaaten verbunden. Für Deutschland siehe bspw. Gottschall (2009: 464ff), Bull (2006: 13f) und Goetz (2000: 67ff); für Großbritannien bspw. Fry (2000: 15ff); für Frankreich Meininger (2000: 193ff); für Schweden Premfors (1998: 156) und Gustafsson und Svensson (1999: 19).

² Nach Schröter und Wollmann (2005: 67) lassen sich die Kernelemente NPM-orientierter Reformen des öffentlichen Sektors wie folgt zusammenfassen: Begrenzung des Aufgabenspektrums des öffentlichen Sektors; Anwendung privatwirtschaftlicher Managementmethoden; klare Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf Ergebnisorientierung und Überprüfung anhand von Leistungsindikatoren; Dezentralisierung der Verwaltung und Einführung dezentraler Strukturen mit (teil-)verselbständigten Einheiten, die durch Kontraktmanagement geführt werden; Förderung des Wettbewerbsgedankens im öffentlichen Sektor als entscheidendem Modus zur Verbesserung der Leistungsqualität und größerer Kostendisziplin.

den. Zur Debatte stehen neben den Besonderheiten der Regulierung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse wesentliche qualitative Merkmale des traditionellen Personalsystems: hinsichtlich der *Rekrutierung* sollen insbesondere tätigkeitsspezifische Qualifikationen berücksichtigt werden; die *Aus- und Fortbildung* soll einen deutlicheren Bezug zu einer individuellen und zielorientierten Personalentwicklung erhalten; die *Entlohnung* und *Beförderungen* sollen sich nicht am Dienstalter, sondern an der Leistung orientieren.

Die quantitative Entwicklung öffentlicher Beschäftigung vor allem in der EU wird seit Anfang der 1990er Jahre insbesondere von der OECD (vgl. bspw. OECD 2007; OECD 2008; Pilichowski und Türkisch 2008) im Rahmen des Public Management Projekts (PUMA), dem European Institute of Public Administration (EIPA) und der International Labour Organisation (ILO) relativ gut dokumentiert. Zur qualitativen Dimension öffentlicher Beschäftigungssysteme und deren Wandel existieren neben Berichten der OECD, die eine Reform des öffentlichen Dienstes im Sinne des NPM postulieren (vgl. bspw. OECD 2002; 2004; 2005), verschiedene weitere Arbeiten. Einschlägige Sammelbände mit umfangreichen Länderfallstudien (Bekke und Van der Meer 2000a; Farnham, Hondeghem und Horton 2005; Farnham und Horton 2000; Farnham et al. 1996; Raadschelders, Toonen und Van der Meer 2007) legen dabei jedoch in der Regel keinen systematischen Maßstab für einen Ländervergleich zugrunde, sodass die Länderprofile ohne Verknüpfung nebeneinander stehen³. Länderübergreifend lässt sich gleichwohl als einheitliche Tendenz eine Dezentralisierung der Personalkompetenzen, eine verstärkte Orientierung an Leistungskriterien sowie Reformen bei Zugang und Ausbildung ablesen. Dabei ist jedoch einerseits „in der Literatur strittig, ob *öffentliche Beschäftigungsregimes konvergieren*“, andererseits deutet sich an, „dass ähnliche politische Bestrebungen zur Reform der Personalsysteme wegen der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Nationalstaaten keineswegs zu Konvergenz, sondern zu einer ‚Europäisierung der Vielfalt‘ führten (Demmke 2006).“ (Gottschall und Kittel 2007: 12) Somit steht eine systematische und ländervergleichende Darstellung öffentlicher Beschäftigungssysteme bisher noch aus. Das vorliegende Arbeitspapier verfolgt das Ziel, die im „Goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ geprägte Ausgangslage und den Status Quo öffentlicher Beschäftigungssysteme anhand von Idealtypen systematisch im Ländervergleich zu beschreiben und zu charakterisieren. Die Länderauswahl orientiert sich dabei an der Maximierung struktureller und kultureller Unterschiede im politisch-administrativen System, die in der Literatur als maßgeblich für die Erklärung der Zielrichtung und Ausgestaltung von Staatstätigkeit und damit auch für die Arbeitgeberfunktion des Staates erachtet werden. Hierbei handelt es sich vor allem um die Struktur des

³ Eine Ausnahme hiervon bilden die verschiedenen Arbeiten der Gruppe um Christoph Demmke (siehe bspw. Auer, Demmke und Polet 1997; Bossaert et al. 2001; Demmke 2005a).

Staates und um die vorherrschende Verwaltungskultur⁴ (Pollitt und Bouckaert 2004; Gottschall und Kittel 2007: 22ff; Kuhlmann 2005; Bach 1999a).

Tab. 1: Länderauswahl

Land	Struktur des Staates	Verwaltungskultur
Deutschland	Föderal	„Preußische“ Rechtsstaatskultur
Frankreich	Unitarisch, zentralisiert	„Napoleonische“ Rechtsstaatskultur
Schweden	Unitarisch, dezentralisiert	Aktiver, korporatistischer Staat
Großbritannien	Unitarisch, zentralisiert	Public Interest Kultur

Als erster Schritt soll als Hintergrund definiert werden, was im vorliegenden Arbeitspapier unter öffentlichem Dienst verstanden wird. Zudem erfolgt eine Darstellung von Struktur und Größe der öffentlichen Beschäftigung in den vier Untersuchungsländern. Anschließend werden der Staatsdiener und der Dienstleister zur empirischen Überprüfung der jeweiligen öffentlichen Beschäftigungssysteme idealtypisch konstruiert. Basierend auf dieser idealtypischen Konstruktion erfolgt dann eine knappe Schilderung der traditionellen öffentlichen Beschäftigungssysteme in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden, bevor vergleichend auf die aktuelle Situation eingegangen wird. Abschließend soll ein kurzer Ausblick hinsichtlich der Frage gegeben werden, ob der Status Quo der öffentlichen Beschäftigungssysteme in den Ländern den Endpunkt der Entwicklungen markiert, oder ob weitere Veränderungen öffentlicher Beschäftigung zu erwarten sind. Zudem sollen Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung aufgezeigt werden.

DER ÖFFENTLICHE DIENST IN DEUTSCHLAND, FRANKREICH, GROSSBRITANNIEN UND SCHWEDEN: DEFINITION, GRÖÖE UND STRUKTUR

Obwohl sich in allen OECD-Staaten Beschäftigungssysteme beim Staat entwickelt haben, die sich erheblich vom Privatsektor unterscheiden, ist eine einheitliche länderübergreifende Definition öffentlicher Beschäftigung schwierig. Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: Einerseits variiert die Definition dessen, was als *öffentliche* Aufgabe verstanden wird (Demmke 2005a: 35ff.); während beispielsweise in Frankreich der Krankenhausesektor staatlich ist und ein erheblicher Anteil öffentlich Beschäftigter

⁴ Verwaltungssysteme lassen sich in der Regel entweder der Rechtsstaatskultur oder der Public Interest Kultur zuordnen. In Rechtsstaatskulturen ist der Staat die entscheidende integrierende Kraft der Gesellschaft. Seine wichtigste Funktion liegt in der Vorbereitung, Formulierung und Durchsetzung von Recht. Beim Verwaltungshandeln dominiert folglich die Regelorientierung. Dahingegen spielt der Staat in Public Interest Kulturen eine untergeordnete Rolle und im Gegensatz zu Rechtsstaatskulturen gibt es keine kodifizierten Rechtsregeln. Beim Verwaltungshandeln steht nicht die Regelorientierung im Vordergrund, sondern es dominieren eher Werte wie Fairness, Pragmatismus und Flexibilität (Kuhlmann 2005; Pollitt und Bouckaert 2004: 52f).

in diesem Bereich tätig ist (Silicani 2008: 30), sind in Deutschland nur rund die Hälfte der Krankenhausbeschäftigten beim Staat angestellt (Gröschl-Bahr und Stumpfögger 2008). Andererseits hat die vertikale Gewaltenteilung Auswirkungen auf die Verteilung öffentlicher Beschäftigung auf verschiedene Verwaltungsebenen: während in unitarischen Systemen die Zentralregierung uneingeschränkte Souveränität hat, liegen in föderalen Systemen mehrere autonome Verwaltungsebenen mit verfassungsmäßig verankerten (Arbeitgeber-)Rechten vor (Kuhlmann 2005). Darüber hinaus unterscheiden sich Staaten mit einer Rechtsstaatskultur von Staaten mit einer Public-Interest-Kultur insbesondere in Bezug auf die rechtliche Kodifizierung der Beschäftigungsverhältnisse (Kuhlmann 2005; Pollitt und Bouckaert 2004: 53). Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine große Varianz hinsichtlich der funktionalen Aufgabenzuordnung sowie der unterschiedlichen Verteilung auf Verwaltungsebenen und der rechtlichen Beschäftigungsgrundlagen besteht.

Theoretisch lassen sich insbesondere aufgaben- und organisationsorientierte Ansätze zur Definition öffentlicher Beschäftigung unterscheiden. Während erstere zwar einen guten quantitativen Vergleich über öffentliche Tätigkeit bieten, stellt sich für die Untersuchung der Beschäftigungsverhältnisse das Problem, dass eine Vielzahl von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Unternehmen mit eingeschlossen sind (Reichard und Schröter 2009: 19). Vergleichende organisationsorientierte Ansätze stehen dagegen vor dem Problem unterschiedlicher Personalkategorien, Verwaltungsebenen und Tätigkeiten. Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung ist dementsprechend häufig nicht die öffentliche Beschäftigung, sondern einzelne Bereiche wie die Verwaltung (Schnapp 2006), bestimmte Funktionen wie Managementaufgaben (Flynn und Strehl 1996a), oder spezifische Beschäftigungsverhältnisse wie Beamte (Demmke 2005a: 31ff.). Die Probleme der gemeinsamen Definition öffentlicher Beschäftigung spielen im vorliegenden Papier eine geringere Rolle, da kein direkter Vergleich der Beschäftigung vorgenommen wird, sondern die länderspezifischen Beschäftigungsverhältnisse vor dem Hintergrund der dargestellten Idealtypen untersucht werden. Deshalb wird in den weiteren Kapiteln öffentliche Beschäftigung als öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Beschäftigung definiert, in denen Gebietskörperschaften oder andere staatliche oder verwaltungsrechtliche Körperschaften öffentlichen Rechts als Arbeitgeber auftreten.

Für einen umfassenden Überblick über den öffentlichen Dienst der untersuchten Länder soll zunächst dessen Größe und Struktur dargestellt werden. Dabei wird auf international vergleichende Zahlen der ILO zurückgegriffen⁵. Diese unterscheiden sich teilweise erheblich von den nationalen Erhebungen und verdeutlichen somit das Problem einer einheitlichen Definition. Dennoch zeigt die vergleichende Darstellung der

⁵ Auf diese Zahlen wird zurückgegriffen, da für die untersuchten Länder lediglich bei der ILO vergleichbare Daten über einen längeren Zeitraum vorliegen.

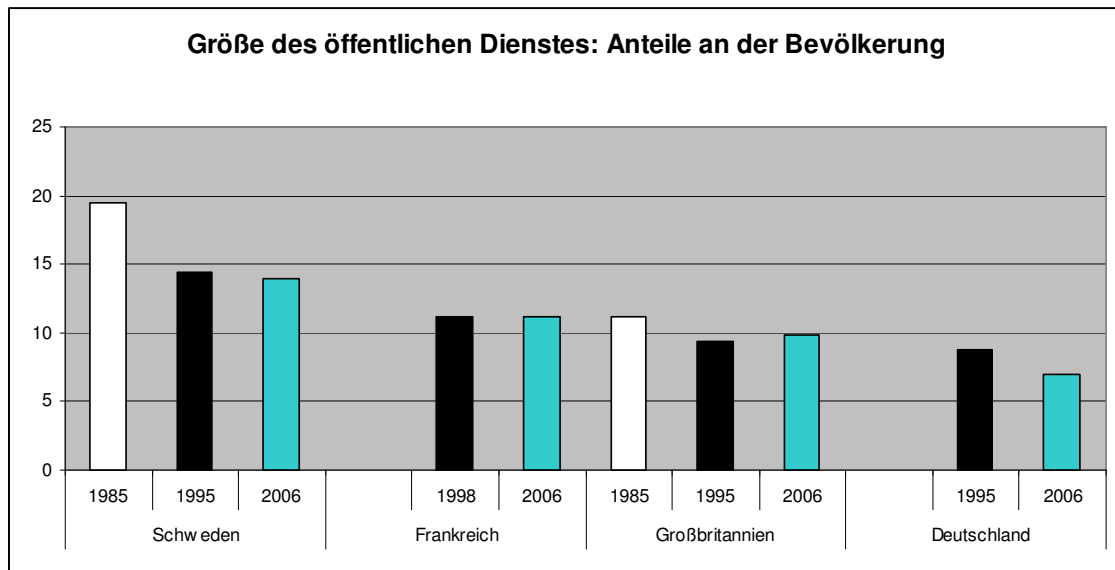
Größe des öffentlichen Dienstes die unterschiedliche Bedeutung staatlicher Tätigkeit⁶: Im Ländervergleich hat Deutschland mit einem Anteil von 7% an der Gesamtbevölkerung den kleinsten öffentlichen Dienst. In Großbritannien sind dies knapp 10%, gefolgt von Frankreich mit 11,2%. Den größten öffentlichen Dienst hat Schweden mit einem Anteil von 14%. Deutlicher werden diese Unterschiede noch, wenn man den Anteil des öffentlichen Diensts an der Gesamtbeschäftigung – und damit die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber – betrachtet: So sind in Deutschland knapp 14% aller Beschäftigten beim Staat angestellt, in Großbritannien hat die öffentliche Beschäftigung einen Anteil von 20%. In Frankreich sind dies 29% und in Schweden stellt der Staat mehr als ein Drittel der Arbeitsplätze (34,4%).

Im Zeitverlauf ist für Schweden und Großbritannien zwischen 1985 und 1995 ein Rückgang der öffentlichen Beschäftigung festzustellen (in Schweden um 22,5% und in um Großbritannien 14%). In der Folgezeit bis 2006 wurde der öffentliche Dienst in Schweden leicht ausgebaut (um 0,6%), in Großbritannien gab es mit einer Zunahme von 9% zahlreiche neue öffentliche Beschäftigungsverhältnisse. Für Frankreich und Deutschland liegen lediglich Zahlen für 1995 und 2006 vor. In dieser Zeit kam es in Deutschland zu einem erheblichen Abbau öffentlicher Beschäftigung um 19,6%, während die öffentliche Beschäftigung in Frankreich um 5,7%⁷ ausgeweitet wurde.

⁶ Die folgenden Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2006.

⁷ Die Ausweitung des französischen öffentlichen Dienstes entgegen dem internationalen Trend führt Kroos (im Erscheinen) auf die ideelle Bedeutung des öffentlichen Dienstes für das französische Staatsverständnis, die Stärke der Beschäftigtenvertretung und die strukturelle Inflexibilität des öffentlichen Dienstes zurück.

Diagramm 1: Größe des öffentlichen Dienstes – Anteile öffentlicher Beschäftigung an der Gesamtbevölkerung in Prozent



Quelle: ILO Public Sector Employment⁸, eigene Darstellung

Betrachtet man die Verteilung öffentlicher Beschäftigung auf verschiedene Verwaltungsebenen, wird die Bedeutung des politisch-administrativem Systems deutlich (siehe Tabelle 2): Während im föderalen deutschen Verwaltungssystem über die Hälfte der Beschäftigten (53%) auf Länderebene angestellt ist und der Anteil der Kommunen 26% beträgt, sind auf Bundesebene lediglich rund 21% der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes angestellt⁹. In Frankreich sind demgegenüber durch die zentralstaatliche Verwaltungsorganisation fast die Hälfte (46%) der öffentlich Beschäftigten auf nationaler

⁸ Da bei der ILO lediglich zur Beschäftigung im gesamten öffentlichen Sektor (*Public Sector Employment*) eine einheitliche Datengrundlage vorliegt, die einen Ländervergleich ermöglicht, wird im Folgenden auf diese Daten zurückgegriffen. Die frühesten zugänglichen Zahlen liegen zu Großbritannien und Schweden für das Jahr 1985 vor; zu Deutschland liegen Zahlen ab 1995 und zu Frankreich ab 1998 vor. Der gesamte öffentliche Sektor umfasst den *General Government Sector* sowie Beschäftigte öffentlicher Unternehmen: “The general government sector employment is the total employment of all government units, social security funds and non-market Non Profit Institutions (NPIs) that are controlled and mainly financed by public authority. (...) The employment of publicly owned enterprises and companies is the employment of all units producing goods or services for the market and which are mainly owned and/or controlled by government units.” Zu den Definitionen der ILO siehe: <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/sectore.html>

⁹ Abweichungen hinsichtlich der Zahlen vom statistischen Bundesamt ergeben sich vor allem durch die gesonderte Berechnung der so genannten „mittelbaren öffentlichen Beschäftigung“. Dies sind öffentlich-rechtlich verfasste, selbständige Einrichtungen mit Sonderaufgaben, die nicht in die unmittelbare Staatsverwaltung oder Kommunalverwaltung eingegliedert sind, wie z.B. die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung. In der gesonderten Erfassung des statistischen Bundesamtes haben diese einen Anteil von 13% (Bundesministerium des Innern 2006: 17).

Ebene angestellt; auf regionaler Ebene arbeiten knapp 31%¹⁰. Der Anteil öffentlicher Beschäftigung ist in Großbritannien zwar mit 53% auf der lokalen Ebene sehr groß, im Unterschied zu Deutschland und insbesondere Schweden untersteht die Lokalebene jedoch der Weisung der nationalen Ebene (Flynn und Strehl 1996b: 19). Die schwedische Lokalverwaltung wird im Vergleich der vier Länder als die politisch, funktional und finanziell stärkste in Europa eingeschätzt (Wollmann 2008: 14). Dort sind knapp zwei Drittel (63%)¹¹ der öffentlich Beschäftigten angestellt, während sich die übrigen 37% gleichermaßen auf die regionale und die nationale Ebene verteilen.

Tab. 2: Verteilung öffentlicher Beschäftigung auf Verwaltungsebenen 2006 in Prozent

Land	Zentrale Ebene	Regionale Ebene	Lokale Ebene	sonstiges
Schweden	18,3	18,5	63,2	
Frankreich	46,1	31,4		22,50
Großbritannien	46,7		53,3	
Deutschland	20,7	53,2	26,1	

Quelle: ILO, eigene Darstellung

Neben der Größe des öffentlichen Dienstes und der Verteilung auf die Verwaltungsebenen variiert auch die Art öffentlicher Beschäftigung. Hier sind Beschäftigungsverhältnisse auf der Grundlage unilateraler dienstrechtlicher Regulierung von privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen zu unterscheiden (Demmke 2005a: 32ff.): Während in Frankreich der öffentliche Dienst weitgehend einheitlich dienstrechtlich reguliert wird, unterliegen in Großbritannien nur 10% der öffentlich Beschäftigten einer dienstrechtlichen Regulierung. In Schweden sind nahezu alle Beschäftigten privatrechtlich angestellt; weniger als 1% des öffentlichen Dienstes hat einen spezifischen Beschäftigungsstatus¹². Im Gegensatz zur weitgehenden Homogenität der anderen Länder ist in Deutschland der Dualismus aus öffentlich-rechtlicher Beschäftigung (43%) und privatrechtlicher Anstellung (57%) stark ausgeprägt. Auf allen Verwaltungsebenen arbeiten sowohl Beamte als auch Angestellte. Der Anteil der Beamten ist auf Bundesebene – auf Grund des großen Anteils hoheitlicher Aufgaben – mit knapp 65% am größten, demgegenüber überwiegt in den Gemeinden mit fast 90% das Angestelltenverhältnis (Czerwick 2007: 81). Mit Blick auf die Verwaltungskultur wird deutlich, dass in den

¹⁰ Abweichungen zur nationalen Berechnung ergeben sich hier durch die gesonderte Erfassung des Krankenhausbereichs (*Fonction Publique Hospitalière*), der einen Anteil von 18% hat (Silicani 2008: 30).

¹¹ Die Daten des schwedischen Statistiska centralbyrån (SCB 2008a; b; c) zeigen, dass in der Darstellung der ILO die Zahlen der regionalen und lokalen Ebene vertauscht worden sind. Die hier verwendeten Zahlen geben die Verteilung der Beschäftigten auf die Verwaltungsebenen auf Grundlage der nationalen Erhebung korrekt wider.

¹² Dabei handelt es sich vor allem um RichterInnen.

Rechtsstaatskulturen Frankreich und Deutschland ein großer Anteil öffentlich-rechtlicher Beschäftigungsverhältnisse vorliegt. Dies ist auf eine in Rechtsstaatskulturen weitgehende Orientierung an gesetzlicher Regulierung zurückzuführen, die sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen Staat und BürgerInnen, sondern auch auf die Beschäftigungsverhältnisse beim Staat auswirken:

“The Rechtsstaat principle involves regulating the relationship between the state and the citizens by defining the respective right and duties: This powerful idea had implications for the relations between government and the civil service system. In the slipstream of the Rechtsstaat, a legal-rational bureaucracy developed.” (Bekke und van der Meer 2000b: 277)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich öffentliche Beschäftigungssysteme in westlichen Wohlfahrtsstaaten sowohl in ihrer Größe und der Verteilung auf verschiedene Verwaltungsebenen als auch hinsichtlich der Beschäftigungsformen erheblich voneinander unterscheiden. Mit Hilfe der idealtypischen Konstruktion des Staatsdieners und des Dienstleisters soll in den nächsten Kapiteln untersucht werden, inwiefern die Varianz zwischen den Ländern auch qualitative Merkmale öffentlicher Beschäftigung sowie ihre Entwicklung betrifft.

ÖFFENTLICHE BESCHÄFTIGUNG ZWISCHEN STAATSDIENER UND DIENSTLEISTER – EINE IDEALTYPISCHE KONSTRUKTION

Um zu bestimmen, ob und inwieweit die Veränderungen der öffentlichen Beschäftigung in den untersuchten Ländern zu einer Abkehr von traditionellen Regelungen und zur Entwicklung von *Dienstleistern* geführt haben, werden der Staatsdiener und der Dienstleister als Idealtypen konzeptionalisiert (Gottschall und Kittel 2007: 29ff). Der Staatsdiener und der Dienstleister sind dabei als gegenüberliegende Pole zu betrachten: Der Staatsdiener entspricht dem Idealtypus des weberianischen Bürokratiemodells, wohingegen der Dienstleister, der in dieser Form auch in der Privatwirtschaft zu finden ist, im Wesentlichen das Leitbild des NPM widerspiegelt (vgl. Knill und Balint 2007: 437; Bach und Della Rocca 2000: 83f)

Als wesentliche Dimensionen zur Unterscheidung von Staatsdiener und Dienstleister werden die *Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse* und das *Personalsystem* untersucht: Die *Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse* bildet den institutionellen Rahmen, der durch den Status und die Rechtsform des Beschäftigungsverhältnisses, die kollektive Regelung sowie die Regulierung der Arbeitskonflikte gesetzt wird. Das *Personalsystem* umfasst zentrale Strukturmerkmale von Beschäftigungsverhältnissen: Zugangsvoraussetzungen und Rekrutierung, die Beschäftigungssicherheit, Personalmanagement und Personalentwicklung sowie die Entlohnung. In der vergleichenden Literatur zum öffentlichen Dienst werden zwei Typen von Personalsystemen identifiziert: das

klassische Laufbahnsystem und das Positionssystem (Auer, Demmke und Polet 1997: 33ff; Bossaert et al. 2001: 87ff; Demmke 2005b: 106; OECD 2004: 4).

„Die Intentionen und Grundannahmen der beiden Systeme unterscheiden sich insbesondere dadurch, dass das Laufbahnsystem vor allem aus der Perspektive der Sicherung von Stabilität, Kontinuität und Kohärenz (OECD 2004: 4) her gedacht und konzipiert ist. Hingegen ist das Positionssystem eher auf die Expertise der öffentlich Bediensteten gerichtet. Das Ziel ist folglich, für jeden Posten ‘the best-suited candidate’ (OECD 2004: 4) zu gewinnen. Dieses System legt also besonderen Wert auf Professionalität.“ (Haensch und Holtmann 2008: 615)

Tab.3: Merkmale öffentlicher Beschäftigungstypen

	Idealtypus der öffentlichen Beschäftigung	
	Staatsdiener	Dienstleister
<i>Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse</i>		
Status/Rechtsform	Beamte/Dienstrecht	Angestellte/privates Arbeitsrecht
vertragliche Regulierung	unilateral	tarifvertraglich
Regulierung der Arbeitskonflikte	kein Streikrecht	Streikrecht
<i>Personalsystem</i>		
	<i>Laufbahnsystem</i>	<i>Positionssystem</i>
Zugangsvoraussetzungen und Rekrutierung	formalisiert, hoch – Einstellung nur in Eingangämter – gesetzliche Anforderungen für bestimmte Laufbahnen – keine Anerkennung von Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Sektors – eigenständige Ausbildungswege	gering formalisiert, hoch – Einstellung auf allen Ebenen – Erfordernis spezifischer Kenntnisse für einen bestimmten Posten – Anerkennung vorausgehender Berufserfahrung – allgemein qualifizierende Ausbildungen
Beschäftigungssicherheit	Beschäftigung auf Lebenszeit	keine Ernennung auf Lebenszeit
Personalmanagement und -entwicklung	– Leistungsbeurteilung nicht obligatorisch und selten durchgeführt – keine Verknüpfung von Beurteilung mit Beförderung und Gehaltszulagen – gesetzlich geregeltes Beförderungssystem	– Leistungsbeurteilungen in der Regel für alle Beschäftigten – direkte Verknüpfung mit Beförderung und Gehaltszulagen – kein formalisiertes Beförderungssystem
Entlohnung	– Grundgehalt abhängig von der Besoldungsgruppe – automatisches und lineares Vorrücken in den Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalter	– Grundgehalt angepasst an die Aufgabe – kein automatisches Vorrücken in den Gehaltsstufen, leistungsorientierte Bezahlung

Quelle: Auer, Demmke und Polet 1997: 35; Bossaert et al. 2001: 87f; Gottschall und Kittel 2007: 29; Knill und Balint 2007: 437; eigene Darstellung

Während das Laufbahnsystem ein prägendes Element des Staatsdienertypus ist, entspricht das Positionssystem dem Typus des Dienstleisters. Die Tabelle oben stellt die Interpretationsfolie dar, vor deren Hintergrund die öffentlichen Beschäftigungssysteme

der untersuchten Länder verortet werden. Da die Kategorien Staatsdiener und Dienstleister idealtypische Konstruktionen sind, werden die untersuchten Beschäftigungssysteme nicht in allen Dimensionen mit diesen Typen übereinstimmen (Haensch und Holtmann 2008: 616).

DIE AUSGANGSLAGE ÖFFENTLICHER BESCHÄFTIGUNG – ORIENTIERUNG AM TYPUS DES STAATSDIENERS

Im Folgenden werden die traditionellen Charakteristiken öffentlicher Beschäftigung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden kurz dargestellt. Damit soll zum einen geklärt werden, inwieweit die jeweiligen Beschäftigungssysteme eher dem Staatsdiener- oder dem Dienstleistertypus entsprechen. Zum anderen soll die Frage beantwortet werden, inwiefern in den untersuchten Ländern von einer gemeinsamen Ausgangslage gesprochen werden kann.

In *Deutschland* war der öffentliche Dienst bis in die 1980er Jahre sehr bürokratisch und stark hierarchisch strukturiert (Mayntz 1997: 135ff). Er basierte auf einem Dualismus zwischen den auf Staatsloyalität verpflichteten Beamten, deren Arbeitsbedingungen unilateral im Dienstrecht festgelegt wurden und den ArbeiterInnen und Angestellten, die auf der Basis des privatwirtschaftlichen Arbeitsrechts beschäftigt waren. Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) traten als eigenständige Arbeitgeber auf. Trotz der dezentralen Struktur war der öffentliche Dienst durch weitgehend einheitliche Arbeitsbedingungen geprägt (ebd.). Diese Einheitlichkeit kann einerseits auf koordinierende Instanzen und andererseits auf ein gemeinsames Interesse aller Gebietskörperschaften an einheitlichen Beschäftigungsbedingungen zurückgeführt werden (Keller 2008: 77f.). Charakteristisch für den öffentlichen Dienst waren: die Anstellung auf Lebenszeit, die für Beamte generell galt und für Angestellte und ArbeiterInnen nach einer Beschäftigungsdauer von 15 Jahren; zentrale Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene für alle Gebietskörperschaften und die Übernahme von Ergebnissen der Tarifverhandlungen auch für Beamte. Darüber hinaus existierte eine starke hierarchische Trennung zwischen den Beschäftigungsverhältnissen (Beamte, Angestellte, ArbeiterInnen) – aber auch innerhalb der Beschäftigtengruppen – nach festen Laufbahnen. Berufliche Weiterentwicklung erfolgte im Beamtenbereich in erster Linie nach dem Laufbahnprinzip. Die Bezahlung setzte sich in beiden Beschäftigungsgruppen aus einem Grundgehalt und zusätzlichen Anteilen durch die Beschäftigungsdauer sowie familiären Zulagen zusammen. Insgesamt liegt in Deutschland in der Ausgangslage bei den Beamten eine starke Übereinstimmung mit dem Staatsdienertyp vor. Bei den Angestellten kann trotz der kollektivvertraglichen Regulierung ebenfalls von einem Laufbahnmodell gesprochen werden.

In *Frankreich* galt der öffentliche Dienst schon früh als Rückgrat des Staatswesens und der republikanischen Werte und genoss traditionell ein hohes Ansehen. Der öffent-

liche Dienst war unabhängig vom allgemeinen Arbeitsrecht und durch einen besonderen Status und eine eigene Gesetzgebung geprägt. Die erste gesetzliche Kodifizierung des öffentlichen Dienstes fand bereits 1946 statt und ist in seinen wesentlichen Bestandteilen seitdem unverändert geblieben. Dieses traditionelle Modell des öffentlichen Dienstes war durch einen kompetitiven Zugang, einheitliche und zentralistische Strukturen, der Entscheidungsvormacht der nationalen Autoritäten bzw. Ministerien, eine geographische Konzentration in Paris und einer stark rechtsförmigen Struktur der Verwaltung geprägt (Meininger 2000; Clark 1998). Die Personalpolitik des *Service Public* basierte auf einer Lebenszeitanstellung sowie gesetzlich festgelegten Hierarchiestufen und Laufbahngruppen, die in so genannten *Corps*¹³ reguliert wurden. Innerhalb der Laufbahngruppen erfolgten Beförderungen nach dem Prinzip der Seniorität, ein Aufstieg in eine höhere Laufbahngruppe konnte dagegen nur durch interne Bewerbungs- und Auswahlverfahren erfolgen. Der französische öffentliche Dienst ist mit der gesonderten rechtlichen Regulierung und ausgeprägten Hierarchie- und Laufbahnprinzip ebenfalls als Staatsdienertyp zu bezeichnen.

In *Großbritannien* war der öffentliche Dienst bis in die 1970er Jahre sehr bürokratisch strukturiert und eher auf die Qualität der Leistungserbringung ausgerichtet als auf Fragen der Effizienz. Um eine hohe Qualität und Stabilität der Leistungen zu garantieren, wurden einerseits von den Beschäftigten Loyalitätsverpflichtungen erwartet, andererseits wurde unter anderem durch eine hohe Beschäftigungssicherheit eine stabile Belegschaft gewährleistet (Faulkner 2008; Prowse und Prowse 2007). Die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst unterschieden sich damit deutlich von denen des privaten Sektors. Die Beschäftigung im relativ kleinen *Civil Service* kam dabei dem Beamtentum bzw. einem geschützten Beschäftigungsbereich mit gesonderten Rechten und Pflichten und einem Laufbahnmodell am nächsten¹⁴. Es gab jedoch mit Ausnahme der Notfalldienste (Polizei, Feuerwehr, ärztlicher Notdienst) keine gesonderte gesetzliche Regulierung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und die Beschäftigungsverhältnisse unterlagen dem regulären Arbeitsrecht¹⁵. Folgende Charakteristiken der Regulierung öffentlicher Beschäftigung zeichneten den Staat als Arbeitgeber aus (Kirkpatrick

¹³ Unter einem *Corps* kann man die Zusammenfassung von staatlich Bediensteten eines Aufgabenbereiches verstehen, für die unterhalb der Ebene der Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst besondere Regelungen gelten (*Statut*).

¹⁴ Der *Civil Service* umfasst nur die Beschäftigten der Zentralregierung, hierzu gehört auch die zentrale Verwaltung des NHS. Die Polizei, das Schulwesen, die Lokalverwaltungen und der größte Teil des NHS zählen nicht zum *Civil Service* (Ziller 2006).

¹⁵ Die Beschäftigten des *Civil Service* bildeten eine interessante Ausnahme, da sie keine Arbeitsverträge hatten und sich damit in einer unklaren arbeitsrechtlichen Situation befanden. Erst 1991 entschied der oberste britische Gerichtshof, dass die Beschäftigten des *Civil Service* Arbeitsverträge mit der Krone erhalten (Fredman 1999).

und Hoque 2005; Morris 2000; Carter, Davies und Fairbrother 2002): zwar keine gesetzlich garantierte Jobsicherheit, aber eine starke Betonung von langfristigen Beschäftigungsverhältnissen; die Förderung von Gewerkschaften und fairen Tarifverhandlungen; zentralisierte Entlohnungsstrukturen und zentralisierte Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene; Entlohnung in Anlehnung an vergleichbare private Arbeitgeber; Investitionen in berufliche Weiterbildung.

In Großbritannien war der Staatsdienertyp insgesamt zwar im Vergleich zu Deutschland und Frankreich nicht sonderlich stark ausgeprägt, dennoch unterschieden sich die Beschäftigungsverhältnisse, bspw. durch die hohe Beschäftigungssicherheit, erheblich von der Privatwirtschaft. Man kann in Großbritannien somit von einem – zumindest moderaten – Staatsdienertypus sprechen¹⁶.

In Schweden sollten Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen die Erbringung und Qualität öffentlicher Leistungen nicht negativ beeinflussen.

“The importance of ensuring the preservation of democratic government and the effective delivery of its services, were considered to be primary values in terms of shaping the relationships between the central and municipal governments and their employees.”

(Gustafsson und Svensson 1999: 119)

Vom öffentlichen Dienst wurde deshalb Loyalität und Gehorsam verlangt. Im Gegenzug dazu genossen die Beschäftigten im Vergleich zum Privatsektor besondere Privilegien¹⁷. Hierzu zählte die Anstellung auf Lebenszeit, die bereits 1634 in der Verfassung verankert wurde (Murray 2000: 175) und besondere Versorgungsleistungen. Der große Einfluss der Regierung auf die Arbeitsbedingungen der öffentlichen Beschäftigten äußerte sich unter anderem darin, dass die Löhne auf der zentralstaatlichen Verwaltungsebene¹⁸

¹⁶ Zur ambivalenten Situation in Großbritannien bemerken Bach und Della Rocca (2000: 84): “In Britain, some vestiges of a management role existed. Although even here, professional staff were ‘managed’ by their colleagues and even when this was not the case public service administrators, especially in the welfare services, endorsed unitary values which were supportive of the professional staff that dominated public services.”

¹⁷ Die öffentlichen Anstellungsformen in Schweden waren zwar in Beamte (bspw. RichterInnen), Angestellte und ArbeiterInnen unterteilt, die Unterschiede zwischen diesen Gruppen scheinen jedoch relativ gering.

¹⁸ Der schwedische öffentliche Dienst lässt sich gemäß der Verfassung in drei Ebenen einteilen (Jahn 2003; Arbetsgivarverket 2001): Die zentrale Ebene umfasst das Parlament (*Riksdag*), die Verwaltung des Parlaments sowie zentrale Verwaltungsbehörden (*myndigheter*), die für die Implementierung der Regierungspolitik zuständig sind. Die regionale Ebene umfasst in erster Linie die Provinzen (*län*). Die kommunale Ebene umfasst die Kommunen (*kommuner*). Die weiteren Ausführungen zur öffentlichen Beschäftigung in Schweden werden sich aufgrund der Literaturlage fast ausschließlich auf die zentrale Ebene beziehen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich die Verhältnisse auf der zentralen Ebene prinzipiell auch auf die regionale und die lokale Ebene

unilateral von der Regierung festgelegt wurden. Das Lohnsystem selbst war außerordentlich starr. Jeder Arbeitsplatz wurde in ein einheitliches Lohngruppensystem eingeordnet. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und ihre Einordnung in Lohngruppen oblagen nicht den einzelnen Behörden, sondern der Regierung oder dem Parlament. Die einzige Einflussmöglichkeit auf die Bezahlung bestand für Beamte in einer Bewerbung auf eine höher eingestufte Stelle. Der Beurteilungsmaßstab für die Beförderung hatte dabei einen überwiegend formellen Charakter und orientierte sich unter anderem an der Dauer des Dienstverhältnisses (Andersson und Schager 1999: 244). Insgesamt wies der öffentliche Dienst damit weitgehend die Merkmale eines Laufbahnsystems auf. Abweichend hiervon ist jedoch festzuhalten, dass es in Schweden keine Hochschule für den öffentlichen Dienst oder besondere Einstellungsvoraussetzungen und Rekrutierungsmuster gab (Murray 2000: 174). Daher gilt für Schweden ebenso wie für Großbritannien, dass der Staatsdienertypus weniger stark ausgeprägt war als in Frankreich und Deutschland.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bis etwa Anfang der 1980er Jahre in allen vier Ländern öffentliche Beschäftigung – jedoch in unterschiedlicher Ausprägung – am Idealtypus des Staatsdieners orientiert war (vgl. auch Bach und Della Rocca 2000; Gottschall und Kittel 2007). Die folgende Tabelle fasst dieses Ergebnis im Ländervergleich zusammen.

übertragen lassen. Diese Einschätzung teilt auch Murray (2000: 169): “What holds for central government administration, however, also applies to other areas of the public sector, [...]”

Tab. 4: Die Ausgangslage der öffentlichen Beschäftigungssysteme

	Deutschland		Frankreich	Großbritannien	Schweden
Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse					
Status/Rechtsform	Beamte	Angestellte, ArbeiterInnen	Beamte	Beamte (relativ kleiner <i>Civil Service</i>) und Angestellte	Beamte bzw. Angestellte und ArbeiterInnen mit beamtenähnlichen Privilegien und Pflichten
Vertragliche Regulierung	unilateral, einheitlich	tariflich, zentralisiert	unilateral	tariflich, zentralisiert	unilateral
Regulierung der Arbeitskonflikte	kein Streikrecht	Streikrecht	Streikrecht	Streikrecht	kein Streikrecht
Personalsystem					
Zugangsvoraussetzungen und Rekrutierung	stark formalisiert - Einstellung nur in Eingangssämter voraussetzung - keine Anerkennung von Berufserfahrung außerhalb des öD - eigene Ausbildung	stark formalisiert - an Stellen orientierte Einstellungskriterien - größtenteils eigene Ausbildungswege	stark formalisiert - Einstellung nur in Eingangssämter - gesetzliche Zugangsvoraussetzung - keine Anerkennung von Berufserfahrung außerhalb des öD - eigene Ausbildung	eher formalisiert, - insbesondere im <i>Civil Service</i> , - eigene Ausbildungsgänge vorhanden	wenig formalisiert, - keine bestimmten Einstellungsvoraussetzungen und Rekrutierungsmuster - allgemein qualifizierende Ausbildungen
Beschäftigungssicherheit	Lebenszeit	langfristig, nach 15 Jahren unkündbar	Lebenszeit	keine Anstellung auf Lebenszeit	Lebenszeit
Personalmanagement- und Entwicklung	gesetzlich geregeltes Beförderungssystem - Grundgehalt abhängig von der Besoldungsgruppe - automatisches und lineares Vorrücken in Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalder)	kein formalisiertes Beförderungssystem - Grundgehalt abhängig von der tariflichen Einstufung der Tätigkeit - automatisches und lineares Vorrücken in den Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalder	gesetzlich geregeltes Beförderungssystem - Grundgehalt abhängig von der Besoldungsgruppe - automatisches und lineares Vorrücken in den Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalder	im <i>Civil Service</i> formalisiert, für Angestellte nicht formalisiert - Gehalt abhängig von Einstufung der Tätigkeit in feste Gehaltsskalen - Entlohnung in Anlehnung an vergleichbare private Arbeitgeber	formalisiertes Beförderungssystem starres Lohngruppensystem
Entlohnung					

ÖFFENTLICHE BESCHÄFTIGUNG HEUTE – AUF DEM WEG ZU EINEM NEUEN BESCHÄFTIGUNGSTYPUS?

Im Folgenden werden die wichtigsten Reformen öffentlicher Beschäftigung dargestellt. Danach wird im Ländervergleich auf das Personalsystem und die aktuelle Situation öffentlicher Beschäftigung eingegangen. Dabei zeigen sich insbesondere in den Ländern, in denen bereits in der Ausgangslage Abweichungen vom Staatsdiener festgestellt wurden (Großbritannien und Schweden), zahlreiche Veränderungen und eine weitgehende Orientierung am Dienstleister. Dagegen sind Reformen in Deutschland und Frankreich eher gering ausgeprägt und die Beschäftigung entspricht noch immer weitgehend dem Typus des bürokratischen Staatsdieners.

Wandel der öffentlichen Beschäftigung

Im Ländervergleich kann Schweden hinsichtlich der Reform des öffentlichen Diensts als *early bird* bezeichnet werden: bereits Mitte der 1960er Jahre wurden wesentliche Veränderungen des traditionellen Modells öffentlicher Beschäftigung vorgenommen. Im Jahr 1965 wurde das Prinzip der Anstellung auf Lebenszeit abgeschafft, das Streikrecht wurde eingeführt und die Gewerkschaften erhielten das Recht, Kollektivverhandlungen durchzuführen. Obwohl diese Regelungen weitreichende Anpassungen an den Privatsektor darstellen, blieben Besonderheiten des öffentlichen Dienstes, wie bspw. die starre Struktur der an Lohngruppen gekoppelten Bezahlung, bis in die späten 1970er Jahre unverändert (Andersson und Schager 1999). Auch die weiteren Reformen der öffentlichen Beschäftigung vollzogen sich schrittweise und führten nicht zu einem schlagartigen Wandel, sondern zu einer allmählichen Erosion des traditionellen Beschäftigungssystems. Eine Angleichung des öffentlichen Dienstes an die Beschäftigungsverhältnisse des Privatsektors dauerte bis Mitte der 1990er Jahre und wurde durch folgende Maßnahmen erreicht:

- Die spezifische Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst wurde reduziert: Hier kann vor allem das 1976 verabschiedete und 1994 vollständig novellierte *Lag om offentlig anställning* genannt werden, durch das die Unterscheidung zwischen Beamten, Angestellten und ArbeiterInnen im öffentlichen Dienst weitgehend abgeschafft wurde.
- Die Behörden wurden zunehmend unabhängiger bei der Gestaltung der Personalpolitik: Zunächst wurden die Lohnverhandlungen schrittweise dezentralisiert, d.h. sie fielen in den Verantwortungsbereich der Behörden. Im Jahr 1994 wurde ihnen schließlich die Verantwortung für die gesamte Personalpolitik übertragen (OECD 2005: 153f). Seit Mitte der 1980er Jahre wurden darüber hinaus infolge weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen die Autonomie und die Aufgabenbereiche der regionalen und lokalen Ebene stetig ausgeweitet

(Wilks 1996: 25). Hieraus resultiert ein großer Einfluss der Führungskräfte von lokalen und regionalen Behörden auf Personalpolitik, interne Organisation sowie Entscheidungsfindung.

- Abschaffung besonderer sozialer Leistungen und Angleichung an Leistungen der Privatwirtschaft.
- Schrittweise Einführung leistungsorientierter Bezahlung seit 1985.

Vor allem die Dezentralisierung der Lohnpolitik und der Personalverantwortung dienten in Schweden als ein Instrument zur administrativen Umgestaltung der zentralstaatlichen Ebene bzw. zur Reduzierung öffentlicher Ausgaben¹⁹ (Gustafsson und Svensson 1999: 123f). Insgesamt ist der Charakter des Wandels von einem spezifischen Element der schwedischen politischen Kultur geprägt, dem Gleichheitsprinzip. Dies führte dazu, dass das allgemeine Arbeitsrecht soweit wie möglich auf die öffentlichen Beschäftigten übertragen wurde (ebd.: 120f).

Im Gegensatz zum allmählichen Wandel in Schweden kam es in Großbritannien mit der konservativen Regierung unter Thatcher (1979) zu einem Bruch mit den traditionellen Prinzipien öffentlicher Beschäftigung. In einem radikalen Reformprozess, der für eine weitgehende Umsetzung von NPM-Konzepten steht (vgl. u. a. Pollitt und Bouckaert 2004), wurde ein umfangreicher Personalabbau mit Outsourcing, Privatisierung und der Einführung von Wettbewerb und privatwirtschaftlichen Managementprinzipien verbunden (ebd.; Hood 2003). Die wichtigsten Veränderungen der öffentlichen Beschäftigung waren:

- Entstandardisierung der Lohnstrukturen und Beschäftigungsbedingungen, insbesondere durch den Bruch mit dem Prinzip der Lohnorientierung an der Privatwirtschaft sowie durch Einführung leistungsorientierter Bezahlung (Kirkpatrick und Hoque 2005; White 2000);
- Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen von der nationalen auf die lokale Ebene;
- Zunehmende externe Rekrutierung und wachsender Rückgriff auf zeitlich befristete Beschäftigungsformen.

¹⁹ Bis 1985 basierte die Lohnpolitik für die zentrale Ebene auf der Ansicht, dass diese einheitlich und allgemeingültig sein müsse. Ab diesem Zeitpunkt wurde die Lohnfindung aus ihrem sozialen Kontext herausgelöst; als entscheidend erwies sich die Dezentralisierung der Personalverantwortung. Die Veränderung der Beziehung zwischen der zentralen Ebene und ihren Behörden kann dabei mit der Formel „Zentralisierung der finanziellen Macht – Dezentralisierung der Verantwortung“ (Yates 2000: 165) umschrieben werden: Die Verantwortung für die Personalpolitik wurde vollständig an die einzelnen Behörden übertragen; durch die Festlegung von Rahmenbudgets ist die finanzielle Macht jedoch weiterhin in Händen der Regierung.

Mit den seit den 1980er Jahren umgesetzten Reformen wandelte sich der britische Staat von einem „model administrative employer“ zu einem „managerial employer“ (Carter, Davies und Fairbrother 2002). Die seit 1997 regierende Labour-Partei hat den Reformprozess weitergeführt und dessen Ausrichtung dabei kaum verändert.

Anders als in Großbritannien und Schweden war der öffentliche Dienst in Deutschland bis in die 1990er Jahre weitgehend reformresistent (Jörges-Süß 2007: 171) und die Veränderungen seit den 1990er Jahren sind weniger auf ein kohärentes Reformvorhaben als auf eine Vielzahl heterogener Maßnahmen und Entwicklungen zurückzuführen:

- Die Föderalismusreform und Veränderungen in der Tarifverhandlungskonstellation führten zu einer Abkehr von national einheitlichen Beschäftigungsbedingungen innerhalb des Beamten- und Angestelltenbereichs²⁰.
- Die Kopplung zwischen Tarifvereinbarungen und Dienstrecht wurde immer schwächer und die Arbeitgeber versuchten, unilaterale dienstrechtliche Festlegungen auf die Tarifbeschäftigten zu übertragen (Keller 2006: 80).
- Tarifreformen sahen zunehmend eine Abkehr vom Senioritätsprinzip und eine Abschaffung von familiären Gehaltsbestandteilen und die Einführung leistungsorientierter Gehaltsanteile vor. Diese Entwicklungen sind in abgeschwächter Form auch im Beamtenbereich zu beobachten.
- Weitere Maßnahmen wie Privatisierungen, die Einführung von Teilzeitarbeit und neuen niedrigeren Lohngruppen sowie die Einrichtung von Führungspositionen auf Probe, zielten unter anderem auf eine Reduktion des Personalüberhangs durch die Deutsche Einheit und eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes (Czerwick 2007: 154).
- Im Verwaltungshandeln der Kommunen etablierte sich zunehmend ein an der Privatwirtschaft orientiertes Konzept, dessen Maßnahmen unter anderem den Aufbau unternehmensähnlicher Führungs- und Organisationsstrukturen mit einer dezentralen Gesamtstruktur, Kosten- und Leistungsrechnung und verstärk-

²⁰ Während das Dienstrecht weitgehend national einheitlich geregelt war und die Kollektivverhandlungen durch einen Verbund der Arbeitgeber aller Gebietskörperschaften seit 1960 für alle Gebietskörperschaften gemeinsam abgeschlossen wurden, sind durch die 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform zahlreiche dienstrechtliche Kompetenzen wie die Regelung von Besoldung und Versorgung der Landesbeamten vom Bund an die Länder übertragen worden. Im Tarifbereich kam es durch den Austritt der Bundesländer aus der nationalen Tarifgemeinschaft 2003 zu unterschiedlichen Verträgen für die Angestellten von Bund und Kommunen einerseits (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, TVöD) und die Angestellten der Länder andererseits (Tarifvertrag der Länder, TV-L).

tem Wettbewerb sowie ein leistungsorientiertes Personalmanagement vorsahen (Jörges-Süß 2007: 180f.)²¹.

Obwohl die Reformen des öffentlichen Dienstes in Deutschland in der Literatur als inkrementell bewertet werden und die Reformkapazität im Ländervergleich als gering eingeschätzt wird (Knill 1999), können die vollzogenen Veränderungen als folgenreich bewertet werden. So ist zukünftig ein weiteres Auseinanderdriften nicht nur zwischen den Beschäftigungsverhältnissen der Angestellten und Beamten sondern auch innerhalb der Statusgruppen zu erwarten (Keller 2008: 88).

In Frankreich liegen seit den 1990er Jahren umfangreiche Regierungs- und Expertenberichte zur Reform des öffentlichen Dienstes vor (vgl. Carcassonne 2003; Meininger 2000; Clark 1998; Postif 1997), die weitreichende Veränderungen erwarten lassen. Dennoch sind im französischen öffentlichen Dienst bisher kaum Neuerungen festzustellen. Im Gegensatz zu Großbritannien verliefen die Reformen in Frankreich nicht gradlinig, sondern vollzogen sich zu unterschiedlichen Zeitpunkten und gingen aus Reforminitiativen verschiedener Ministerien hervor (Pollitt und Bouckaert 2004; Meininger 2000; Flynn und Strehl 1996a). Die wichtigsten Ergebnisse der Reformen sind:

- Durch eine umfassende Dezentralisierung wurde die Selbstverwaltungsfunktion der subnationalen Ebene stark aufgewertet: Den 22 französischen Regionen und den 100 *Départements* wurde die organisatorische und finanzielle Verantwortung für Dienstleistungen übertragen (Le Galès 2006). Diese zunehmende Eigenverantwortung wurde auf kommunaler Ebene teilweise genutzt, um bei Neueinstellungen statt unbefristeter Stellen zeitlich begrenzte Verträge einzurichten und um Infrastrukturdienstleistungen an private Unternehmen zu vergeben.
- Zahlreiche nationale Unternehmen wurden privatisiert.
- Das Entlohnungssystem wurde zwar 1990 stark vereinfacht, dennoch ist es nach wie vor sehr starr und enthält keine flexiblen Vergütungsbestandteile²².

Zusammenfassend gilt für Frankreich, dass trotz umfangreicher Reformbemühungen und einer auf umfassende Erneuerung ausgerichteten Rhetorik, an den Prinzipien öffent-

²¹ Dieses als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnete Konzept wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), einem von den kommunalen Spitzenverbänden getragenen Verein, entwickelt.

²² Die Grundvergütung wird lediglich für einige Berufsgruppen um einen Kollektivbonus ergänzt, der besondere berufliche Anforderungen ausgleichen sollte. Seit 2002 wurden in mehreren Schritten weitere Möglichkeiten für Leistungszulagen eingeführt. Insgesamt spielen leistungsabhängige Vergütungskomponenten bisher jedoch hauptsächlich für hochrangige Beamte eine Rolle.

licher Beschäftigung festgehalten wurde: Der besondere Status der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die besondere Regulierung wurden nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr sollte die *fonction publique* von innen heraus und unter Wahrung der dem öffentlichen Dienst zugrunde liegenden Werte durch neue Formen des Personalmanagements modernisiert werden. Einzig in den Kommunen, wo schon vor 1989 mit der Einführung von NPM-Konzepten begonnen wurde, gab es mit einer Ausweitung befristeter Beschäftigungsverträge, der Einführung von Leistungsmanagement und umfangreicher Privatisierung sozialer Dienstleistungen weitreichende Veränderungen (Wollmann 2004). Zudem stellt die starke Thematisierung von Managementfragen einen deutlichen Bruch mit der lange Zeit vorherrschenden legalistischen und technokratischen Aufgabendefinition des öffentlichen Dienstes dar.

Im Ländervergleich kann festgehalten werden, dass in Schweden und Großbritannien umfangreiche Reformen des öffentlichen Dienstes stattgefunden haben, die zu einem Wandel führten. In Deutschland und Frankreich liegen dagegen keine derart einschneidenden Veränderungen vor. Bemerkenswert für Schweden sind der frühe Beginn der Reformen seit den 1960er Jahren und ein ab diesem Zeitpunkt sehr langsamer Wandlungsprozess. Die Reformen in Großbritannien zeichnen sich dagegen durch einen rasanten und radikalen Wandel öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse mit der Regierungsübernahme Thatchers aus. In Deutschland ist hervorzuheben, dass es sich weniger um ein einheitliches Reformkonzept, sondern um eine Kombination verschiedener Maßnahmen und Entwicklungen handelt, die nur zu einem geringen Wandel des gesamten öffentlichen Dienstes geführt haben. Das Aufbrechen der bisher weitgehend zentralisierten und einheitlichen Regulierung in Deutschland lässt weitere Entwicklungen durch ein Auseinanderdriften der Beschäftigungsverhältnisse von Beamten und Angestellten einerseits sowie der Beschäftigten der Gebietskörperschaften andererseits erwarten. In Frankreich ist vor allem die große Beständigkeit der öffentlichen Beschäftigungsbedingungen festzuhalten, von denen es jedoch auf kommunaler Ebene inzwischen diverse Abweichungen gibt.

Im Folgenden sollen die aktuellen Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst hinsichtlich ihrer Regulierung sowie der Personalpolitik im Ländervergleich dargestellt werden.

Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse

Beschäftigungsstatus und Rechtsform: In Schweden und Großbritannien haben die öffentlich Beschäftigten – mit Ausnahme von einigen besonderen Positionen²³ wie bspw. dem Richteramt – keinen besonderen Beschäftigungsstatus. Demgegenüber liegt sowohl

²³ In Schweden hat lediglich 1% der öffentlich Bediensteten ein besonderes öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis. In Großbritannien handelt es sich nur um einen kleinen Teil des *Civil Service*.

in Deutschland als auch in Frankreich statusrechtlich ein Dualismus von Beamten und Angestellten vor. Dabei ist festzuhalten, dass im französischen öffentlichen Dienst der Anteil von Beamten mit 85% rund doppelt so groß ist wie in Deutschland und der französische öffentliche Dienst damit weitgehend homogen ist.

Vertragliche Regulierung: Die Grundlage für die Vertragsaushandlungen sind in Schweden und Großbritannien das private Arbeitsrecht; in Frankreich existiert ein besonderes Dienstrecht, das auch für einen Großteil der Angestellten gilt; in Deutschland gilt für die Beamten das Dienstrecht und für die Angestellten das private Arbeitsrecht. Da sich sowohl die Regulierungsebenen und die Verhandlungsformen zwischen den Ländern unterscheiden, werden diese im Folgenden einzeln näher erläutert.

In Schweden gibt es auf der zentralstaatlichen Ebene drei verschiedene Arten von Kollektivvereinbarungen²⁴: die Basisvereinbarung, die allgemeine Vereinbarung und die lokale Vereinbarung. Die ersten beiden Arten werden auf der zentralen Ebene zwischen der Vertretung der Arbeitgeber, dem *Arbetsgivarverket*, und den Gewerkschaften ausgehandelt und betreffen vor allem die allgemeinen Arbeitsbedingungen und den Spielraum für Gehaltserhöhungen auf Behördenebene. Die lokalen Vereinbarungen bestimmen dagegen die individuelle Bezahlung sowie weitere, spezifische Arbeitsbedingungen und werden auf der Ebene der Behörden zwischen dem Management und GewerkschaftsvertreterInnen ausgehandelt (OECD 2005: 156f; Bossaert et al. 2001: 219; Bender und Elliott 2003: 86).

“Today, central pay negotiations lead to agreements that provide a framework or rather a ‚floor‘ for local pay negotiations. Local pay negotiations take place between the agency head, assisted by the staff division of the agency, and agency employees, i.e. their union representatives at the agency.” (Murray 2000: 173)

Im britischen öffentlichen Dienst basiert die Festlegung von Arbeitsbedingungen und Löhnen in einem wachsenden Bereich des öffentlichen Dienstes auf Empfehlungen von *Review Bodies*²⁵, die zum Teil schon seit Anfang der 1970er Jahre bestehen und als Ersatz für Kollektivverhandlungen interpretiert werden können.

“Under the Review Body system, employees representatives (Trade Unions or Professional Associations), Government, in the form of HM Treasury and the Department with the responsibility for the area, and, where they exist, other employer bodies, submit evidence to a committee appointed by Government. It is the responsibility of the Review

²⁴ Es ist davon auszugehen, dass die Verhandlungen auf der regionalen und der lokalen Ebene ähnlich ablaufen (vgl. FN 14).

²⁵ Bei den *Review Bodies* handelt es sich um so genannte *Non-Departmental Public Bodies*, die zwar von den relevanten Ministerien finanziert werden, ansonsten jedoch weitgehend unabhängig sind. Es existieren *Review Bodies* für Ärzte und Zahnärzte, Krankenschwestern und andere Gesundheitsberufe, Schullehrer, die Streitkräfte, Gefängnispersonal sowie für die Führungskräfte im Staatsdienst (vgl. <http://www.ome.uk.com/>).

Body to weigh the evidence presented to it, to initiate their own inquiries as they see fit and to make recommendations about pay and conditions for employment.” (Bender und Elliott 1999: 289f)

Die Vorschläge der *Review Bodies* sind nicht bindend, jedoch wurden sie von der Regierung bisher zumindest in den Grundstrukturen bisher immer umgesetzt. Für die Lokalverwaltungen gibt es zwar nationale Tarifabschlüsse, doch die lokalen Arbeitgeber müssen sich seit Beginn der 1990er Jahre nicht mehr an diese halten. Obwohl die Labour-Regierung seit dem Ende der 1990er Jahre versucht, den nationalen Rahmen wieder zu stärken, ist das Verhandlungssystem für die Festlegung von Arbeitsbedingungen und Entlohnungsstrukturen im öffentlichen Dienst heute als entstandardisiert zu bezeichnen (vgl. zur Entwicklung von Tarifverhandlungen insbesondere European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007 und Nomden, Farnham und Onnee-Abbruciati 2003). Tarifverhandlungen finden seit Mitte der 90er Jahre nicht mehr national statt, sondern auf der Ebene der individuellen Ministerien und *Agencies*²⁶.

In Frankreich und Deutschland obliegt die Regulierung des Dienstrechts der unilateralen Festlegung durch den Staat. In Frankreich werden die Beschäftigungsbedingungen auf nationaler Ebene festgelegt. Die Einbeziehung der Gewerkschaften geht dabei über das 1983 eingeführte Anhörungsrecht hinaus. In Deutschland kommt es zu einer Zunahme der Tarifabschlüsse und dienstrechtlichen Regelungen auf subnationaler Ebene und damit zu einer zunehmenden Heterogenität der Regelungen: Mit der Föderalismusreform sind die Bundesländer weitgehend autonom in der dienstrechtlichen Festlegung und das Dienstrecht der jeweiligen Länder gilt zudem für die Beamten der Kommunen. Auf Bundesebene gibt es ein eigenes Dienstrecht. Dagegen ist im Angestelltenbereich der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) für die Beschäftigten von Bund und Kommunen gültig und unterscheidet sich vom Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)²⁷. Die trotz der rechtlichen Unterschiede lange Zeit bestehende enge Kopplung zwischen Tarifverhandlungen und Dienstrecht löst sich nicht nur auf, sondern scheint sich umzukehren: so versuchten die Arbeitgeber die unilateral festgelegte Verlängerung der Arbeitszeiten der Beamten auch auf Angestellte zu übertragen (Keller 2008: 89). Darüber hinaus ist eine Schwächung der Gewerkschaftspositionen zu beobachten.

²⁶ Wengleich innerhalb von Budgetrestriktionen des Finanzministeriums.

²⁷ Weitere Unterschiede gibt es für Ost- und Westdeutschland und in einigen Sektoren liegen Spartentarifverträge vor.

Regulierung der Arbeitskonflikte: Streikrecht haben die öffentlich Beschäftigten in Schweden, Großbritannien und Frankreich²⁸ sowie die Angestellten in Deutschland; deutsche Beamte haben hingegen kein Streikrecht.

Personalsystem

Zugangsvoraussetzungen und Rekrutierung: Im schwedischen öffentlichen Dienst existiert kein einheitliches Rekrutierungsverfahren, da die einzelnen Behörden für ihre Rekrutierungssysteme selbst verantwortlich sind²⁹. Die Auswahlkriterien sind dabei in der Verfassung³⁰ und durch Gesetze fixiert. Somit erfolgt die Auswahl der Beschäftigten auf die gleiche Weise wie in der Privatwirtschaft (Auer, Demmke und Polet 1997: 44; Bossaert et al. 2001: 98f, 270). Auch in Großbritannien sind die Einstellungskriterien wenig bis gar nicht formalisiert und zum größten Teil positionsabhängig. Eine Ausnahme bildet die Besetzung verantwortungsvoller Stellen durch besonders geeignete Hochschulabsolventen für die ein spezifisches Auswahlverfahren existiert (Auer, Demmke und Polet 1997: 44). Nicht nur bei den Lokalverwaltungen und im Gesundheitssystem, sondern auch im *Civil Service*, wo es zeitweise ein Laufbahnmodell gegeben hat, stehen offene Stellen in immer größerem Umfang auch externen Bewerbern offen. Bewerbungen aus der Privatwirtschaft werden – auch in Bezug auf Managementpositionen – aktiv unterstützt (Horton 2000). Innerhalb des *Civil Service* entscheiden die Ministerien und *Agencies* mittlerweile im Rahmen des *Public Service Commissioners’ Recruitment Code* selbst über Zugangsvoraussetzungen und die Art der Auswahlverfahren (Bossaert et al. 2001: 98f.). Lediglich für besonders geeignete Hochschulabsolventen gibt es einen vereinheitlichten Zugangsweg in eine sogenannte *Fast-Stream-Graduiertenlaufbahn*, die so schnell wie möglich auf verantwortungsvolle Positionen führen soll. In Deutschland ist für die Beamtenlaufbahnen trotz Bemühungen um eine größere Durchlässigkeit die gesetzlich festgelegte laufbahnspezifische Qualifikation noch immer die entscheidende

²⁸ Mit der Einschränkung von Armeeingehörigen und Richtern und abgesehen von der Verpflichtung, Streiks im Voraus anzukündigen.

²⁹ In Folge der weitgehenden Autonomie der subnationalen Ebenen und des großen Spielraums der Führungskräfte ist eine große Varianz der Beschäftigungsverhältnisse festzustellen, die einen Überblick über die Personalpolitik im öffentlichen Dienst erschwert. Im Folgenden sollen allgemeine Trends aufgezeigt werden. Konkrete Beispiele beschränken sich aufgrund der Literaturlage fast ausschließlich auf die zentrale Verwaltungsebene. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich die Beispiele prinzipiell auch auf die regionale und die lokale Ebene übertragen lassen (siehe FN 14).

³⁰ Die schwedische Verfassung nennt als entscheidende Kriterien für die Auswahl von Beschäftigten für die zentrale Staatsverwaltung unter anderem Verdienste und Befähigung des Bewerbers, wobei die Befähigung eindeutig das wichtigste Kriterium darstellt. Woraus diese Befähigung im Einzelfall besteht, wird von der jeweiligen Behörde bestimmt und über die Anforderungen eines jeden Postens definiert.

Zugangsvoraussetzung (Bundesministerium des Innern 2006: 34). Darüber hinaus werden Einstellungen fast ausschließlich in Eingangsstellen vorgenommen und die eigene Ausbildung für den öffentlichen Dienst spielt eine große Rolle. Die Anerkennung von Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Sektors ist zwar theoretisch möglich (ebd.: 43), hat aber bisher nur wenig praktische Relevanz. Im Bereich der Angestellten erfolgt die Einstellung nach funktionspezifischer tarifvertraglich festgelegter Qualifikation für eine bestimmte Tätigkeit (ebd.: 34). Auch für den französischen öffentlichen Dienst ist die Zugangsvoraussetzung stark formalisiert und eine von der angestrebten Laufbahngruppe abhängige Mindestqualifikation vorgesehen. Der Hauptzugangsweg in den öffentlichen Dienst ist die Teilnahme an einem Wettbewerb, dem so genannten *Concours*, für die jeweilige Laufbahngruppe (Meininger 2000; Auer, Demmke und Polet 1997). Die Ausbildung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erfolgt in der Regel über Spezialschulen oder -universitäten (z.B. Steuerfachschulen, Polizeischulen, oder der *Ecole Nationale d'Administration*, die auf die Spitzenpositionen der öffentlichen Verwaltung vorbereitet). Insgesamt ist die externe Rekrutierung in starkem Maße durch das Prinzip der Bestenselektion und einen hohen Wettbewerb geprägt. Auch die interne Rekrutierung erfolgt über *Concours*.

Beschäftigungssicherheit: Der Großteil der öffentlich Beschäftigten in Schweden und Großbritannien ist analog zur Beschäftigung in der Privatwirtschaft kündbar³¹. In Deutschland und Frankreich dagegen werden Beamte für ihre gesamte berufliche Laufbahn in den staatlichen Dienst aufgenommen. In den alten Bundesländern in Deutschland sind Angestellte nach einer Beschäftigungsdauer von 15 Jahren, jedoch frühestens nach Vollendung des 40. Lebensjahres nicht mehr kündbar; eine solche Regelung liegt im Tarifgebiet Ost nicht vor (Bundesministerium des Innern 2006). Französische Angestellte befanden sich bis 2005 in einer prekären Situation, da ihre Arbeitsverträge grundsätzlich befristet waren. Seit 2005 haben jedoch auch sie in der Regel einen unbefristeten, jedoch kündbaren, Arbeitsvertrag.

Personalmanagement und -entwicklung: Ebenso wie die anderen Bereiche sind das Personalmanagement und die Personalentwicklung in Schweden und Großbritannien mit einer geringen Formalisierung und einer starken Leistungsorientierung weitgehend an der Privatwirtschaft ausgerichtet: So wird ein Karriereaufstieg auf der schwedischen zentralstaatlichen Ebene meist durch den Ausbau des eigenen Aufgabenbereichs innerhalb derselben Position erreicht. In diesem Zusammenhang finden jährlich zwischen

³¹ Wird bspw. in Schweden ein Personalabbau aus wirtschaftlichen oder strukturellen Gründen als notwendig erachtet, können Kündigungen ausgesprochen werden. Darüber hinaus verlieren die Beschäftigten auch ihren Arbeitsplatz, wenn eine Agency geschlossen wird. Bestimmte Beschäftigungsgruppen, wie bspw. RichterInnen, sind dagegen nicht ordentlich kündbar (Arbetsgivarverket 2001: 8; Demmke 2006: 390; Murray 2000: 174f).

jedem Beschäftigten und der Leitung der Behörden Evaluationsdialoge statt, um die Leistung und potentielle zukünftige Aufgabenbereiche sowie Weiterbildungsbedürfnisse zu besprechen. Die Beförderung erfolgt somit nicht gemäß einem vorgegebenen System. Laufbahnen im traditionellen Sinne bestehen nur noch für RichterInnen, Staatsanwaltschaft, die Polizei und den diplomatischen Dienst. Aber auch in diesen Fällen ist die jeweilige Behörde verantwortlich für Einstellungen und Ausbildung. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit des Jobwechsels durch die Bewerbung auf freie Stellen. Dabei werden Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Vergleich zu anderen BewerberInnen nicht bevorzugt behandelt (Arbetsgivarverket 2001: 8f; Bossaert et al. 2001: 111). Berufserfahrung, die im privaten Sektor erworben wurde, wird gleichwertig zu Berufserfahrung im öffentlichen Dienst behandelt. Das System der Weiterbildung ist nicht zentralisiert; eine spezielle Fortbildungseinrichtung gibt es nicht.

Das Personalmanagement des britischen öffentlichen Dienstes versucht im Sinne der „Flexible Firm“ (Felstead und Jewson 1999) weitgehend numerische, finanzielle und funktionale Flexibilität zu erreichen. Um in Bezug auf das Arbeitskräfteangebot innerhalb des öffentlichen Dienstes und den damit verbundenen Kosten flexibel zu sein, werden im öffentlichen Sektor sogar in größerem Umfang als in der Privatwirtschaft temporäre Beschäftigungsverhältnisse eingesetzt (Hegewisch 1999). Darüber hinaus wurden in weiten Teilen des öffentlichen Dienstes flexible Arbeitszeitmodelle entwickelt (z. B. Gleitzeitmodelle, Jobsharing, Beschäftigung auf Abruf usw.). Besonders im Bereich der Lokalverwaltungen sind diese Arbeitszeitmodelle schon seit langem die Regel. Darüber hinaus gewinnt die funktionale Flexibilität im britischen öffentlichen Dienst an Bedeutung, indem einzelne Posten weniger stark voneinander abgegrenzt werden und *multi-skilling*-Systeme umgesetzt werden. So wurde beim NHS die Bindung von Aufgaben an spezifische Qualifikationsniveaus gelockert, das heißt, dass bspw. hochqualifizierte Krankenschwestern auch kleinere ambulante Operationen ausführen (Horton 2000). Ein weiteres Merkmal des reformierten Personalmanagements im britischen öffentlichen Dienst ist die weitgehende Dekonzentration der Verantwortung für Personalfragen. So wurde das Personalmanagement inklusive der Entwicklung von Beurteilungs- und Beförderungssystemen im *Civil Service* an die einzelnen Behörden vergeben. Beförderungen erfolgen nicht auf Grundlage des Dienstalters, sondern leistungsabhängig. Ein weiterer Beleg dafür, dass der *Civil Service* heute nicht mehr durch ein Laufbahnmodell geprägt ist, ist die hohe Mobilität der Beschäftigten, sowohl fachlich und geographisch als auch über Behördengrenzen hinweg und mit dem privaten Sektor (Bossaert et al. 2001). Fortbildungsmaßnahmen spielen im Zusammenhang mit der Modernisierung des öffentlichen Dienstes ebenfalls eine wichtige Rolle, wobei die Verantwortung für die Erstellung von Fortbildungskonzepten auf der dezentralen Ebene angesiedelt ist. Es bestehen zudem konzertierte Anstrengungen, die Management-Kenntnisse

der Beschäftigten, insbesondere der Fachkräfte vor Ort, zu verbessern. Darüber hinaus wird ein Schwerpunkt auf die Stärkung von Kernkompetenzen gelegt, die als essentiell für die qualifizierte Erbringung von Dienstleistungen in bestimmten Aufgabenfeldern gelten. Diese Fortbildungsbemühungen beschränken sich nicht nur auf Höherqualifizierte, sondern betreffen auch geringer qualifizierte Beschäftigtengruppen wie Hilfskrankenschwestern und -pfleger (Bach 1999b). Insbesondere im *Civil Service* finden sich umfassende Konzepte zur Personalentwicklung, die Leistungsmanagement mit zielgerichteten Fortbildungsprogrammen verbinden. Während es für den *Civil Service* mit dem *Civil Service College* eine spezielle Fortbildungsinstitution gibt, verläuft die Fortbildung im öffentlichen Dienst ansonsten dezentral oder innerhalb bestimmter Berufsfelder (z. B. spezialisierte Aus- und Fortbildungsinstitutionen für die Polizei und die Feuerwehr).

In Deutschland und Frankreich sind die Personalsysteme sowie die Personalentwicklung noch immer stark formalisiert und unterscheiden sich vom Privatsektor: Das Beschäftigungsverhältnis von deutschen Beamten ist stark horizontal und vertikal gegliedert. Es sieht vier verschiedene Laufbahnen vor, die sich aus der Fachrichtung und der Laufbahngruppe zusammensetzen³². Die Laufbahngruppen sind in den einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst eingeteilt. Diesen sind bestimmte Besoldungsgruppen zugeordnet, in denen das Grundgehalt festgelegt ist. Dabei ist die Spitzengruppe einer niedrigeren Laufbahn meist die Eingangsgruppe der nächst höheren. Innerhalb der Laufbahngruppe erfolgt ein Aufstieg unter Voraussetzung anforderungsgerechter Leistung nach dem Dienstalter (Bundesministerium des Innern 2006: 70ff.). Das Karrieresystem ist in Deutschland in doppelter Hinsicht relativ stark geschlossen: eine Rekrutierung erfolgt einerseits eher intern als extern (Kuhlmann und Röber 2004) und andererseits sind die Laufbahngruppen relativ stark voneinander abgegrenzt und die vertikale Mobilität ist eher gering. Im Bereich der Angestellten existiert kein formalisiertes Beförderungssystem, sondern ein Aufstieg ist durch Weiterqualifikation und Bewerbung auf eine andere, höher dotierte Stelle möglich (ebd.: 80ff.).

In Frankreich ist der öffentliche Dienst noch immer durch ein stark ausdifferenziertes Laufbahnmodell gekennzeichnet: So sind verschiedene Berufs- oder Funktionsgruppen bestimmten Laufbahngruppen zugeordnet. Innerhalb eines *Corps* gibt es unterschiedliche Dienstgrade und Gehaltsstufen. Während das Vorrücken zur nächsten Gehaltsstufe in der Regel vom Dienstalter abhängt und inzwischen auch die Beurteilungen herangezogen werden, gilt der Aufstieg zum nächst höheren *Corps* als Beförderung und wird teilweise über einen internen *Concours*, teilweise über persönliche Auswahlverfahren

³² Im Folgenden wird nur auf die Besoldungsordnung für Beamte und SoldatInnen Bezug genommen. Daneben gibt es besondere Besoldungsordnungen für HochschullehrerInnen und RichterInnen.

organisiert. In der Praxis sind die vertikale und horizontale Mobilität der öffentlich Beschäftigten eher gering entwickelt (Bossaert et al. 2001: 105ff.; Meininger 2000).

Entlohnung: Die Bezahlungssysteme im schwedischen sowie im britischen öffentlichen Dienst sind stark leistungsbezogen und unterscheiden sich kaum vom Privatsektor. In Schweden orientiert sich das Grundgehalt nicht an zentral festgelegten Gehaltsstufen oder Entlohnungstabellen, sondern wird individuell auf Behördenebene ausgehandelt³³. Die wichtigsten Kriterien bei der Gehaltsverhandlung sind der Grad der Schwierigkeit der zu verrichtenden Arbeit, die Qualität der individuellen Leistungen der/des Beschäftigten und der Marktwert der fraglichen Arbeit. Lediglich für leitende Regierungsangestellte, HochschulprofessorInnen und GeneraldirektorInnen werden die Gehälter meist direkt von der Regierung festgelegt. Individuelle Lohnerhöhungen orientieren sich ebenfalls an den oben genannten Kriterien und basieren auf einer Evaluation der Qualifikationen, Arbeitsergebnisse und Arbeitsleistungen (OECD 2005: 154ff; Bossaert et al. 2001: 219). Allgemeine Gehaltserhöhungen werden dagegen in der Regel auf der Basis von Tarifvereinbarungen für alle Beschäftigten ausgehandelt. Ein Dienstaltersystem gibt es nur noch im Bereich Justiz und auswärtige Angelegenheiten (Bossaert et al. 2001: 365). In Großbritannien sind seit 1996 Gehaltsspannen vorgegeben und im gesamten öffentlichen Dienst erfolgt die Bezahlung leistungsorientiert (ebd.: 155). Diesen Bezahlungsformen steht die Besoldung deutscher Beamter nach dem Alimentationsprinzip entgegen: Dieses setzt sich aus einem nach dem Dienstalter ansteigenden Grundgehalt und Familienzuschlägen sowie Sonderzahlungen und gegebenenfalls funktionsabhängigen Zulagen zusammen. Leistungsbezahlung ist in geringem Maße durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1997 möglich (ebd.: 145f.). Im Unterschied zu den Beamten orientiert sich das Grundgehalt der Angestellten nicht an Dienstposten, sondern an Tätigkeiten. Nach tariflicher Vereinbarung sind verschiedene Tätigkeiten bestimmten Entgeltgruppen zugeordnet. Innerhalb der Entgeltgruppen erfolgt ein Auf-rücken in eine höhere Bezahlungsstufe unter Voraussetzung einer bestimmten Leistung nach Berufserfahrung im öffentlichen Dienst (Bundesministerium des Innern 2006: 81). Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes wird in der Regel nicht anerkannt, Beschäftigungsunterbrechungen spielen dagegen keine Rolle. Darüber hinaus können Zulagen oder Prämien für hervorragende Leistungen gewährt werden. Frankreich ist in Bezug auf die Festsetzung der Entlohnung öffentlich Bediensteter das am stärksten zentralisierte System aller EU-Mitgliedstaaten (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007; Mossé und Tchobanian 1999). Das Vergütungssystem im französischen öffentlichen Dienst ist stark zentralisiert und komplex. Der Hauptbestandteil der Vergütung für Beamte besteht aus einem Indexge-

³³ Die OECD (2005: 157) spricht in Hinblick auf die zentrale Ebene von über 90% der Beschäftigten.

halt, das zwar personenspezifische Zuschläge, wie einen Ortszuschlag oder Familienzuschlag, jedoch keine leistungsorientierte Zulagen vorsieht (Nomden, Farnham und Onnee-Abbruciati 2003).

In der folgenden Tabelle ist die aktuelle Situation öffentlicher Beschäftigung hinsichtlich Regulierung und Personalsystem in den Untersuchungsländern gegenübergestellt.

Tab. 5: Die aktuelle Situation öffentlicher Beschäftigung

	Deutschland			Frankreich	Großbritannien	Schweden
Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse						
Status/Rechtsform	Beamte	Angestellte, ArbeiterInnen	Beamte und Angestellte	Beamte (relativ kleiner <i>Civil Service</i>) und Angestellte	Angestellte	
Vertragliche Regulierung	unilateral, hohe Eigenständigkeit der Bundesländer	tariflich, eigene Tarife auf Bundeslandebene	unilateral, seit 1983 Einbeziehung der Gewerkschaften	tariflich, dezentralisiert	tariflich, hochgradig dezentralisiert	
Regulierung der Arbeitskonflikte	kein Streikrecht	Streikrecht	Streikrecht	Streikrecht	Streikrecht	
Personalsystem						
Zugangsvoraussetzungen und Rekrutierung	stark formalisiert, - Einstellung vor allem in Eingangsjahren - Gesetzliche Zugangsvoraussetzung - keine Anerkennung von Berufserfahrung außerhalb des öD - eigene Ausbildung	stark formalisiert, - an Stellen orientierte Einstellungskriterien - größtenteils eigene Ausbildungswege	stark formalisiert, - Einstellung in Eingangsjahren - gesetzliche Zugangsvoraussetzung - keine Anerkennung von Berufserfahrung außerhalb des öD - eigene Ausbildung	wenig formalisiert - allgemein qualifizierende Ausbildungen	wenig formalisiert - keine speziellen Zugangsvoraussetzungen - allgemein qualifizierende Ausbildungen - Verantwortung vollständig bei den Behörden	
Beschäftigungssicherheit	Lebenszeit	langfristige Anstellung, im Tarifgebiet West nach 15 Jahren unkündbar	Anstellung auf Lebenszeit für Beamte, langfristige Anstellung für Angestellte	keine Anstellung auf Lebenszeit	keine Anstellung auf Lebenszeit (wenige Ausnahmen, bspw. RichternInnen)	
Personalmanagement und -entwicklung	Beförderung nach Weiterqualifikation	kein formalisiertes Beförderungssystem	- gesetzlich geregeltes Beförderungssystem - dem Senioritätsprinzip nachrangiges Beurteilungssystem - geringe Leistungsanreize	wenig formalisiert - auch im <i>Civil Service</i> kaum formalisierte Aufstiegswege - Verantwortung nahezu vollständig bei den Behörden	nicht formalisiert - stark leistungsorientiert - Verantwortung vollständig bei den Behörden	
Entlohnung	- Grundgehalt abhängig von der Besoldungsgruppe - Vorrücken in den Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalter, leistungsbezogene Boni	- Grundgehalt abhängig von der tariflichen Einstufung der Tätigkeit - Vorrücken in den Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalter - leistungsbezogene Boni	- Grundgehalt abhängig von der Besoldungsgruppe - Vorrücken in den Gehaltsstufen mit zunehmendem Dienstalter - leistungsbezogene Boni	- Grundgehalt innerhalb breiter Gehaltsspannen flexibel - individualisierte und leistungsbezogene Bezahlung nahezu im gesamten öD	- Grundgehalt wird individuell auf Behördenebene ausgehandelt - Lohnerhöhungen leistungsabhängig - allgemeine Lohnerhöhungen auf Basis von Tarifvereinbarungen	

FAZIT

In dem vorliegenden Arbeitspapier wurde untersucht, ob und in welchem Maße es in verschiedenen Ländern zu einem Wandel der vormals spezifischen öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse gekommen ist. Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

In **Großbritannien** und **Schweden** bestehen nur noch in besonderen hoheitlichen Bereichen (insbesondere Justiz, Militär und Polizei) größere Unterschiede zur Beschäftigung im Privatsektor. Abgesehen von diesen Bereichen wurde in beiden Ländern der Beamtenstatus weitgehend abgeschafft und das Streikrecht sowie dezentralisierte Tarifverhandlungen wurden eingeführt; in Großbritannien werden zudem Empfehlungen der *Review Bodies* einbezogen. Darüber hinaus gibt es in beiden Ländern keine Anstellung auf Lebenszeit und sowohl die Personalentwicklung als auch die Entlohnung orientieren sich an Leistungskriterien. Weiterhin ist nicht nur die Mobilität innerhalb des öffentlichen Dienstes gegeben, sondern auch die Durchlässigkeit zum Privatsektor kann als sehr hoch bezeichnet werden. Im Resultat entsprechen sowohl die *Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse* als auch die *Personalsysteme* im öffentlichen Dienst weitgehend dem Typus des *Dienstleisters* und sind an private Beschäftigungspraktiken angeglichen.

Trotz der Gemeinsamkeiten zwischen Großbritannien und Schweden kann nicht von einer Konvergenz der schwedischen und britischen öffentlichen Beschäftigungssysteme gesprochen werden. Die bestehenden gravierenden Unterschiede beruhen dabei nicht auf den Regelungen öffentlicher Beschäftigung, sondern vielmehr auf erheblichen Unterschieden im privaten Arbeitsrecht, das in beiden Ländern nahezu vollständig für die Beschäftigten beim Staat gilt.

Im Vergleich zu Großbritannien und Schweden gab es in den öffentlichen Diensten **Deutschlands** und **Frankreichs** nur kleinere Veränderungen: Noch immer sind in beiden Ländern wesentliche Merkmale des Staatsdienertyps, wie die unilaterale Festlegung der Beschäftigungsbedingungen, die Beschäftigung auf Lebenszeit, formalisierte Zugangsvoraussetzungen, ein am Senioritätsprinzip orientiertes Beförderungssystem und automatisiertes Vorrücken in Gehaltsstufen, vorherrschend. Darüber hinaus sind in beiden Ländern sowohl die interne Mobilität als auch die Durchlässigkeit zum Privatsektor gering. Angesichts dieser zentralen Elemente fallen Veränderungen wie die Abschaffung personenbezogener oder familiärer Gehaltsbestandteile oder die Einführung leistungsbezogener Boni und Beurteilungssysteme nicht sonderlich stark ins Gewicht. Somit kann bisher weder in Deutschland, noch in Frankreich – zumindest für weite Bereiche des öffentlichen Dienstes – von einem Dienstleistertypus gesprochen werden. Für Deutschland ist von dieser Beurteilung die Entwicklung im Tarifbereich zu trennen: Dieser wies bereits in der Ausgangslage Elemente des Dienstleistertypus auf, die mit

der Einführung leistungsorientierter Bezahlung und Personalentwicklung und Einschränkungen in der Beschäftigungssicherheit noch ausgeweitet wurden.

Die Heterogenisierung und Fragmentierung der Tarifverhandlungs- und Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland sowie Veränderungen auf kommunaler Ebene in beiden Ländern lassen vermuten, dass es in Frankreich und Deutschland auch zukünftig nicht zu einschneidenden Veränderungen kommt, die die Gesamtheit der öffentlichen Beschäftigung betreffen. Vielmehr könnten Entwicklungen „an den Rändern“ des öffentlichen Dienstes an Bedeutung gewinnen und als Einfallstor für Veränderungen im weiteren Bereichen des öffentlichen Dienstes wirken: Hier wäre zu untersuchen, ob sich personalpolitische Neuerungen in Sektoren etablieren können, in denen neue Beschäftigungsverhältnisse beim Staat entstehen. Darüber hinaus muss beobachtet werden, inwiefern öffentliche Beschäftigungsverhältnisse in Bereichen, in denen staatliche Dienstleistungen privatwirtschaftlicher Konkurrenz ausgesetzt sind, den Regulierungsformen und Personalsystemen der Privatwirtschaft angeglichen werden und sich somit in Richtung eines Dienstleisters entwickeln³⁴.

Die dargestellten Ergebnisse werfen weitere Fragen auf: So wurde zum einen gezeigt, dass in der Ausgangslage die öffentliche Beschäftigung in allen vier Ländern – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – am Idealtypus des Staatsdieners orientiert war. Zum anderen wurde deutlich, dass Großbritannien und Schweden mit einem umfangreichen Wandel öffentlicher Beschäftigung einerseits und Frankreich und Deutschland mit inkrementellen Veränderungen andererseits große Gemeinsamkeiten aufweisen. Vor diesem Hintergrund wäre zunächst zu klären, ob es sich auch hinsichtlich der Reformpfade um einheitliche Typen handelt. Darüber hinaus ist offen, warum in den Fällen Großbritanniens und Schwedens ein Wandel öffentlicher Beschäftigung möglich war, in Deutschland und Frankreich jedoch am Modell des Staatsdieners festgehalten wurde. Aufschluss hierüber kann eine vergleichende Untersuchung der Reformziele der Länder geben: Obwohl davon auszugehen ist, dass die Reformziele selbst einer gewissen Dynamik unterliegen, kann bei Großbritannien von einer Ausrichtung an einer Reduktion von Umfang und der Kosten öffentlicher Beschäftigung ausgegangen werden, während in Schweden die Durchsetzung des Gleichheitsprinzips als Kernbestandteil des schwedischen Gesellschaftsmodells sowie eine Verbesserung der Servicequalität wichtige Reformziele waren. Vor dem Hintergrund eines eher geringen Wandels könnte für

³⁴ Neu eingerichtete Beschäftigungsverhältnisse finden sich bspw. in Bereichen, in denen sich Staaten aus der Leistungserbringung zurückgezogen haben (bspw. Telekommunikation und Post, Elektrizität) und nur noch eine Kontrollfunktion in Form neuartiger sektorspezifischer Regulierungsbehörden ausüben. Konkurrenzsituationen zwischen öffentlichen Unternehmen und Privatunternehmen liegen zunehmend auf kommunaler Ebene im Bereich der Daseinsvorsorge (bspw. Hausmüllentsorgung, ÖPNV, Wasserversorgung) vor.

Deutschland überprüft werden, inwiefern einheitliche Reformziele vorliegen bzw. warum es nicht zu einer einheitlichen Formulierung von Zielen oder deren Umsetzung gekommen ist. In Frankreich wäre zu untersuchen, inwiefern die Ausweitung des öffentlichen Dienstes als Reformziel betrachtet werden kann oder ob es sich um eine nicht-intendierte Folge von Reformen handelt.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die hier vorgelegten Ergebnisse erklärt werden können. Diesbezüglich bestätigen der umfangreiche Wandel in der „Public Interest Kultur“ Großbritanniens und im „aktiven korporatistischen Staat“ Schweden sowie geringe Veränderungen in den Rechtsstaatskulturen Deutschland und Frankreich die in der Literatur aufgestellte These (Laegreid und Wise 2007: 179; Pollitt und Bouckaert 2004: 53), dass die Verwaltungskultur für Reformen im öffentlichen Dienst eine herausragende Rolle spielt.

LITERATUR

- Andersson, Patrik und Nils Henrik Schager (1999) 'The Reform of Pay Determination in the Swedish Public Sector', in Robert Elliott, Claudio Lucifora und Dominique Meurs (Hg.) *Public Sector Pay Determination in the European Union*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan, 240-84.
- Arbetsgivarverket (2001) *Central Government and Delegated Employer Responsibility - A Swedish Model*, Stockholm.
- Auer, Astrid, Christoph Demmke und Robert Polet (1997) *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Lage und Perspektiven*, Maastricht: European Institut of Public Administration.
- Bach, Stephen (1999a) 'Europe. Changing public service employment relations', in Stephen Bach, et al. (Hg.) *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia?*, London/New York: Routledge, 1-21.
- Bach, Stephen (1999b) 'Personnel Managers: Managing to Change?', in Susan Corby und Geoff White (Hg.) *Employee Relations in the Public Services. Themes and Issues*, London: Routledge, 177-98.
- Bach, Stephen und Giuseppe Della Rocca (2000) 'The Management Strategies of Public Service Employers in Europe', *Industrial Relations Journal* 31(2), 82-96.
- Bekke, Hans A.G.M. und Frits M. Van der Meer (Hg.) (2000a) *Civil Service Systems in Western Europe*, Reprinted, Cheltenham and Northampton: Elgar.
- Bekke, Hans A.G.M. und Frits M. van der Meer (2000b) 'West European Civil Service Systems: Variations and Similarities', in Hans A.G.M. Bekke und Frits M. van der Meer (Hg.) *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham und Northampton: Elgar, 275-90.
- Bender, Keith A. und Robert Elliott (1999) 'Relative Earnings in the UK Public Sector: The Impact of Pay Reform on Pay Structure', in Robert Elliott, Claudio Lucifora und Dominique Meurs (Hg.) *Public Sector Pay Determination in the European Union*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 285-339.
- Bender, Keith A. und Robert F. Elliott (2003) *Decentralised Pay Setting. A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden and the UK*, Aldershot: Ashgate.
- Bossaert, Danielle, et al. (Hg.) (2001) *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bull, Hans Peter (2006) *Vom Staatsdiener zum öffentlichen Dienstleister: zur Zukunft des Dienstrechts*, Berlin: Edition Sigma.
- Bundesministerium des Innern (2006) *Der öffentliche Dienst in Deutschland*, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Carcassonne, Guy (2003) 'Paradoxes in Public Sector Reform: The Case of France', in Joachim Jens Hesse, Christopher Hood and Guy B. Peters (Hg.) *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*, Berlin: Duncker & Humblot, 251-72.
- Carter, Bob, Steven Davies und Peter Fairbrother (2002) 'The Rise and Rise of Market Relations in the British Public Sector: Implications for Industrial Relations', *The Economic and Labour Relations Review* 13(1), 36-59.

- Clark, David (1998) 'The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity', *Public Administration* 76(1), 97-115.
- Czerwick, Edwin (2007) *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes: Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Demmke, Christoph (2005a) *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants - And How?*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Demmke, Christoph (2005b) *Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Demmke, Christoph (2005c) Sind öffentlich Bedienstete anders, weil sie öffentliche Bedienstete sind? Umfrage für die 44. Tagung der Abteilungsleiter/Generaldirektoren für den öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Luxemburg.
- Demmke, Christoph (2006) 'Europäisierung der Personalpolitiken in Europa: Die öffentlichen Dienste zwischen Tradition, Modernisierung und Vielfalt', in Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hg.) *Politik und Verwaltung*, 1, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 373-96.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007) *Industrial Relations in the Public Sector*, Dublin; www.eurofound.eu.int).
- Farnham, David, Annie Hondeghem und Sylvia Horton (Hg.) (2005) *Staff Participation and Public Management Reform: Some International Comparisons*, Houndmills u.a.: Palgrave Macmillan.
- Farnham, David und Sylvia Horton (Hg.) (2000) *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, Basingstoke, Hampshire und London: Macmillan.
- Farnham, David, et al. (Hg.) (1996) *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*, Houndmills et al.: Macmillan Press Ltd.
- Faulkner, David (2008) 'Government and Public Services in Modern Britain: What Happens Next?', *Political Quarterly* 79(2), 232-40.
- Felstead, Alan und Nick Jewson (Hg.) (1999) *Global Trends in Flexible Labour*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Flynn, Norman und Franz Strehl (1996a) 'France', in Norman Flynn und Franz Strehl (Hg.) *Public Sector Management in Europe*, London u.a.: Prentice-Hall, 112-31.
- Flynn, Norman und Franz Strehl (1996b) 'Introduction', in Norman Flynn und Franz Strehl (Hg.) *Public Sector Management in Europe*, London u.a.: Prentice-Hall, 1-22.
- Fredman, Sandra (1999) 'The Legal Context: Public or Private?', in Susan Corby und Geoff White (Hg.) *Employee Relations in the Public Services. Themes and Issues*, London: Routledge, 53-70.
- Fry, Geoffrey K. (2000) 'The British Civil Service System', in Hans A.G.M. Bekke und Frits M. van der Meer (Hg.) *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham und Northampton: Elgar, 12-35.
- Goetz, Klaus H. (2000) 'The Development and Current Features of the German Civil Service System', in Hans A.G.M. Bekke und Frits M. van der Meer (Hg.) *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham und Northampton: Elgar, 61-91.

- Gottschall, Karin (2009) 'Der Staat und seine Diener: Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells', in Herbert Obinger und Elmar Rieger (Hg.) *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien: Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Frankfurt; New York: Campus Verlag, 462-91.
- Gottschall, Karin und Bernhard Kittel (2007) Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Öffentliche Beschäftigungsregimes zwischen Effizienz und Effektivität, 1980-2010, in Stephan Leibfried et al. (Hg.) *Staatlichkeit im Wandel. Förderantrag des Sonderforschungsbereich 597*, Bremen: Universität Bremen.
- Gröschl-Bahr, Gabriele und Niko Stumpfögger (2008) 'Krankenhäuser', in Torsten Brandt, et al. (Hg.) *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*, Hamburg: VSA-Verlag, 165-80.
- Gustafsson, Lennart und Arne Svensson (1999) *Public Sector Reform in Sweden: The Public Sector in Sweden, Public Management Reform, the Present Reform Agenda, Lessons of Experience*, Malmö: Liber Ekonomi.
- Haensch, Peter und Everhard Holtmann (2008) 'Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten', in Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hg.) *Die EU-Staaten im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 606-30.
- Hegewisch, Ariane (1999) 'Employment Flexibility: Push or Pull?', in Susan Corby und Geoff White (Hg.) *Employee Relations in the Public Services. Themes and Issues*, London: Routledge, 114-35.
- Hood, Christopher (1991) 'A Public Management for all Seasons?', *Public Administration* 69, 3-19.
- Hood, Christopher (2003) 'From Public Bureaucracy State to Re-regulated Public Service: The Paradox of British Public Sector Reform', in Joachim Jens Hesse, Christopher Hood and Guy B. Peters (Hg.) *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*, Berlin: Duncker & Humblot, 127-47.
- Horton, Sylvia (2000) 'Human Resources Flexibilities in UK Public Services', in David Farnham und Sarah Horton (Hg.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*, Basingstoke, Hampshire und London: Macmillan, 208-36.
- Jahn, Detlef (2003) 'Das politische System Schwedens', in Wolfgang Ismayr (Hg.) *Die politischen Systeme Westeuropas*, 3, Opladen: Leske + Budrich, 93-130.
- Jörges-Süß, Katharina (2007) *Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung. Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse*, München und Mering: Rainer Hampp.
- Keller, Berndt (2006) Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst, in: *Die Verwaltung* 1(2006).
- Keller, Berndt (2008) 'Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven', in Reinhold Sackmann, Bernadette Jonda und Maria Reinhold (Hg.) *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73-94.
- Kirkpatrick, Ian und Kim Hoque (2005) 'The Decentralisation of Employment Relations in the British Public Sector', *Industrial Relations Journal* 36(2), 100-20.

- Knill, Christoph (1999) 'Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies', *Journal of Public Policy* 19(2), 113-39.
- Knill, Christoph und Tim Balint (2007) 'Managementreformen in internationalen Organisationen: Eine vergleichende Analyse der Europäischen Kommission und des OECD-Sekretariats', *Politische Vierteljahresschrift* 48(3), 434-60.
- König, Klaus (1997) *Modernisierung von Staat und Verwaltung: Zum Neuen Öffentlichen Management*, Baden-Baden: Nomos.
- Kroos, Daniela (im Erscheinen) Warum hat "Marianne" so viele Diener? Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationaler Trends, in: *TranState Working Papers*, Bremen: SFB 597 - "Staatlichkeit im Wandel".
- Kuhlmann, Sabine (2005) Schlüsselkriterien zur Erklärung von Public Sector Reformen im OECD-Ländervergleich, <http://www.uni-konstanz.de/bogumil/kuhlmann/Download/folien/Vergleichsdimensionen.pdf>, letzter Zugriff 28.01.2010.
- Kuhlmann, Sabine und Manfred Röber (2004) Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management, in: *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*, 14-15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut.
- Laegreid, Per und Lois Recascino Wise (2007) 'Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness', in Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen und Frits M. Van der Meer (Hg.) *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, Basingstoke, Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan, 169-82.
- Le Galès, Patrick (2006) 'The Ongoing March of Decentralisation within the Post-Jacobin State', in Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall und Bruno Palier (Hg.) *Changing France. The Politics that Markets Make*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire und New York: Palgrave Macmillan, 198-219.
- Mayntz, Renate (1997) *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* 4, Heidelberg: Müller.
- Meininger, Marie-Christine (2000) 'The Development and Current Features of the French Civil Service System', in Hans A.G.M. Bekke und Frits M. van der Meer (Hg.) *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham und Northampton: Elgar, 188-211.
- Morris, Gillian S. (2000) 'Employment in Public Services: The Case for Special Treatment', *Oxford Journal of Legal Studies* 20(2), 167-83.
- Mossé, Phillippe und Robert Tchobanian (1999) 'France. The restructuring of employment relations in the public services', in Stephen Bach, et al. (Hg.) *Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?*, London/New York: Routledge, 130-63.
- Murray, Richard (2000) 'Human Resources Management in Swedish Central Government', in David Farnham und Sarah Horton (Hg.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*, Basingstoke, Hampshire und London: Macmillan, 169-88.
- Naschold, Frieder und Jörg Bogumil (2000) *Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive* 2, Opladen: Leske + Budrich.

- Nomden, Koen, David Farnham und Marie-Laure Onnee-Abbruciati (2003) 'Collective Bargaining in Public Services. Some European Comparisons', *The International Journal of Public Sector Management* 16(6), 412-23.
- OECD (2002) Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October 2002, Paris: OECD.
- OECD (2004) Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey in Strategic Human Resources Management, Paris: OECD.
- OECD (2005) Performance-related Pay Policies for Government Employees, Paris: OECD.
- OECD (2007) Towards Better Measurement of Government, Paris: OECD.
- OECD (2008) The State of the Public Service, Paris: OECD.
- Pilichowski, Elsa und Edouard Turkisch (2008) *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*, Paris: OECD Publishing.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis 2*, Oxford: Oxford University Press.
- Postif, Thierry (1997) 'Public Sector Reform in France', in Jan-Erik Lane (Hg.) *Public Sector Reform - Rationale, Trends and Problems*, London: Sage, 209-24.
- Premfors, Rune (1998) 'Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective', *Public Administration* 76, 141-59.
- Prowse, Peter und Julie Prowse (2007) 'Is There Still a Public Sector Model of Employment Relations in the United Kingdom?', *International Journal of Public Sector Management* 20(1), 48-62.
- Raadschelders, Jos C.N., Theo A.J. Toonen und Frits M. Van der Meer (Hg.) (2007) *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, Basingstoke, Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan.
- Reichard, Christoph und Eckhard Schröter (2009) 'Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven', *dms - der moderne staat* 1/2009, 17-36.
- SCB (2008a) Löhner och sysselsättning inom landstingkommunal sektor 2007 (Wages, Salaries and Employment in County Councils 2007).
- SCB (2008b) Löhner och sysselsättning inom primärkommunal sektor 2007 (Wages, Salaries and Employment in the Municipal Sector 2007).
- SCB (2008c) Löhner och sysselsättning inom statlig sektor 2007 (Wages, Salaries and Employment in the Central Government Sector 2007).
- Schedler, Kuno (2006) 'Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management? Versuch einer Übersicht', in Werner Jann, Manfred Röber und Hellmut Wollmann (Hg.) *Public Management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*, Berlin: Edition Sigma, 95-108.
- Schnapp, Kai-Uwe (2006) 'Comparative Public Administration', in Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hg.) *Politik und Verwaltung*, 1, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 327-53.

- Schröter, Eckhard und Hellmut Wollmann (2005) 'New Public Management', in Bernhard Blanke, et al. (Hg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Silicani, Jean-Ludovic (2008) *Livre Blanc Sur l'Avenir de la Fonction Publique. Faire des Services Publics et de la Fonction Publique des Atouts Pour la France*, Paris: Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique.
- Van der Meer, Frits M., Trui Steen und Anchrit Wille (2007) 'Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis', in Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen und Frits M. Van der Meer (Hg.) *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, Basingstoke, Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan, 34-49.
- White, Geoff (2000) 'Pay Flexibility in European Public Services: a Comparative Analysis', in David Farnham und Sarah Horton (Hg.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*, Basingstoke, Hampshire und London: Macmillan, 255-79.
- Wilks, Stuart (1996) 'Sweden', in Norman Flynn und Franz Strehl (Hg.) *Public Sector Management in Europe*, London u.a.: Prentice-Hall, 23-49.
- Wollmann, Hellmut (2004) 'Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich: Ansätze, Verläufe und Ergebnisse', in Jörg Bogumil, et al. (Hg.) *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: Edition Sigma, 36-50.
- Wollmann, Hellmut (2008) *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung : England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* Ludwigsburg und Wiesbaden: Wüstenrot Stiftung und VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Yates, Jacqueline (2000) 'Sweden', in J. A. Chandler (Hg.) *Comparative Public Administration*, London u.a.: Routledge, 148-72.
- Ziller, Jacques (2006) Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, in: *EUI Working Papers Law*: European University Institute, Department of Law.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Sylvia Hils und **Sebastian Streb** sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich *Staatlichkeit im Wandel* der Universität Bremen.

Sylvia Hils

Telefon: +49 421 218-8732

E-Mail: sylvia.hils@sfb597.uni-bremen.de

Sebastian Streb

Telefon: +49 421 218-8732

E-Mail: sebastian.streb@sfb597.uni-bremen.de

Fax: +49 421 218-8721

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Strasse 9a, D 28359 Bremen