

Kroos, Daniela

Working Paper

Warum hat "Marianne" so viele Diener? Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationalen Trends

TranState Working Papers, No. 115

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Kroos, Daniela (2010) : Warum hat "Marianne" so viele Diener? Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationalen Trends, TranState Working Papers, No. 115, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32781>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

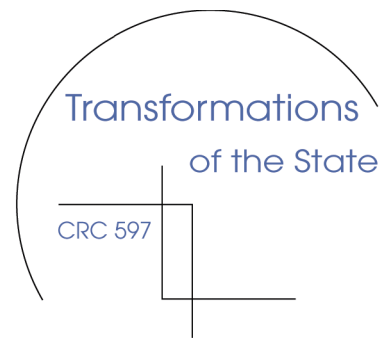
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState Working Papers

WARUM HAT „MARIANNE“
SO VIELE DIENER?
ZUM WACHSTUM DES
FRANZÖSISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENSTES
ENTGEGEN INTERNATIONALEN TRENDS

DANIELA KROOS

No. 115

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

Daniela Kroos

***Warum hat „Marianne“ so viele Diener?
Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes
entgegen internationalen Trends***

TranState Working Papers

No. 115

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

Bremen, 2010

[ISSN 1861-1176]

Daniela Kroos

Warum hat „Marianne“ so viele Diener? Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationalen Trends.

(TranState Working Papers, 115)

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>

Warum hat „Marianne“ so viele Diener?

Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationalen Trends

ZUSAMMENFASSUNG

Der öffentliche Dienst Frankreichs ist bis zum Jahr 2005 stetig gewachsen. Diese Entwicklung widerspricht nicht nur einem internationalen Trend zur Reduzierung öffentlichen Personals, sondern auch den Bemühungen französischer Regierungen zur Verkleinerung und Reform des öffentlichen Dienstes. Das vorliegende Arbeitspapier führt diesen Widerspruch auf strukturelle Beharrungskräfte des französischen öffentlichen Dienstes und auf eine Dezentralisierungsstrategie zurück. Gleichzeitig untersucht es die Frage, ob die geringe quantitative Reaktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes auf Kostendruck und Effizienzprobleme durch einen qualitativen Wandel der Beschäftigungsverhältnisse kompensiert wurde. Dabei kommt es zu einem ambivalenten Ergebnis: Während sich auf der zentralstaatlichen Ebene kaum personelle Reformen durchsetzen ließen, wurde im kommunalen öffentlichen Dienst, der am stärksten gewachsen ist, in starkem Umfang Gebrauch von nicht-verbeamteten Beschäftigten und von flexibleren Formen des Personalmanagements gemacht. Das Arbeitspapier kommt zu dem Ergebnis, dass Reformen des öffentlichen Dienstes in Frankreich am ehesten von außen zu erwarten sind, d.h. vom kommunalen Rand des öffentlichen Dienstes oder aus anderen Feldern der öffentlichen Verwaltung.

INHALT

| | |
|---|----|
| EINLEITUNG..... | 1 |
| 1 QUANTITATIVE ENTWICKLUNG UND STRUKTUR DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES..... | 4 |
| 1.1 Staatliche Unternehmen: Erfolgreicher Personalabbau durch Privatisierung | 4 |
| 1.2 Fonction Publique: Innerstaatliche Verschiebung des Personalvolumens | 6 |
| 1.3 Zwischenfazit: Divergente Beschäftigungsentwicklung innerhalb des öffentlichen Sektors..... | 7 |
| 2 STRUKTURELLE HÜRDEN EINER PERSONALREDUKTION UND EINES BESCHÄFTIGUNGSWANDELS IM ZENTRALSTAATLICHEN ÖFFENTLICHEN DIENST..... | 8 |
| 2.1 Rolle des öffentlichen Dienstes im französischen Staatswesen | 8 |
| 2.2 Vertretung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst..... | 9 |
| 2.3 Rechtsform öffentlicher Beschäftigung..... | 11 |
| 2.4 Zwischenfazit: Grenzen der quantitativen und qualitativen Flexibilisierung..... | 12 |
| 3 BESCHÄFTIGUNGSWACHSTUM UND -FLEXIBILISIERUNG BEI DEN KOMMUNEN | 14 |
| 3.1 Dezentralisierung..... | 14 |
| 3.2 Die Unreformierbarkeit des französischen öffentlichen Dienstes oder Flexibilisierung vom kommunalen Rand aus | 16 |
| 4 NEUE ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN | 19 |
| FAZIT..... | 20 |
| LITERATUR | 22 |
| BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG..... | 26 |

Warum hat „Marianne“ so viele Diener? Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationalen Trends

EINLEITUNG

Dieses Papier untersucht die Frage, warum sich der öffentliche Dienst Frankreichs bis zum Jahr 2005 entgegen internationalen Trends stetig vergrößerte. Darüber hinaus geht es der Frage nach, ob mit dieser quantitativen Entwicklung ein qualitativer Wandel der Beschäftigungsverhältnisse einherging. Dabei konzentriert sich die Analyse auf die Beschäftigung bei der Zentralregierung und den Kommunen als ideellen Kern staatlicher Verwaltung.

Dem öffentlichen Dienst kommt in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten eine zentrale Bedeutung zu. Staatlich Beschäftigte setzen politische Entscheidungen in konkrete wohlfahrtsstaatliche Leistungen oder Infrastrukturdienste um und machen so den Staat für seine Bürgerinnen und Bürger direkt erfahrbar. Gleichzeitig fungieren sie als Mittler zwischen dem Staat und der Bevölkerung und geben politischen Entscheidungen in Behörden oder anderen öffentlichen Einrichtungen ein Gesicht. Unter dem Leitbild des keynesianischen Wohlfahrtsstaates¹ gewannen in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur wohlfahrtsstaatliche Politiken an Bedeutung; zugleich vergrößerte sich die Bedeutung staatlicher Verwaltung an sich und insbesondere die Zahl der öffentlich Beschäftigten wuchs erheblich. In Frankreich entwickelte sich ein im europäischen Vergleich großer öffentlicher Dienst, der in seiner Arbeitsmarktbedeutung nur in den skandinavischen Ländern übertroffen wird (OECD 2008b).

Seit Ende der 1970er Jahre zeichnete sich jedoch international ein Paradigmenwechsel zum Leitbild des *schlanken Staates* ab (Bieling 2009). Veränderte politökonomische Entwicklungsperspektiven und das prognostizierte Ende wirtschaftlichen Wachstums in den westlichen Industriestaaten stellten den bürokratischen und kostenintensiven Staat zunehmend in Frage; eine Rückbesinnung auf unmittelbare staatliche Kernaufgaben erschien als unumgänglich. Zwar zeigen die Ergebnisse der empirischen Wohlfahrtsstaatsforschung, dass zumindest auf der Ebene der Transferleistungen bis zur Mitte der 1990er Jahre ein allenfalls moderater Rückbau von staatlichen Leistungen stattgefunden hat (Pierson 1996, 2001). Doch bereits während der 1980er Jahre war in vielen Ländern ein Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeiten zu erkennen, der sich auf die Reduktion von Serviceleistungen konzentrierte und mit einem Rückgang des öffentlichen Personals verknüpft war. Nach Clayton und Pontusson (1998) machten die wachsende Unwil-

¹ Vgl. Bieling 2009 zu politischen Leitbildern über die Rolle des Staates.

ligkeit der Steuerzahler, einen großen und kostenintensiven öffentlichen Dienst zu finanzieren, und die vergleichbar geringe Wertschätzung für Serviceleistungen das staatliche Personal zum Ansatzpunkt für Sparprogramme. Darüber hinaus hätte sich durch die Globalisierung der Märkte eine tiefe Kluft zwischen der einem starken Kostendruck ausgesetzten Privatwirtschaft und dem geschützten öffentlichen Sektor gebildet, was nach Reformen des öffentlichen Sektors verlangt habe (vgl. auch Swenson 1991).

Vor diesem Hintergrund hat sich unter dem Stichwort *New Public Management* (NPM) ein Reformparadigma durchgesetzt, das einerseits auf nationalstaatliche Finanzprobleme, andererseits auf Qualitätsprobleme der staatlichen Dienstleistungserbringung reagieren will, indem in der Privatwirtschaft entwickelte Managementstandards auf die staatliche Verwaltung angewendet werden (Hood 1991; OECD 2001, 2004a, 2004b; Pollitt and Bouckaert 2004). Die im Zuge der Modernisierung staatlicher Dienstleistungserbringung durchgeführten Personalreformen sollten auch der Effizienzsteigerung dienen und wurden in den meisten Ländern von einem mehr oder weniger starken Personalabbau im öffentlichen Sektor begleitet. In Großbritannien, innerhalb Europas der Vorreiter bei NPM-Reformen, waren beispielsweise 1981 noch fast 7,2 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Sektor tätig (12,7 % der Bevölkerung, Winchester und Bach 1999: 24), während es 2005 nur noch 5,8 Millionen waren (10,0 % der Bevölkerung, Hicks 2005: 481). In Deutschland ist die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor insbesondere seit 1995 (5,4 Millionen Beschäftigte, 6,6 % der Bevölkerung) kontinuierlich gesunken (2007: 4,5 Millionen Beschäftigte, 5,6 % der Bevölkerung) (Statistisches Bundesamt 2008). Ebenso sank die Zahl der Beschäftigten in den öffentlichen Sektoren Australiens, Kanadas, Neuseelands und Schwedens zwischen 1990 und 2005 (OECD 2002, 2008a).

Der französische Fall bildet eine Ausnahme zu diesem internationalen Trend und wirft damit Fragen auf. Spätestens seit 1989, als der damalige Premierminister Rocard ein Programm zur „Erneuerung des Staates“ einleitete, stehen die Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungserbringung und die Reform des öffentlichen Dienstes auch in Frankreich auf der politischen Agenda. Damit verbunden waren wiederholte Versuche, den Personalstand im öffentlichen Sektor zu verringern und so Kosten einzusparen (Pollitt und Bouckaert 2004). Dennoch ist die Zahl der französischen öffentlichen Beschäftigten in den vergangenen Jahrzehnten ebenso wie der Anteil der öffentlich Beschäftigten an allen Erwerbstätigen gewachsen. OECD-Daten zufolge umfasste der öffentliche Sektor in Frankreich 1997 4,58 Millionen Beschäftigte (OECD 2002: 9), im Jahr 2000 6,88 Millionen und wuchs bis auf 6,92 Millionen Beschäftigte im Jahr 2005 (OECD 2008b).

Im Folgenden soll diese Entwicklung mithilfe eines sekundäranalytisch basierten Fallstudiendesigns beleuchtet werden (vgl. Blatter et al. 2007). Dabei sollen Beobach-

tungen zur quantitativen Entwicklung mit Beobachtungen zum qualitativen Wandel des französischen öffentlichen Dienstes verknüpft und in ein Netz aus erklärenden Faktoren eingebettet werden. In Bezug auf die Frage, warum sich der französische öffentliche Dienst nicht verkleinert hat und ob es stattdessen Veränderungen auf der qualitativen Ebene der Beschäftigungsverhältnisse gegeben hat, spielen allerdings nicht nur Prozesse, sondern auch Strukturmerkmale des öffentlichen Dienstes eine Rolle. Daher soll hier kein durchgehender Prozess rekonstruiert werden (Hall 2008), sondern es wird größeres Augenmerk auf die Wechselwirkungen zwischen erklärenden Faktoren gelegt (siehe hierzu insbesondere George und Bennett 2005: 211, vgl. auch Checkel 2008).

In Abschnitt eins wird nun zunächst die quantitative Entwicklung des französischen öffentlichen Sektors im Detail und in Bezug auf seine unterschiedlichen Bereiche dargestellt. Während bei den staatlichen Unternehmen ein Personalabbau stattgefunden hat, hat sich die Zahl der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Verwaltung und hier insbesondere bei den Kommunen vergrößert.² Im Anschluss werden die Hürden einer Personalreduktion und eines qualitativen Wandels der Beschäftigungsverhältnisse im französischen öffentlichen Dienst analysiert (Abschnitt zwei). Gegen die Umsetzung von nennenswerten Reformen im französischen öffentlichen Dienst sprechen zunächst die starke Verrechtlichung und die Reformresistenz des französischen Wohlfahrtsstaates und seiner Akteursstruktur, die die Anpassung an ökonomische und soziale Veränderungen erschweren (Vail 2004, Palier 2006). Darüber hinaus erfüllt der öffentliche Dienst in Frankreich auch eine soziale Aufgabe, indem er einem großen Teil der Erwerbsbevölkerung und insbesondere benachteiligten Erwerbstätigen Gruppen einen Zugang zu sicheren Beschäftigungsverhältnissen ermöglicht. Daher sollen in diesem Abschnitt die ideelle Rolle des öffentlichen Dienstes im französischen Staatswesen, die Rolle der gewerkschaftlichen Akteure innerhalb des öffentlichen Dienstes und die Rechtsform öffentlicher Beschäftigung untersucht werden. Im nächsten Schritt soll dann die herausgehobene Rolle der Kommunen analysiert werden (Abschnitt drei). Zum einen ist hier festzustellen, dass die mit der seit 1982 verfolgten Dezentralisierungsstrategie verbundene Verschiebung von Aufgaben von der zentralstaatlichen auf die kommunale Ebene zu einem erhöhten Personalbedarf in den Kommunen führt. Zum anderen scheinen die Kommunen jedoch auch in Bezug auf die qualitative Entwicklung des öffentlichen Dienstes eigene Wege zu gehen, da hier flexible Beschäftigungsverhältnisse am häufigsten genutzt werden. Bisherige Veränderungen im Personalmanagement des öffentlichen Dienstes haben ihren Ausgang daher am „kommunalen Rand“ des öffentli-

² Zwar hat auch die Beschäftigung im Gesundheitssektor zugenommen, doch dieser Teil des öffentlichen Dienstes ist Kosten- und Konkurrenzdynamiken unterworfen, die einen direkten Vergleich mit der Beschäftigungsentwicklung in der klassischen Verwaltung nicht als sinnvoll erscheinen lassen.

chen Dienstes genommen. Innerhalb des zentralstaatlichen öffentlichen Dienstes, dem Herzen der sogenannten *Fonction Publique*, konnten sich zwar bisher allenfalls kleine instrumentelle und keine strukturellen Reformen ausmachen lassen, doch aktuelle Entwicklungen deuten auf einen möglichen Paradigmenwechsel in Bezug auf die Reform des öffentlichen Dienstes hin (Abschnitt 4).

1 QUANTITATIVE ENTWICKLUNG UND STRUKTUR DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Der öffentliche Sektor setzt sich in Frankreich aus zwei Segmenten bzw. Aufgabenbereichen zusammen: Unter den Begriffen *Service Public Administrative* oder *Fonction Publique* wird die Erbringung von öffentlichen Verwaltungsdienstleistungen zusammengefasst, die nicht gewinnorientiert sind. Als zweites Segment des öffentlichen Sektors gelten staatliche Unternehmen, die industrielle bzw. kommerzielle Dienstleistungen erbringen (*Service Public Industriel et Commercial*, z.B. La Poste, SNCF/Eisenbahn). Ausgehend von einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von ca. 15 % im Jahr 1947 ist der öffentliche Sektor stark angewachsen und umfasste im Jahr 2005 mehr als 28 % der Gesamtbeschäftigung in Frankreich (Silicani 2008: 29). In der *Fonction Publique* waren ungefähr sechs Mio. Beschäftigte tätig, die staatlichen Unternehmen hatten 2005 noch gut 900.000 Beschäftigte (OECD 2008b). Im Gegensatz zur staatlichen Verwaltung, dem Kern des französischen öffentlichen Dienstes, haben die Reformbemühungen verschiedener französischer Regierungen im industriellen Bereich deutliche Wirkungen gehabt, d.h. ein großer Teil der staatlichen Unternehmen wurde entweder umstrukturiert oder komplett privatisiert. Damit war auch ein deutlicher Abbau von Beschäftigungsverhältnissen bei öffentlichen Unternehmen zu verzeichnen.

1.1 Staatliche Unternehmen: Erfolgreicher Personalabbau durch Privatisierung

Staatliche Unternehmen spielten als Ausdruck des starken Staates in der französischen Wirtschaft traditionell eine besondere Rolle. Das französische System des *Dirigisme* beruhte dabei bis in die 1980er Jahre hinein auf der starken direkten Beteiligung des Staates an Unternehmen, auf einer an Wirtschaftsplänen orientierten Industriepolitik und auf einer starken staatlichen Einflussnahme auf die Vergabe von Krediten an die Wirtschaft (Culpepper 2006). Nachdem eine erste Nationalisierungswelle in den Jahren 1944-46 vor allem den Banken- und Versicherungssektor sowie die Infrastrukturbereiche Verkehr und Energie umfasst hatte, setzte die sozialistische Regierung der Jahre 1981-1986 die Nationalisierung von Unternehmen fort. Der nationalisierte Sektor umfasste damit die größten Industriegruppen Frankreichs und nahm eine besondere Stel-

lung innerhalb des französischen Wirtschaftssystems ein (Uterwedde 1996). Dementsprechend hoch war auch der Anteil der Beschäftigten, die zu Beginn der 1980er Jahre in staatlichen Unternehmen arbeiteten, nämlich mehr als 10 % (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007: 18). Diese Beschäftigten unterlagen einem Beschäftigungsregime, das privatwirtschaftliche Elemente und einige Vergünstigungen des öffentlichen Dienstes miteinander verband – spezielle Privilegien in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Gehalt und soziale Absicherung spiegeln den öffentlichen Charakter dieser Form der Beschäftigung wider (Mossé und Tchobanian 1999; Silicani 2008; Ziller 2006).

Im Zuge einer langsamen Neuorientierung des Wirtschaftssystems, die mit einem Rückzug des Staates aus der Industriepolitik und mit einer stärkeren Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien einherging, wurden seit Mitte der 1980er Jahre umfassende Privatisierungen von staatlichen Unternehmen durchgeführt. Die politische Wende wurde durch die konservative Regierung unter Premierminister Chirac ab 1986 eingeleitet und führte in einer ersten Privatisierungswelle bis Anfang 1988 zur Privatisierung von insgesamt 14 Unternehmensgruppen mit 500.000 Beschäftigten. Bis Ende 1995 wurden weitere 726 Unternehmen mit ca. 280.000 Beschäftigten privatisiert (Uterwedde 1996: 3f.). Aufgrund parteipolitischer Divergenzen wurden die Privatisierungsbestrebungen während der sozialistischen Regierungszeit von 1997 bis 2002 zwar zeitweise ausgesetzt, doch seit dem Beginn der Privatisierungen fand keine einzige Verstaatlichung eines Unternehmens mehr statt. Seit dem Jahr 2002 wächst nun die Zahl der zunächst in Aktiengesellschaften umgewandelten und dann verkauften Unternehmen; eine Entwicklung, die auch den ehemals staatlichen Energieriesen EdF-GdF und France Télécom betraf (vgl. Beckmann 2008 zum genauen Verfahren). Insgesamt hat sich die Zahl der in staatlichen Unternehmen Beschäftigten nochmals von 1,3 Millionen im Jahr 1995 auf gut 900.000 Beschäftigte im Jahr 2005 reduziert (OECD 2008b).

Doch auch in den nach wie vor staatlichen Unternehmen wurde teilweise ein Beschäftigungsabbau durchgeführt, beispielsweise bei der staatlichen Eisenbahn SNCF, die ihren Personalstand zwischen 1983 und 2005 von etwa 250.000 auf 168.000 reduzierte (Beckmann 2008: 143f.). Im industriellen Bereich des französischen staatlichen Sektors hat also ein durchaus beträchtlicher Personalabbau stattgefunden, der nur zum Teil auf Privatisierungen zurückzuführen ist.

1.2 Fonction Publique: Innerstaatliche Verschiebung des Personalvolumens

Im eigentlichen Kernbereich des öffentlichen Dienstes werden drei Funktionsbereiche unterschieden: Die *Fonction Publique d'Etat* (zentralstaatlicher öffentlicher Dienst) umfasst die zentrale und dezentrale Verwaltung bzw. die Erbringung von Leistungen durch die Zentralregierung (z.B. Schulen). Dieser Bereich der *Fonction Publique* ist der größte und zeigt, dass sich die nach wie vor starke Zentralisierung des französischen Staatswesens auch im öffentlichen Dienst ausdrückt. Die *Fonction Publique Territoriale* (kommunaler öffentlicher Dienst) entstand 1984 als ein Element der 1982 beschlossenen Dezentralisierungsstrategie und der damit einhergehenden Vergrößerung des Verantwortungsbereiches der Kommunen. Diese sind für die Erbringung von Dienstleistungen von lokalem Interesse (wie beispielsweise öffentlicher Nahverkehr oder Feuerwehr) verantwortlich. Die *Fonction Public Hospitalière* (öffentlicher Dienst im Gesundheits- und Sozialwesen) besteht seit 1986 und umfasst das Personal in öffentlichen Krankenhäusern und weiteren sozialen Einrichtungen wie z.B. öffentlichen Altenheimen.³

Tabelle 1: Die drei Bereiche der *Fonction Publique* in Zahlen

| | <i>Fonction Publique de l'Etat</i> | <i>Fonction Publique Territoriale</i> | <i>Fonction Publique Hospitalière</i> | <i>Gesamte Fonction Publique</i> | <i>Anteil an Gesamtbeschäftigung</i> | <i>Anteil an Gesamtbevölkerung</i> |
|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| 1984 | 2.278.000 | 1.104.000 | 747.000 | 4.129.000 | 19 % | * |
| 1990 | 2.308.000 | 1.166.000 | 783.000 | 4.258.000 | 19 % | 7,3 % |
| 1994 | 2.366.000 | 1.232.000 | 812.000 | 4.410.000 | 20 % | 7,5 % |
| 2005 | 2.543.000 | 1.613.000 | 965.000 | 5.122.000 | 21 % | 8,2 % |
| 2006 | 2.524.440 | 1.662.501 | 1.014.142 | 5.201.083 | * | 8,2 % |
| Entwicklung 1984-1994 | + 3,7 % | + 10,4 % | + 8 % | + 6,4 % | + 1 % | * |
| Entwicklung 1994-2005 | + 7,5 % | + 31,0 % | + 18,8 % | + 16,1 % | + 1 % | + 0,7 % |
| Entwicklung 1984-2005 | + 11,6 % | + 46,2 % | + 29,1 % | + 24,0 % | + 2 % | * |

* = Daten nicht verfügbar.

Quelle: Silicani 2008: 30 (außer 2006: Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique 2008: 32). Anmerkungen: Zahlen schließen aus statistischen Gründen öffentlich geförderte Beschäftigung, geförderte Beschäftigung von behinderten Personen sowie im Krankenhauswesen befristet angestellte Personen auf Vertretungspositionen aus (insgesamt ca. 184 000 Personen).

³ Dieser Teil des öffentlichen Dienstes ist aufgrund der Konkurrenzstrukturen zu privaten Anbietern jedoch kaum mit den Behörden der Zentralregierung oder der Kommunen zu vergleichen. Im Gegensatz zum Gesundheitssektor werden dort fast ausschließlich Leistungen erbracht, die keiner oder nur geringfügiger privatwirtschaftlicher Konkurrenz ausgesetzt sind (z.B. der komplette Bildungsbereich, klassische Verwaltungsleistungen, Sozialarbeit usw.).

Wie Tabelle 1 zeigt, sind die drei Bereiche der *Fonction Publique* auch seit 1980 noch stark gewachsen, und zwar um 24 % im Zeitraum 1984 bis 2005. Am geringsten war das Beschäftigungswachstum im zentralstaatlichen öffentlichen Dienst, wo zwischen 2005 und 2006 sogar ein leichter Beschäftigungsrückgang festzustellen ist. Besonders stark war dagegen das Beschäftigungswachstum im Bereich der Kommunen, deren Anteil an der Gesamtbeschäftigung in der öffentlichen Verwaltung stetig gewachsen ist. Im Zeitraum 1984 bis 2005 haben die Kommunen ihren Personalstamm um gut 46 % vergrößert. Auch der öffentliche Dienst im Gesundheits- und Sozialwesen ist in diesem Zeitraum beträchtlich gewachsen.

1.3 Zwischenfazit: Divergente Beschäftigungsentwicklung innerhalb des öffentlichen Sektors

Auch wenn der öffentliche Sektor insgesamt zwischen 1980 und 2005 durch Beschäftigungswachstum geprägt war, zeigt ein genauerer Blick divergente Entwicklungstrends in unterschiedlichen Feldern des öffentlichen Sektors. Während die Zahl der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Unternehmen gesunken ist, ist der Personalstamm der *Fonction Publique* gewachsen. Innerhalb der *Fonction Publique* haben die Kommunen das größte Personalwachstum erfahren, während die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Zentralregierung weniger stark gewachsen ist und hier 2005/2006 bereits ein leichter Beschäftigungsrückgang stattgefunden hat. Damit stellt sich die Frage, warum in einem Teil des Sektors ein Beschäftigungsrückgang möglich war, ein anderer Teil auf hohem Beschäftigungsniveau mehr oder weniger verharrte und ein dritter massiv ausgebaut wurde.

Folgt man der Argumentation von Clayton und Pontusson (1998), waren die Privatisierungen und der Beschäftigungsabbau in staatlichen Unternehmen aufgrund der Tatsache möglich, dass diese Maßnahmen die allgemeine Wählerschaft nicht betrafen und nicht am Kern der staatlichen Dienstleistungserbringung rührten. Die großen Privatisierungswellen staatlicher Unternehmen waren zudem nicht zuletzt deshalb so erfolgreich, weil die Führungskräfte innerhalb der öffentlichen Verwaltung ihren eigenen Einflussbereich bzw. die Beschäftigten der zentralstaatlichen Behörden nicht betroffen sahen (Rouban 2007). Somit erleichterten die große Fragmentierung innerhalb des öffentlichen Dienstes und die unterschiedlichen Interessen verschiedener Beschäftigtengruppen die Privatisierungen. Der Gegenwehr der betroffenen Beschäftigtengruppen und der Gewerkschaften konnte damit begegnet werden, dass bestehende Privilegien für das verbleibende Personal nur langsam abgebaut oder komplett erhalten wurden (z.B. Frühverrentungsmöglichkeiten für Bahnbeschäftigte). Darüber hinaus gelang es jedoch auch, die Gewerkschaften in die Reorganisation der großen staatlichen Infrastrukturbetriebe im Energie- und Verkehrssektor einzubeziehen (Beckmann 2008). All dies trifft auf die

öffentliche Verwaltung als den Kernbereich des französischen öffentlichen Dienstes nicht zu. Tatsächlich geht das kontinuierliche Wachstum der *Fonction Publique* mit Charakteristika des französischen Staatswesens und mit Regulierungs- und Beschäftigungsmustern im öffentlichen Dienst einher, die eher eine Ausweitung als eine Verkleinerung des Personalstandes nahelegen.

2 STRUKTURELLE HÜRDEN EINER PERSONALREDUKTION UND EINES BESCHÄFTIGUNGSWANDELS IM ZENTRALSTAATLICHEN ÖFFENTLICHEN DIENST

Im Gegensatz zum Bereich der staatlichen Unternehmen weist der öffentliche Dienst der Verwaltung Strukturen auf, die sowohl eine Personalreduktion als auch einen qualitativen Wandel der Beschäftigungsverhältnisse unwahrscheinlich erscheinen lassen. Im Folgenden sollen zunächst die Rolle des öffentlichen Dienstes im französischen Staatswesen, die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst und die Rechtsform öffentlicher Beschäftigung daraufhin analysiert werden, wie sie Reformbemühungen bezüglich des öffentlichen Dienstes beeinflussen könnten.

2.1 Rolle des öffentlichen Dienstes im französischen Staatswesen

Das französische Staatsverständnis zeichnet sich durch die Orientierung an den Werten der französischen Revolution und einer besonderen Form der Verantwortungsübernahme für die Belange der Bürger aus. Der Staat gilt als Verteidiger und Bewahrer des *Volonté Générale* im Sinne Rousseaus, d.h. er versinnbildlicht eine freiwillige Vereinbarung der Bürger, wie ihre Gesellschaft organisiert werden soll. In Verbindung mit dem Prinzip der Solidarität bedeutet dies auch, dass er eine hohe Verantwortung für das Wohl aller Bevölkerungsschichten übernimmt. Der öffentliche Dienst gilt dabei als wichtiger Bestandteil und Rückgrat des Staatswesens und seiner republikanischen Werte. Anders als beispielsweise in Deutschland, wo Wohlfahrtsverbände in großem Umfang soziale Aufgaben übernehmen und quasi eine Mittlerfunktion zwischen dem Staat und seinen Bürgern einnehmen, ist der französische Staat direkt für die sozialen Belange seiner Bürgerinnen und Bürger verantwortlich (Kroos 2008). Vor diesem Hintergrund ist auch das große Gewicht des Staates im Bildungs- und Erziehungswesen zu verstehen, das die jungen Staatsbürger vom Krippenalter bis zum Abschluss einer beruflichen Ausbildung begleitet (Neumann und Veil 2004). Die besondere Gewichtung von sozialer Solidarität erfordert daher geradezu den Schutz des Wohlfahrtsstaates. Wenn der Staat sich seiner sozialen Verantwortung zu entziehen versuchte, käme dies einer ideologischen Neuorientierung des französischen Staatsverständnisses gleich und würde in der Bevölkerung sicherlich nicht akzeptiert werden. Daher bietet der Rückzug aus der

staatlichen Dienstleistungserbringung keine Möglichkeit, den Personalstand im öffentlichen Dienst zu verringern.

Darüber hinaus ist der öffentliche Dienst als Sinnbild des Staatswesens dem Schutz der republikanischen Werte verpflichtet und erfüllt daher auch die Aufgabe, denjenigen Bürgerinnen und Bürgern einen sozialen Aufstieg zu ermöglichen, die dies in einer durch die Globalisierung geprägten Privatwirtschaft nicht könnten (Rouban 2003). Unabhängig von ihrer politischen Orientierung haben die französischen Regierungen den öffentlichen Dienst bisher als ein Werkzeug verstanden, mit dem die Mittelklasse geschützt und die Integration von Frauen sowie Einwanderern in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden kann. Die staatliche Einstellungspolitik ist daher auch als Sozialpolitik zu verstehen. Dies gilt nicht zuletzt für besonders benachteiligte Gruppen, d.h. der öffentliche Dienst erfüllt die Funktion einer „sozialen Feuerwehr“ (Rouban 2008a) und muss sich auch durch seine Rekrutierungsmechanismen sozialer Probleme wie Jugendkriminalität, Schulversagen und Massenarbeitslosigkeit annehmen. Seit ihrer Einführung im Jahr 1984 ist subventionierte Beschäftigung innerhalb des öffentlichen Dienstes zu einem immer bedeutenderen Mittel der Arbeitsmarktpolitik geworden, d.h. der öffentliche Dienst hat Beschäftigungsmaßnahmen für bestimmte Arbeitslosengruppen geschaffen (Fons und Meyer 2005). Während im Jahr 1982 nur 135.000 Beschäftigte in Maßnahmen tätig waren, erreichte ihre Zahl im Jahr 1996 gut 650.000 und sank bis zum Jahr 2006 wieder auf gut 400.000 betroffene Beschäftigte (INSEE 2009). Nicht zuletzt gilt der französische Staat auch als Vorbild für private Arbeitgeber – eine Funktion, die auch von den privatwirtschaftlich Beschäftigten für wichtig erachtet wird, wie sich beispielsweise 1995 in der umfassenden Protestbewegung gegen eine geplante Verschlechterung des Rentenregimes der öffentlich Beschäftigten gezeigt hat.

Diese Vorbildfunktion spricht ebenso wie die soziale Funktion des öffentlichen Dienstes gegen eine Verringerung der Beschäftigtenzahlen, und die Werte des französischen öffentlichen Dienstes sind nur schwer mit den Effizienzprinzipien des *New Public Management* vereinbar. Insgesamt hat der öffentliche Dienst nach wie vor einen hohen Rückhalt in der Bevölkerung. Darüber hinaus gibt es auch innerhalb des öffentlichen Dienstes selbst große Widerstände gegen einen langfristigen Personalabbau, und zwar sowohl bei den Führungskräften im öffentlichen Dienst als auch bei den Gewerkschaften.

2.2 Vertretung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Die französische *Fonction Publique* wird in starkem Umfang durch den elitären Zirkel der *Grands Corps* bestimmt. In der Tat formen die Absolventen der Elitehochschulen ein Netzwerk, welches das Rückgrat der Staatsverwaltung wie der Wirtschaft bildet (Kaufmann 2003). Die Reformpräferenzen der Führungskräfte im öffentlichen Dienst

werden innerhalb dieses geschlossenen Systems durch eine administrativ-legalistische Kultur der öffentlichen Dienstleistungserbringung geprägt und zeichnen sich zudem durch eine politische Orientierung nach links aus. Vor den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2002 sprachen sich 63 % der Führungskräfte im öffentlichen Dienst gegen eine Reduktion der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst aus (Rouban 2007). Insbesondere für linksgerichtete Regierungen scheint der Spielraum für Reformen des öffentlichen Dienstes daher bisher sehr gering und Reformen haben die höchsten Erfolgchancen, wenn die bedeutenden *Corps* in die Reformpläne einbezogen werden.

Darüber hinaus sind die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes konfliktstärker als die der Privatwirtschaft und spielen eine wichtige Rolle im Personalmanagement. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist zwar im französischen öffentlichen Dienst nicht wesentlich höher als in der Privatwirtschaft und ist auch im internationalen Vergleich gering (15 %, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007), doch verfügen die Gewerkschaften hier über ein größeres Mobilisierungspotenzial als in der Privatwirtschaft. Ebenso wie in der Privatwirtschaft kann man im öffentlichen Dienst zwischen radikalen und reform-orientierten Gewerkschaften unterscheiden; viele der traditionell ausgerichteten Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes stehen der Modernisierung des öffentlichen Dienstes seit der Mitte der 1980er Jahre ablehnend gegenüber. Insgesamt haben die Gewerkschaften ein solches Gewicht, dass Reformen des öffentlichen Dienstes ohne ihre Beteiligung kaum möglich sind.

Im Alltag üben die Gewerkschaften einen stärkeren Einfluss über die innerbehördlichen Personalvertretungen, den sogenannten paritätischen Verwaltungskommissionen (*Commissions administratives paritaires*), als über Tarifverhandlungen aus. Durch ihre Stärke in diesen Gremien haben die Gewerkschaftsvertreter einen sehr viel größeren Einfluss auf alle Fragen des Personalmanagements als dies in der Privatwirtschaft der Fall ist. Hierdurch erklärt sich auch die relative Stärke der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor. Die Zahl der Tarifverhandlungen hat seit den 1990er Jahren ebenfalls zugenommen, obwohl der Staat als prinzipieller Alleinentscheider über die Vergütungshöhe nicht dazu verpflichtet ist (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007). Darüber hinaus hat der Staat die Gewerkschaften in eine zunehmende Zahl von Verhandlungen in Bereichen außerhalb der Vergütung eingebunden, z.B. in Bezug auf Gehaltsskalen, berufliche Weiterbildung oder Frühverrentung. Insgesamt bemühen sich die französischen Regierungen insbesondere seit der Jahrtausendwende um eine größere Einbindung der Gewerkschaften in die Reform des öffentlichen Dienstes, da Reformversuche ohne Beteiligung der Gewerkschaften bisher zum Scheitern verurteilt waren. Auch nach der großen Streikbewegung im Jahr 1995 hat der öffentliche Dienst wiederholt seine Streikkraft bewiesen, zuletzt im April/Mai 2009 durch große Streiks an den Universitäten, die sich gegen die Unterfinanzierung von For-

schung und Lehre richteten. Die regelmäßigen Ankündigungen französischer Regierungen, die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu verringern, stoßen ebenso auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften wie Reformversuche, die die individuelle Leistungsfähigkeit einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker ins Blickfeld rücken sollen. Der Umsetzung von Personalmanagementreformen und dem bedarfsgerechten Einsatz der Beschäftigten sind allerdings auch aufgrund des hohen Grads der Verrechtlichung öffentlicher Beschäftigung enge Grenzen gesetzt.

2.3 Rechtsform öffentlicher Beschäftigung

Der französische öffentliche Dienst ist auf zwei Ebenen durch einen starken Grad der Verrechtlichung geprägt. Zum einen beruht die französische Rechtskultur auf dem napoleonischen Rechtsstaat (König 2003; Pollitt and Bouckaert 2004). Damit ist auch im öffentlichen Dienst eine Entscheidungskultur verbunden, die sich weitaus stärker am Prinzip des Rechts als am Prinzip des Managements orientiert. Darüber hinaus werden die Führungskräfte des öffentlichen Dienstes vorwiegend juristisch ausgebildet, d.h. es gibt in der *Fonction Publique* keine Kultur des Public Managements, und rechtliche und ökonomische Entscheidungskriterien werden als gegensätzlich wahrgenommen (Caillosse 2003; Rouban 2008b). Zum anderen beruht auch der Beamtenstatus in einem starken Maße auf öffentlichem Recht. Der öffentliche Dienst und seine Regulierung sind unabhängig von der allgemeinen Arbeitsmarktgesetzgebung und seit 1946 durch einen besonderen Status und eine eigene Gesetzgebung geprägt (Clark 1998; Meininger 2000). Dieser große Grad der Verrechtlichung sowohl bezüglich des Ablaufs von Verwaltungsprozessen als auch hinsichtlich des Beschäftigungsmodells der Beamten, die circa drei Viertel aller Beschäftigten ausmachen, weist auf eine geringe Flexibilität des öffentlichen Dienstes in Bezug auf seine Aufgabenerfüllung hin.

Die staatlich wahrgenommenen Aufgaben haben jedoch in den vergangenen Jahrzehnten sowohl an Umfang als auch an Komplexität zugenommen. So erfordert z.B. die demographische Entwicklung höhere Kapazitäten im Bereich der Altenpflege, die Urbanisierung der ländlichen Regionen Frankreichs neue infrastrukturelle Leistungen und die gewachsene Kriminalität mehr Polizeipräsenz in den großen Städten (Le Lidec und De Montricher 2004). Allerdings erschweren es die Strukturen der *Fonction Publique*, die Zuteilung von Beamten zu bestimmten Aufgabenbereichen dem Bedarf anzupassen; insbesondere Versetzungen in andere Behörden sind äußerst schwierig (Sadran 2006). Insgesamt ist die horizontale Mobilität im französischen öffentlichen Dienst gering ausgeprägt. An der Wurzel dieser Inflexibilität liegt die berufliche Strukturierung des öffentlichen Dienstes nach sogenannten *Corps*.

Der französische öffentliche Dienst basiert auf stark ausgeprägten Karriere- und Aufstiegsmodellen, die sich aus der jeweiligen gesetzlichen Regulierung für einzelne *Corps*

und Qualifikationsstufen ergeben. 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. Quer zu diesen *Corps* gibt es mehrere Laufbahngruppen, die sich über verschiedene Qualifikationsniveaus definieren. Auch innerhalb der Laufbahngruppen gibt es verschiedene Hierarchiestufen. Die Verortung eines Beschäftigten im französischen öffentlichen Dienst erfolgt also durch seine Zugehörigkeit zu einem *Corps*, einer Laufbahngruppe und einer Hierarchiestufe innerhalb dieser Laufbahngruppe. Der Eintritt in den öffentlichen Dienst ist im Allgemeinen an kompetitive Auswahlprüfungen für bestimmte *Corps* geknüpft, und jedes *Corps* eröffnet spezifische Karrierewege und Privilegien (Rouban 2008b). Sowohl durch das System der *Corps* als auch durch die Laufbahngruppen ergeben sich somit starke Hierarchien und die Bildung von voneinander abgegrenzten Statusgruppen, deren jeweilige Privilegien vehement verteidigt werden (Clark 1998).

Die *Corps*-spezifischen Laufbahnen sind insgesamt als sehr starr zu verstehen und ermöglichen es kaum, die betreffenden Beamten außerhalb ihrer vorgesehenen Laufbahn einzusetzen. Dieses strukturelle Charakteristikum ist ein wichtiger Grund dafür, dass bei Veränderungen des Personalbedarfs eher Neueinstellungen als die Verschiebung von Beschäftigten vorgenommen werden. Zwar wird bereits seit 1990, ausgehend von Vorschlägen der Wirtschaftsplanungsbehörde *Commissariat Général du Plan*, versucht, das Leitbild des *Corps* durch die Etablierung von quer zu den *Corps* liegenden Berufsbildern zu ersetzen, doch bisher ohne nennenswerten Erfolg (Jeannot 2005). Die Zahl der *Corps* konnte zwar von fast 1.500 im Jahr 1990 auf 700 im Jahr 2007 reduziert werden (Silicani 2008), doch die Bedeutung der *Corps* an sich und der damit verknüpften Karriereverläufe hat sich bisher kaum verringert (Rouban 2008a).

2.4 Zwischenfazit: Grenzen der quantitativen und qualitativen Flexibilisierung

Den Möglichkeiten zum Personalabbau im französischen öffentlichen Dienst sind also deutliche Grenzen gesetzt und die Reformfähigkeit der *Fonction Publique* erscheint insgesamt gering. Zu den wichtigsten Themen des bereits seit den frühen 1980er Jahren geführten Reformdiskurses zählten dabei von Beginn an die Reduzierung des Personalbestandes und die Modernisierung des Personalmanagements im öffentlichen Dienst (Flynn und Strehl 1996; Meininger 2000; Pollitt and Bouckaert 2004). Trotz der als zu gering eingeschätzten Effizienz der öffentlichen Verwaltung und ihrer steigenden Kosten wurde jedoch ein Reformpfad eingeschlagen, der sich von den Prinzipien des *New Public Management* in weiten Teilen unterscheidet und als eine Anpassung des NPM an die Besonderheiten des französischen Staatswesens verstanden werden kann (Pollitt und

Bouckaert 2004). Weder die 1989 von Premierminister Rocard eingeleiteten Reformen, noch die Reformbemühungen der nachfolgenden Regierungen oder die von der Regierung Juppé im Jahr 1995 angestoßene „Staatsreform“ stellten die Grundprinzipien der *Fonction Publique* in Frage. Trotz kleinerer Initiativen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung oder zur Vereinfachung von Beförderungsverfahren konnten die Grundprobleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, die mangelnde berufliche Mobilität und die fehlenden Möglichkeiten zum bedarfsorientierten Einsatz der Bediensteten, nicht gelöst werden. Auch in Bezug auf die Verringerung des Personalstandes folgten auf die seit den 1980er Jahren geäußerten Willensbekundungen zur Verkleinerung des öffentlichen Dienstes keine erkennbaren Ergebnisse, da die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Zentralregierung zumindest bis 2005 sogar weiter stieg.

Die in diesem Abschnitt vorgestellten strukturellen Reformresistenzen erschweren eine Verkleinerung des öffentlichen Dienstes also erheblich. Bisher blieben die Reformbemühungen den Grundprinzipien öffentlicher Beschäftigung in Frankreich treu. So werden der besondere Status der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die Regulierung öffentlicher Beschäftigung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr soll die *Fonction Publique* von innen heraus und unter Wahrung der dem öffentlichen Dienst zugrunde liegenden Werte modernisiert werden. Dabei erschweren die Stellung des öffentlichen Dienstes im französischen Staatswesen, die starke Position der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften und der starke Grad der Verrechtlichung der Beamtenverhältnisse einen Beschäftigungsabbau und interagieren miteinander: Die Vorbildrolle des Staates als Arbeitgeber spielt den Gewerkschaften in die Hände und liefert ihnen ein zusätzliches Argument für den Erhalt der Privilegien im öffentlichen Dienst. Gleichzeitig macht die Bedeutung des öffentlichen Dienstes für das französische Verständnis von Staatlichkeit die *Fonction Publique* und ihre Strukturen relativ unangreifbar und lässt Vorstöße für Organisationsreformen des öffentlichen Dienstes als antisozial erscheinen. Nicht zuletzt prägt die Fragmentierung des öffentlichen Dienstes in *Corps* das berufliche Selbstverständnis der Beschäftigten und stärkt die Beschäftigtenvertretungen.

Dennoch ist davon auszugehen, dass sich steigende, durch den öffentlichen Dienst verursachte Kosten politisch auswirken. Die staatlichen Ausgaben für das öffentliche Personal haben zwischen 1995 und 2005 jährlich um 3,6 % zugenommen (Rouban 2008a: 8). Es stellt sich also die Frage, ob im französischen öffentlichen Dienst alles beim Alten geblieben ist oder ob es Reformnischen gibt, in denen Beschäftigung abgebaut wurde und/oder Beschäftigungsverhältnisse flexibilisiert worden sind. Obwohl auf die steigenden Kosten des öffentlichen Dienstes und auf neue Aufgaben nicht in großem Umfang mit Personalabbau oder mit umfassenden Personalreformen reagiert werden konnte, wiesen einige Bereiche des öffentlichen Dienstes ein Flexibilisierungspotenzial

auf, das konsequent genutzt wurde. Dieses Potenzial war vor allem im Bereich der staatlichen Unternehmen und auf der kommunalen Ebene des öffentlichen Dienstes zu finden. Um die Flexibilisierungstendenzen im kommunalen öffentlichen Dienst soll es im folgenden Abschnitt gehen.

3 BESCHÄFTIGUNGSWACHSTUM UND -FLEXIBILISIERUNG BEI DEN KOMMUNEN

Der öffentliche Dienst der Kommunen hat in Frankreich sowohl die quantitative als auch die qualitative Entwicklung der *Fonction Publique* beeinflusst. Zum einen kann die Dezentralisierung als ein Grund für das Wachstum des öffentlichen Dienstes gelten: Im Gegensatz zur zentralstaatlichen Ebene, auf der die Zahl der Beschäftigten seit 2005 erstmals leicht abgenommen hat, ist in den Kommunen ein stetiger Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen. Zum anderen werden vorhandene Flexibilisierungsmöglichkeiten auf der Ebene der kommunalen öffentlichen Dienstes stärker genutzt als im öffentlichen Dienst des Zentralstaats.

3.1 Dezentralisierung

Einer der Hauptgründe für das oben dargestellte Beschäftigungswachstum im *Service Public Administrative* ist in der Verschiebung von staatlichen Verwaltungsaufgaben auf die kommunale Ebene zu sehen. Innerhalb des französischen Staates war die Verantwortung für die Erbringung staatlicher Leistungen traditionell auf der zentralstaatlichen Ebene konzentriert. Die 22 Regionen und knapp 100 Départements hatten bis in die 1980er Jahre als Selbstverwaltungskörperschaften kaum Aufgaben und Funktionen und wurden überdies durch einen von der Zentralregierung eingesetzten Präfekt überwacht. Administrative Aufgaben auf der lokalen und regionalen Ebene wurden größtenteils durch den Präfekt ausgeführt, und auch die Erbringung sozialer Dienstleistungen bzw. die Entwicklung der lokalen Infrastruktur im Allgemeinen lag überwiegend in der Hand der Zentralregierung (Wollmann 2004).

Im Jahr 1982 wurde jedoch eine Politik der Dezentralisierung eingeleitet, die die Selbstverwaltungsfunktion der Regionen und der Départements aufwertete, indem ihnen z.B. die Verantwortung für soziale Dienstleistungen übertragen wurde und indem ihnen der Zugang zu neuen Einnahmequellen (Steuern) gewährt wurde (insbesondere Le Gallès 2006). Auch wenn Frankreich im Vergleich zu einem föderalen Staat nach wie vor stark zentralisiert ist, waren die seit 1982 fortgeführten Dezentralisierungsbemühungen durchaus erfolgreich und haben den Einflussbereich der regionalen und lokalen Ebenen vergrößert (Kuhlmann 2008; Kuhlmann and Bogumil 2007). Eine erste Dezentralisierungswelle (der sogenannte *Acte I*) führte ab 1982 zu einer Übertragung von Aufgaben

und Entscheidungsrechten von den zentralstaatlichen Präfekten auf die Départements und die großen Städte, die damit zum wichtigsten Akteur in der lokalen Sozialpolitik wurden. Mit der zweiten Dezentralisierungswelle ab 2003 (*Acte II*) fand eine weitere funktionale Aufwertung der Départements statt, die seitdem vollständig für die Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen auf der lokalen Ebene zuständig sind.

Diese Ausweitung des Aufgabenspektrums im kommunalen Bereich hat in großem Umfang zu Neueinstellungen geführt, da Versetzungen vom zentralstaatlichen in den kommunalen öffentlichen Dienst nur sehr begrenzt möglich waren. Zudem kommt die sozialpolitische Funktion des öffentlichen Dienstes seit der Dezentralisierung in den Kommunen besonders stark zum Tragen. Da sie nun auch für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen zuständig sind (Le Lidec und De Montricher 2004), werden die Kommunen vom Zentralstaat durch immer neue Programme aufgefordert, subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Das eigentliche Ziel der Dezentralisierung, nämlich die Einsparung von Ressourcen und die Entlastung der öffentlichen Haushalte ohne Abstriche bei den Leistungen – im Prinzip also die Erhöhung der Effizienz staatlicher Leistungserbringung – wurde jedoch nicht erreicht. Im Gegenteil hat die Dezentralisierung eher zu höheren Kosten und zu einer höheren Komplexität der lokalen Verwaltungsprozesse geführt. Da im Zuge der Dezentralisierung darauf verzichtet wurde, die einzelnen regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten in eine hierarchische Ordnung zu bringen, haben die vertikale Verflechtung und der Zwang zur Koordination zwischen Verwaltungseinheiten stark zugenommen.

„Damit sind extrem zersplitterte, unübersichtliche, sich überlappende und konkurrierende Zuständigkeiten entstanden [...], mit der Konsequenz, dass koordiniertes Handeln mit wirksamen Politikergebnissen kaum oder nur noch zu extrem hohen Verhandlungskosten und unter enormen Zeitaufwand möglich ist“ (Kuhlmann 2008: 212; vgl. hierzu auch Thoenig 2005).

Die auf diese Weise angestiegenen Transaktions- und Koordinationskosten binden große finanzielle und personelle Kapazitäten, die nur zum Teil durch eine Übertragung von Mitteln und Personal vom öffentlichen Dienst des Zentralstaats an die Départements ausgeglichen wurden. Daher hat die Dezentralisierung zu einem Beschäftigungsanstieg im kommunalen öffentlichen Dienst geführt, ohne dass dem ein entsprechender Personalrückgang im öffentlichen Dienst des Zentralstaats gegenüberstünde (Rouban 2008b). Insgesamt hat sich im kommunalen öffentlichen Dienst eine Vielzahl von neuen Karrierezweigen ausgebildet. Analog zum wachsenden Aufgabenspektrum und der zunehmenden Spezialisierung der kommunalen Dienstleistungserbringung nahm die Anzahl kommunaler Berufe, d.h. die Anzahl von Verwaltungslaufbahnen des kommunalen öffentlichen Dienstes, stetig zu (Kuhlmann 2008).

Die französische Dezentralisierungspolitik kann also als ein Grund für die starke Zunahme der Beschäftigtenzahlen im kommunalen öffentlichen Dienst identifiziert werden. Gleichzeitig lassen sich insbesondere auf der kommunalen Ebene auch Entwicklungen beobachten, die als funktionales Äquivalent für die geringe quantitative Flexibilität und die gering ausgeprägte berufliche Mobilität der Beschäftigten gelten können.

3.2 Die Unreformierbarkeit des französischen öffentlichen Dienstes oder Flexibilisierung vom kommunalen Rand aus

Grundsätzlich unterscheiden sich die Beschäftigungsverhältnisse im gesamten öffentlichen Dienst wesentlich von denen der Privatwirtschaft, und zwar besonders hinsichtlich der rechtlichen Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse, der Struktur von Karrieren, der Modalitäten der Rekrutierung und der Form der Entlohnung (Holcman 2007). Der weitaus größte Teil der Beschäftigten der *Fonction Publique* ist verbeamtet; dies trifft auf über 75 % der Beschäftigten zu (Silicani 2008), womit der öffentliche Dienst in Frankreich im europäischen Vergleich eine sehr hohe Beamtenquote aufweist. Die Arbeitsplätze der französischen Beamtinnen und Beamten unterliegen einem arbeitsrechtlichen Sonderstatus (Ziller 2006) und zeichnen sich durch die Unterscheidung von Laufbahngruppen und durch das Prinzip einer lebenslangen Anstellung mit einem stark definierten Karriereverlauf aus (Silicani 2008). Insgesamt sind die Beamten-Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der Arbeitsplatzsicherheit und weiterer Vergünstigungen als privilegiert anzusehen (Sadran 2006). Für den Staat als Arbeitgeber sind die geringe Mobilität der Beschäftigten und ein starres und zentralisiertes Vergütungssystem (Nomden et al. 2003), das auch nach einigen Reformen nur in geringem Umfang leistungsabhängige Vergütungsmöglichkeiten bietet, allerdings nachteilig.

Neben den Beamtinnen und Beamten gibt es im öffentlichen Dienst jedoch auch nicht-verbeamtete Beschäftigte, die sogenannten *Contractuels* oder *Agents Non-Titulaires*. Auch diese Beschäftigten unterliegen dem öffentlichen Dienstrecht, d.h. das private Arbeitsrecht kommt für sie nicht zur Anwendung, doch sie haben keine lebenslange Anstellung und profitieren in weitaus geringerem Umfang von Privilegien. Darüber hinaus wurden nicht-verbeamtete Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes bis zum Jahr 2005 in der Regel über befristete Arbeitsverträge von dreijähriger Dauer angestellt, die beliebig häufig erneuert werden konnten. Da diese Praxis weder im Einklang mit der lebenslangen Beschäftigung der Beamten noch mit den hierzu im privaten Arbeitsrecht bestehenden Regelungen stand, haben die meisten Angestellten des öffentlichen Dienstes seit einer Gesetzesänderung aus dem Jahr 2005 unbefristete Arbeitsverträge, und die maximale Dauer einer befristeten Tätigkeit im öffentlichen Dienst ist auf sechs Jahre festgesetzt worden (Silicani 2008). Im Vergleich zur Situation der Beamten sind diese Arbeitsverhältnisse dennoch als ungünstig einzuschätzen: Das großzügige System der

sozialen Sicherung, insbesondere das aus Haushaltsmitteln finanzierte Sondersystem zur Alterssicherung, gilt nur für verbeamtete Beschäftigte, während angestellte Mitarbeiter durch die regulären Sozialversicherungen abgedeckt sind.

Man kann also von einem Zwei-Klassen-System (Fons und Meyer 2005; Kuhlmann und Bogumil 2007) im öffentlichen Dienst sprechen, das sich in den letzten Jahrzehnten als relativ stabil erwiesen hat, wie Tabelle 2 zeigt. Obwohl bereits mehrfach Vereinbarungen zur Übernahme von angestellten Beschäftigten in den Beamtenstand zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und den Gewerkschaften getroffen wurden, blieb die Gesamtwirkung dieser sogenannten *Plans de Titularisation* bisher eher gering, da immer wieder neue Beschäftigte auf Basis von Angestelltenarbeitsverhältnissen eingestellt werden. Das Verhalten des Staates als vorbildhafter Arbeitgeber ist in diesem Zusammenhang als ambivalent einzuschätzen, da diese Beschäftigungsverhältnisse in den öffentlichen Verwaltungen als wichtiges Mittel zur Flexibilisierung geschätzt werden (Desbarats und Kopel 2005). Im Gegensatz zum Vergütungssystem für Beamte können die Gehälter der angestellten Beschäftigten beispielsweise sehr flexibel gestaltet werden: Möglich ist eine Orientierung an Stundenlöhnen, eine Orientierung an den Gehaltskalen für die Beamtinnen und Beamten oder die freie Festsetzung von Beträgen.

Tabelle 2: Mitarbeiter ohne Beamtenstatus der *Fonction Publique*

| | 1992 ^a | | 1996 ^b | | 2000 ^b | | 2006 ^b | |
|---------------------------------------|-------------------|------|-------------------|------|-------------------|------|-------------------|------|
| | absolut | % | absolut | % | absolut | % | absolut | % |
| <i>Fonction Publique de l'Etat</i> | 297.468 | 12,8 | 294.316 | 12,3 | 313.234 | 12,7 | 296.578 | 11,7 |
| <i>Fonction Publique Territoriale</i> | 276.956 | 23,0 | 271.445 | 21,5 | 280.790 | 20,5 | 346.128 | 20,8 |
| <i>Fonction Publique Hospitalière</i> | * | * | 70.318 | 8,2 | 101.003 | 11,2 | 134.897 | 13,3 |

* = keine Daten verfügbar.

Quellen: a: Observatoire de l'Emploi Public (2005: 275); b: Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2008: 275)

Wie Tabelle 2 zeigt, war der Anteil der angestellten Mitarbeiter im kommunalen öffentlichen Dienst mit knapp 21 % im Jahr 2006 am größten. Unter den Neu-Rekrutierungen ist der Anteil der *Non-Titulaires* bei den Kommunen bis 2005 stetig gestiegen und hat 42 % aller Rekrutierungen erreicht. Darüber hinaus ist hier bis zum Jahr 2005 auch der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse unter den *Non-Titulaires* kontinuierlich gestiegen und lag zuletzt bei 49 % (Ministère du Budget, des Comptes Publics et de

la Fonction Publique 2008: 43).⁴ Damit haben die kommunalen Arbeitgeber bisher am deutlichsten zur Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst beigetragen. Einerseits liegt dies sicherlich am großen Kostendruck, der seit der Dezentralisierung auf den Kommunen liegt. Dem wachsendem Aufgabenvolumen der Kommunen steht eine unzureichende Ressourcenausstattung gegenüber, und die soziale Funktion des öffentlichen Dienstes, also auch die ‚soziale Rekrutierung‘, gerät immer mehr in Konflikt mit steigenden Sparzwängen (Kuhlmann 2008; Le Lidec und De Montricher 2004). Die Kommunen haben also einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften, deren Entlohnung weniger fix ist als bei Beamtinnen und Beamten und die nicht zwangsläufig bis zum Ende ihrer beruflichen Laufbahn bei ihrem Arbeitgeber bleiben. Zudem haben die Dezentralisierungsgesetze und das 1984 neu geschaffene öffentlich-rechtliche Regelwerk für den kommunalen öffentlichen Dienst den Kommunen auch explizite Flexibilisierungsspielräume eingeräumt. Die Kommunen können nicht nur auf Outsourcing, Public-Private Partnerships und neue Managementmethoden zurückgreifen, sondern auch die Regulierung des kommunalen öffentlichen Dienstes ist flexibler als diejenige des zentralstaatlichen öffentlichen Dienstes. Leistungsmanagement und andere an *New Public Management* angelehnte Managementformen sind daher auf der kommunalen Ebene weiter entwickelt als auf der zentralstaatlichen Ebene bzw. die Möglichkeiten hierzu werden konsequenter umgesetzt. Die Reform des französischen öffentlichen Dienstes nimmt ihren Ausgang auf der Ebene des Personalmanagements, also eher am kommunalen Rand des öffentlichen Dienst als in seinem Zentrum (Rouban 2008b).

Im französischen öffentlichen Dienst lassen sich also sowohl Reformen im Bereich des Personalmanagements als auch ein Trend zur Nutzung von flexiblen Beschäftigungsverhältnissen feststellen. Damit verbunden ist eine Polarisierung zwischen den Beschäftigten im öffentlichen Dienst: zum einen zwischen dem nach wie vor starren Statut der Beschäftigung im zentralstaatlichen öffentlichen Dienst und der etwas flexibleren Regulierung auf der kommunalen Ebene, zum anderen zwischen Beamtinnen und Beamten und einem relativ konstant großen Anteil von nicht-verbeamteten Beschäftigten. Das Festhalten an den festen Karriereverläufen der Beamten geht also zumindest teilweise auf Kosten von Mitarbeitern, die bei zusätzlichem Personalbedarf auf Angestelltenbasis im öffentlichen Dienst tätig sind. Dennoch lässt sich auch hier nicht von prekären Beschäftigungsverhältnissen sprechen (Desmarais et al. 2007), und insbesondere der Abbau von befristeten Arbeitsverträgen seit der Gesetzesänderung von 2005 weist eher in eine andere Richtung. Bisher kann auch nicht davon ausgegangen werden,

⁴ Seit der Gesetzesänderung von 2005, die den Einsatz von befristeten Stellen im öffentlichen Dienst stark eingeschränkt hat, dürfte dieser Anteil aber deutlich gesunken sein.

dass *statt* quantitativer Veränderungsprozesse im öffentlichen Dienst ein qualitativer Wandel der Beschäftigungsverhältnisse erfolgt, da für das Gros der Beschäftigten, nämlich den Beamtinnen und Beamten des Zentralstaats, nur ein marginaler Wandel der Beschäftigungsverhältnisse auszumachen ist. Der konstante Rückgriff auf angestellte und befristete Beschäftigte kann allerdings als funktionales Äquivalent zur Reduzierung des Personalstamms und zu flexiblen Einsatzmöglichkeiten der Beschäftigten gewertet werden. Gleichzeitig hat der kommunale öffentliche Dienst durch die Dezentralisierung und die damit verbundene Übertragung von Aufgaben an Bedeutung und an Beschäftigten gewonnen. Im kurz nach der ersten Dezentralisierungsentscheidung formulierten Statut für den kommunalen öffentlichen Dienst konnte dann ein *window of opportunity* genutzt und etwas von den starren Regeln des zentralstaatlichen öffentlichen Dienstes abgewichen werden. Doch auch auf der zentralstaatlichen Ebene deuten die Entwicklungen der jüngsten Jahre auf einen möglichen Wandel der Beschäftigungsverhältnisse hin.

4 NEUE ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN

Die grundlegenden qualitativen Probleme des öffentlichen Dienstes bestehen einem aktuellen „Weißbuch zur Zukunft des öffentlichen Dienstes“ (Silicani 2008) zufolge nach wie vor,⁵ so dass das Weißbuch eine „Produktivitätskrise“ des öffentlichen Dienstes konstatiert. Die Regierung unter Präsident Sarkozy und Ministerpräsident Fillon fordert daher seit ihrer Einsetzung im Jahr 2007 sowohl einen Personalabbau im zentralstaatlichen öffentlichen Dienst als auch eine Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse ein, was bereits im Sommer 2007 eine lebhafte Kontroverse zwischen Regierung und Gewerkschaften hervorrief. Tatsächlich war jedoch schon im Jahr 2006 eine leichte Reduktion um knapp 20.000 Stellen im öffentlichen Dienst der Zentralregierung festzustellen. Zumindest in diesem Teil des öffentlichen Dienstes, auf den sich die Bemühungen zum Personalabbau weiter konzentrieren, ist die Zahl der Beschäftigten seitdem vermutlich weiter leicht zurückgegangen. Dennoch ist es fraglich, ob das im September 2007 von Sarkozy erklärte Ziel, nur jeden zweiten in den Ruhestand gehenden Beamten zu ersetzen, trotz des Widerstandes der Gewerkschaften erreicht wurde. Die für das Jahr 2009 zunächst anvisierte Zahl von 40.000 Stellenstreichungen wurde aufgrund des Protestes der Gewerkschaften auf 20.000 reduziert.

⁵ Im Weißbuch wird insbesondere bemängelt, die Anzahl der verschiedenen Status- und Laufbahngruppen sei nach wie vor zu groß, die Vergütung sei zu intransparent und zu komplex, Leistungen würden nicht ausreichend honoriert, das Personal sei nicht mobil genug, bei Bedarf fänden eher Personalaufstockungen als Personalverschiebungen statt und das Personalmanagement sei zu sehr an uniformen Karrierewegen orientiert.

Auf der qualitativen Ebene lassen die derzeitigen Reformbestrebungen alles in allem zwei Tendenzen erkennen: Zum einen fällt auf, dass die Reformen sich eher auf Detailfragen konzentrieren, während die Grundzüge des Systems bisher kaum in Frage gestellt werden. Zum anderen zielt keiner der Reformvorschläge auf eine Verschlechterung der Position der Bediensteten ab, sondern es geht eher darum, den öffentlichen Dienst attraktiver zu machen. Die Gewerkschaften werden in den Reformprozess eingebunden und haben sich auch in der jüngsten Zeit in der Lage gezeigt, für Reformzugeständnisse Gegenleistungen in Form eines Statusschutzes für die Beschäftigten einzufordern.

Allerdings hat im Jahr 2001 eine bedeutende Reform mit der Verabschiedung eines Rahmengesetzes zur Haushaltsführung stattgefunden (*Loi Organique sur les Lois de Finances*), dessen Geltungsbereich bis 2006 schrittweise auf den gesamten öffentlichen Dienst ausgeweitet wurde. Das Gesetz leitete eine Finanzreform ein, die die öffentlichen Haushalte vom Ausgabenprinzip auf das Budgetprinzip umstellte und einen Weg für personalpolitische Neuerungen ebnete, die womöglich ganz ohne medienwirksame Reformdiskurse stattfinden. Seitdem ist die Vergabe von Haushaltsmitteln an bestimmte Aufgaben bzw. Ziele geknüpft und Führungskräfte können mit dem ihnen zugesprochenen Budget frei wirtschaften. Verbunden mit dieser Reform sind auch neue Formen der Leistungsevaluation, neue Möglichkeiten für die Zahlung von leistungsabhängigen Boni und die Möglichkeit, dass verantwortliche Führungskräfte selbst über die Gewichtung von Personalkosten und anderen Ausgaben innerhalb ihres Budgets entscheiden. Als revolutionär gilt das Gesetz insofern, dass Personalfragen darin erstmals ökonomischen Fragen untergeordnet werden. Die neue Verantwortung von Führungskräften in diesem Punkt lässt erwarten, dass das Gesetz mittelfristig als ein Katalysator für personalpolitische Veränderungen fungieren wird.

FAZIT

Im vorliegenden Papier wurde der Frage nachgegangen, warum sich die Zahl der Beschäftigten im französischen öffentlichen Dienst trotz erheblicher politischer Anstrengungen und entgegen den Erfahrungen in anderen Ländern bisher nur unwesentlich verringert hat. Wie eingangs vermutet wirken die ideelle Rolle des öffentlichen Dienstes für das französische Verständnis von Staatlichkeit, die Stärke der Beschäftigtenvertretung und die starke Verrechtlichung des öffentlichen Dienstes als Hürden für eine Personalreduktion. Der Fall des Personalabbaus im staatlichen Unternehmenssektor, der nicht im zentralen Verantwortungsbereich des Staates für die Bürgerinnen und Bürger und außerhalb des Interessenbereiches der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung lag, hat dies unterstrichen. Diese Charakteristika des französischen öffentlichen Dienstes können also als *strukturelle Beharrungskräfte* eingestuft werden, die sowohl

quantitativ orientierte als auch qualitativ orientierte Reaktionen auf zu hohen Kosten und Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung erschweren.

Mit dem Einsatz von angestellten und teils befristeten Beschäftigten, die kostengünstiger arbeiten und flexibler eingesetzt werden können als Beamtinnen und Beamte, besteht jedoch ein funktionales Äquivalent zum Personalabbau, das in den vergangenen 20 Jahren kontinuierlich und in konstantem Umfang genutzt wurde. Durch diesen Rückgriff auf eine Beschäftigtengruppe, die außerhalb der Beamtenschaft steht und nicht an den Privilegien der Beamtinnen und Beamten teilhat, findet eine *Externalisierung der Reformstau-effekte* statt.

Besonders deutlich ist dies auf der Ebene der Kommunen, auf der solche Beschäftigungsverhältnisse am stärksten genutzt werden. Da sich das Aufgabenspektrum und damit auch der Personalbedarf der Kommunen durch die Dezentralisierung vergrößert haben, hat sich auch der Kostendruck auf dieser Ebene der öffentlichen Verwaltung erhöht. Gleichzeitig sind die quantitative und die qualitative Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung hier am stärksten voneinander entkoppelt. Die Kommunen nutzen nämlich nicht nur in stärkerem Umfang Angestellten-Beschäftigungsverhältnisse als der Zentralstaat, sondern greifen auch mehr auf flexible Formen des Personalmanagements zurück. Dies wird ihnen durch die etwas flexibleren Inhalte des Statuts des kommunalen öffentlichen Dienstes ermöglicht, das kurz nach der ersten Dezentralisierungsphase verabschiedet wurde und in dem die Gelegenheit genutzt wurde, zumindest teilweise von der starren Regulierung des zentralstaatlichen öffentlichen Dienstes abzuweichen. Auch in diesem Fall hat eine *externe Flexibilisierung* stattgefunden, nämlich außerhalb des öffentlichen Dienstes des Zentralstaats als dem ältesten Teil und dem ideellen Herzen staatlicher Beschäftigung. Mittel- bis langfristig wird diese Flexibilisierung jedoch vermutlich auf die Beschäftigten des Zentralstaates zurückwirken. Das Haushaltsrahmengesetz aus dem Jahr 2001, das die Personalverwaltung ökonomischen Prinzipien unterordnet, entspricht diesem Trend einer von den Rändern des öffentlichen Dienstes ausgehenden Flexibilisierung ebenfalls. Auch hier hat eine Reform stattgefunden, die auf den ersten Blick zwar in keiner direkten Verbindung zum öffentlichen Dienst steht, aber dennoch den Handlungsrahmen für die Personalverantwortlichen der öffentlichen Verwaltung erweitert und einen *Möglichkeitsraum für Personalreformen auf der Ebene einzelner Behörden* eröffnet.

Doch auch wenn die neue Haushaltsgesetzgebung auf lange Sicht das Personalmanagement im öffentlichen Dienst beeinflussen oder sogar zur Reduktion der Beschäftigtenzahlen beitragen sollte – was bisher noch offen ist – wäre dies eher als Personalreform „durch die Hintertür“ anzusehen. Die Charakteristika des administrativen Systems und der Struktur des öffentlichen Dienstes sind bisher gewahrt worden und ließen keine strukturellen Reformen zu. Eine umfassende Verringerung der Beschäftigtenzahlen in

der öffentlichen Verwaltung ist allenfalls mittel- bis langfristig zu erwarten. Reformen in anderen Politikfeldern mit unintendierten Auswirkungen auf das Personalmanagement, wie die Haushaltsreform aus dem Jahr 2001, könnten diesen Prozess allerdings beschleunigen. In Bezug auf qualitative Reformen sind erfolgreiche Reforminitiativen auch in Zukunft am ehesten vom kommunalen Rand des öffentlichen Dienstes aus zu erwarten.

LITERATUR

- Beckmann, Jens. 2008. "Die Entkernung des *Service Public*: Liberalisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung in Frankreich." In *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*, ed. H.-J. Bieling, C. Deckwirth and S. Schmalz. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bieling, Hans-Jürgen. 2009. "Privat vor Staat? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates." *WSI Mitteilungen* 5/209:235-41.
- Blatter, Joachim K., Frank Janning, und Claudius Wagemann. 2007. *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Caillosse, Jacques. 2003. "Les Figures Croisées du Juriste et du Manager dans la Politique Française de Réforme de L'État." *Revue française d'administration publique* 105/106:121-34.
- Checkel, Jeffrey T. 2008. "Process Tracing." In *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, ed. A. Klotz and D. Prakash. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clark, David. 1998. "The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity." *Public Administration* 76 (1):97-115.
- Clayton, Richard, und Jonas Pontusson. 1998. "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies." *World Politics* 51 (1):67-98.
- Culpepper, Pepper D. 2006. "Capitalism, Coordination, and Economic Change: The French Political Economy since 1985." In *Changing France. The Politics that Markets Make*, ed. P. D. Culpepper, P. A. Hall and B. Palier. Houndmill, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Desbarats, Isabelle, und Sandrine Kopel. 2005. "Les Agents Contractuels de la Fonction Publique Territoriale Française: De la Précarité Juridique à l'Atout Managérial?" *Revue française d'administration publique* (115):481-94.
- Desmarais, Céline, Gilles Jeannot, Séverine Louvel, Jean-Marie Pernot, Jean Saglio, und Pascal Ughetto. 2007. "Gestion des personnels publics: évolutions récentes et perspectives." *Revue de l'IRES* (53 (2007/1)):112-37.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2007. *Industrial Relations in the Public Sector*. Dublin.
- Ferner, Anthony. 1994. "The State as Employer." In *New Frontiers in European Industrial Relations*, ed. R. Hyman and A. Ferner. Oxford u.a.: Blackwell.

- Flynn, Norman, und Franz Strehl. 1996. "France." In *Public Sector Management in Europe*, ed. N. Flynn and F. Strehl. London u.a.: Prentice-Hall.
- Fons, Jean-Philippe, und Jean-Louis Meyer. 2005. *La "flexibilité" dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France*. Paris: La Documentation Française.
- George, Alexander Lawrence, und Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge u.a.: MIT Press.
- Hall, Peter A. 2008. "Systematic Process Analysis: When and How to Use it." *European Political Science* 7 (3):304-17.
- Hicks, Stephen. 2005. "Trends in Public Sector Employment." *Labour Market Trends* 113 (12):477-88.
- Holcman, Robert. 2007. "Secteur Public, Secteur Privé: Similarités et Différences dans la Gestion des Ressources Humaines." *Revue française d'administration publique* 123:409-22.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration* 69:3-19.
- INSEE. *Formes particulières d'emploi et parts dans l'emploi, par sexe et âge regroupé, en moyenne annuelle*. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques 2009 [cited June 03 2009]. Available from http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=ir-martra08&page=irweb/MARTRA08/dd/martra08_paq4.htm.
- Jeannot, Gilles. 2005. "De la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC) aux Cadres Statutaires: La Progressive Emergence de la Notion de 'Métier' dans la Fonction Publique de l'Etat en France." *Revue française d'administration publique* (116):595-608.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 2003. *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- König, Klaus. 2003. "On the Typology of Public Administration." *International Review of Administrative Sciences* 69 (4):449-62.
- Kroos, Daniela. 2008. *The Institutional Shaping of Employment Change. Non-Standard Employment in Germany and France Compared*. Doctoral thesis, Bremen International Graduate School of Social Sciences, Universität Bremen.
- Kuhlmann, Sabine. 2008. "Dezentralisierung in Frankreich. Ende der „Unenteilbaren Republik“?" *Der moderne Staat* 1 (1).
- Kuhlmann, Sabine, und Jörg Bogumil. 2007. "Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison." In *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, ed. J. C. N. Raadschelders, T. A. J. Toonen and F. M. Van der Meer. Basingstoke, Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan.
- Le Galès, Patrick. 2006. "The Ongoing March of Decentralisation within the Post-Jacobin State." In *Changing France. The Politics that Markets Make*, ed. P. D. Culpepper, P. A. Hall and B. Palier. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Le Lidec, Patrick, und Nicole De Montricher. 2004. *Décentraliser et gérer*. Paris: La Documentation française

- Meininger, Marie-Christine. 2000. "The Development and Current Features of the French Civil Service System." In *Civil Service Systems in Western Europe*, ed. H. A. G. M. Bekke and F. M. van der Meer. Cheltenham and Northampton: Elgar.
- Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique. 2008. *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Faits et chiffres 2007-2008*. Paris: La Documentation Française.
- Mossé, Philippe, und Robert Tchobanian. 1999. "France. The restructuring of employment relations in the public services." In *Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?*, ed. S. Bach, L. Bordogna, G. Della Rocca and D. Winchester. London/New York: Routledge.
- Neumann, Wolfgang, und Mechthild Veil. 2004. "Sozialreformen in Frankreich und Deutschland. Gleiche Herausforderungen - unterschiedliche Antworten?" *Aktuelle Frankreich-Analysen 20*. Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut.
- 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.
- Observatoire de l'Emploi Public. 2005. *Rapport Annuel 2004-2005*. Paris: Ministère de la Fonction Publique.
- OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: 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.
- . 2004a. "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment." *OECD Policy Brief* July 2004. Paris: OECD.
- . 2004b. "Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures." *OECD Policy Brief* September 2004. Paris: OECD.
- . 2008a. *The State of the Public Service*. Paris: OECD.
- . 2008b. *Public Sector Pay and Employment Data (New)*.
- Palier, Bruno. 2006. "The Long Good Bye to Bismarck? Changes in the French Welfare State." In *Changing France. The Politics that Markets Make*, ed. P. D. Culpepper, P. A. Hall and B. Palier. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48 (2):143-79.
- , ed. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Edited by P. Pierson. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Rouban, Luc. 2003. "Réformer ou Recomposer l'État? Les Enjeux sociopolitiques d'une Mutation annoncée." *Revue française d'administration publique* 105/106:153-66.

- . 2007. "Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France." *Public Administration* 85 (2):473-501.
- . 2008a. "Faut-il réformer la fonction publique?" *Regards sur l'actualité* 337: 5-15.
- . 2008b. "Reform without Doctrine: Public Management in France." *International Journal of Public Sector Management* 21 (2):133-49.
- Sadran, Pierre. 2006. "The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms." In *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, ed. V. Hoffmann-Martinot and H. Wollmann. 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.
- Statistisches Bundesamt. 2008. "Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes 2007." *Fachserie 14, Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Swenson, Peter. 1991. "Labor and the Limits of the Welfare State: The Politics of Intra-class Conflict and Cross-Class Alliances in Sweden and West Germany." *Comparative Politics* 23 (4):379-99.
- Thoenig, Jean-Claude. 2005. "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France." *Public Administration* 83 (3): 685-708.
- Uterwedde, Henrik. 1996. "Privatisierung in Frankreich. Eine Zwischenbilanz." *Aktuelle Frankreich Analysen* 4. Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut.
- Vail, Mark I. 2004. "The Myth of the Frozen Welfare State and the Dynamics of Contemporary French and German Social-Protection Reform." *French Politics* 2 (2):151-83.
- Winchester, David, und Stephan Bach. 1999. "Britain. The transformation of public service employment relations." In *Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?*, ed. S. Bach, L. Bordogna, G. Della Rocca and D. Winchester. London/New York: Routledge.
- Wollmann, Hellmut. 2004. "Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single purpose organisations." *Local Government Studies* 20 (4):639-65.
- Ziller, Jacques. 2006. "Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft." *EUI Working Papers Law* 2006/09. European University Institute: Department of Law.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Dr. Daniela Kroos ist Postdoktorandin am gemeinsam von der Universität Bremen und der Jacobs University Bremen getragenen Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel. Sie forscht im Teilprojekt D6 zum Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime.

Telefon: +49 421 218-8700

Fax: +49 421 218-8721

E-Mail: Daniela.Kroos@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Postfach 330 440, D 28334 Bremen