



Fachbereich WD 6

Das öffentliche Dienstrecht im internationalen Vergleich

Das öffentliche Dienstrecht im internationalen Vergleich

Aktenzeichen: WD 6 - 30000 - 0012 - 0017
Abschluss der Arbeit: 27.08.2026
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Grundbegriffe und Vergleichbarkeiten öffentlicher Dienste	5
2.1.	Öffentliche Dienste und Beschäftigungsverhältnisse (Beamte und Angestellte)	5
2.1.1.	Unterschiede im Anteil der Beamten im öffentlichen Dienst	6
2.1.2.	Beschäftigungsverhältnisse in Bereichen staatlicher Kernaufgaben	7
2.2.	Laufbahn- und Positionssysteme im öffentlichen Dienst	8
2.3.	Öffentliche Dienste im Kontext ihrer Rechtssysteme und Rechtskulturen	9
3.	Öffentliche Dienste im Vergleich	10
3.1.	Der öffentliche Dienst im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (UK)	12
3.1.1.	Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in UK	12
3.1.2.	Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in UK	12
3.1.3.	Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in UK	13
3.1.4.	Reformen des öffentlichen Dienstes in UK	14
3.2.	Der öffentliche Dienst in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA)	16
3.2.1.	Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in den USA	16
3.2.2.	Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in den USA	16
3.2.3.	Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in den USA	17
3.2.4.	Reformen des öffentlichen Dienstes in den USA	18
3.3.	Der öffentliche Dienst in Schweden	19
3.3.1.	Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in Schweden	19
3.3.2.	Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in Schweden	20
3.3.3.	Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in Schweden	22
3.3.4.	Reformen des öffentlichen Dienstes in Schweden	22
3.4.	Der öffentliche Dienst in Frankreich	23
3.4.1.	Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in Frankreich	23
3.4.2.	Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in Frankreich	24
3.4.3.	Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in Frankreich	25
3.4.4.	Reformen des öffentlichen Dienstes in Frankreich	26
3.5.	Der öffentliche Dienst in den Niederlanden	26
3.5.1.	Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in den Niederlanden	26
3.5.2.	Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in den Niederlanden	27
3.5.3.	Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in den Niederlanden	28
3.5.4.	Reformen des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden	28
3.6.	Der öffentliche Dienst in der Schweiz	29
3.6.1.	Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in der Schweiz	29
3.6.2.	Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in der Schweiz	30
3.6.3.	Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in der Schweiz	31

3.6.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in der Schweiz

31

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste wurde die Frage herangetragen, wie sich der Status von Beschäftigten im öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich darstellt, dies insbesondere mit Blick auf die Schweiz, die Niederlande, Frankreich, Schweden, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten von Amerika. Unter besonderer Berücksichtigung vergangener Reformen werden hierfür im Folgenden insbesondere Beschäftigungsstatus, Aufgaben und Funktionen der öffentlichen Dienste sowie besondere Rechte und Pflichten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten zusammenfassend dargestellt.

2. Grundbegriffe und Vergleichbarkeiten öffentlicher Dienste

Die öffentlichen Dienste verschiedener Länder sind nur bedingt miteinander vergleichbar. Es sind stets die landesspezifischen Besonderheiten sowie der gesellschaftliche und rechtliche Kontext zu beachten. Die Länderspezifität führt zudem zu begrifflichen Schwierigkeiten, da die Begriffe für die jeweiligen „öffentlichen Dienste“ und deren Beschäftigte in ihrer Bedeutung und ihrem Umfang teils erheblich voneinander abweichen.¹ Daher erfordert eine vergleichende Darstellung verschiedener öffentlicher Dienste eine Bestimmung angelegter Grundbegriffe.²

2.1. Öffentliche Dienste und Beschäftigungsverhältnisse (Beamte und Angestellte)

Unter dem Begriff des „öffentlichen Dienstes“ wird hier die Gesamtheit der in staatlichen Stellen Beschäftigten verstanden.³ Je nach den durch den Staat unmittelbar ausgeführten Aufgaben und Funktionen erfasst der Begriff des öffentlichen Dienstes folglich im Einzelnen sehr unterschiedliche Berufsgruppen. So können etwa Fernverkehr oder Wasserversorgungswerke Teile des öffentlichen Dienstes sein, wenn diese Bereiche durch staatliche Stellen ausgeführt werden. Beschäftigte bei privaten Unternehmen gelten hingegen in der Regel nicht als Teil des öffentlichen Dienstes.

Die Beschäftigungsverhältnisse in öffentlichen Diensten werden grundsätzlich in Beamte und Angestellte unterschieden.⁴ Der Begriff des „Beamten“ erfasst dabei alle Beschäftigten im

1 Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 374; Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 234 f.

2 Krywoń, Defining the Civil Service, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 9, 15.

3 Vgl. Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 374 f.; Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 234 ff.

4 Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 234.

öffentlichen Dienst, deren Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist.⁵ Maßgeblich für dieses Beschäftigungsverhältnis ist das jeweilige öffentliche Dienstrecht. Der Begriff der im öffentlichen Dienst „Angestellten“ bezeichnet demgegenüber alle Beschäftigten, deren Beschäftigungsverhältnis grundsätzlich privatrechtlich geregelt ist. Maßgeblich für dieses Beschäftigungsverhältnis ist – jedenfalls im Ausgang – das jeweilige private Arbeitsrecht. Damit gilt für Angestellte im öffentlichen Dienst zunächst dasselbe Rechtsregime wie für Angestellte im privaten Sektor. In den meisten Staaten entscheidet die Rechtsform der Einstellung darüber, ob eine Person als Beamter oder Angestellter im öffentlichen Dienst beschäftigt wird. Während Beamte in den meisten Ländern durch einen einseitigen staatlichen Hoheitsakt ernannt werden, werden Angestellte in der Regel durch einen Arbeitsvertrag eingestellt.

2.1.1. Unterschiede im Anteil der Beamten im öffentlichen Dienst

Der Anteil der Beamten im öffentlichen Dienst variiert im europäischen Vergleich sehr stark. So lag der Anteil der Beamten im öffentlichen Dienst 2018 in Kroatien bei 93 %, in den Niederlanden und Griechenland bei 90 % und in Frankreich bei 75 %, während er in Deutschland bei 37 %, in Polen bei 5 % und in Schweden gar nur bei 0,5 % lag.⁶ Die Aussagekraft solcher Statistiken über öffentliche Dienste ist jedoch regelmäßig begrenzt und bedarf meist weiterer Kontextualisierungen.⁷ So wird die extreme Varianz im Verhältnis von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst insbesondere durch zwei Faktoren erklärt.

Erstens unterscheiden sich die länderspezifischen Ausgestaltungen des „Beamtentums“ im europäischen Vergleich stark. Während Beamte etwa in Deutschland und Frankreich einem historisch gewachsenen Sonderregime von besonderen Rechten und Pflichten unterfallen, steht das Beamtentum der Niederlande einem Beschäftigungsverhältnis im privaten Sektor traditionell näher (zur umfassenden Reform aus 2020 siehe 3.5.4). Die Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses trifft mithin keine Aussage über dessen inhaltliche Ausgestaltung und etwaige besondere Rechte und Pflichten.⁸

Zweitens unterscheiden sich die Aufgabenbereiche, in denen Beamte in den verschiedenen Ländern eingesetzt werden. Während etwa in Frankreich traditionell in den meisten Aufgabenfeldern des öffentlichen Dienstes „fonctionnaires titulaires“ (Beamte) eingesetzt werden, etwa im staatlichen Fernverkehr oder in der Energieversorgung, umfasst der (beamtenähnliche) „civil service“ im Vereinigten Königreich (UK) nur solche Tätigkeitsbereiche, in denen die Beschäftigten

5 Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 234.

6 Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 375.

7 Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 234.

8 Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 234.

unmittelbar für die Krone tätig werden.⁹ Nicht erfasst sind davon etwa Regionalverwaltungen, Polizei oder Schul- und Gesundheitswesen. Diese bilden den vom civil service jedenfalls formal zu unterscheidenden public service.

2.1.2. Beschäftigungsverhältnisse in Bereichen staatlicher Kernaufgaben

Als eine grundsätzliche Gemeinsamkeit lässt sich feststellen, dass nahezu alle (westlichen) Staaten die Beschäftigungsverhältnisse in den Bereichen sogenannter staatlicher Kernaufgaben durch besondere Rechte und Pflichten regeln. Damit geht regelmäßig eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung dieses Beschäftigungsverhältnisses einher. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der äußeren und inneren Sicherheit und Ordnung (vor allem Polizei und Militär) sowie der Justiz (vor allem Gerichte und Strafvollzug).

Die „Sonderstellung“ der Bereiche der staatlichen Kernaufgaben wird in der Regel rechtstheoretisch erklärt. In den Bereichen dieser Kernaufgaben nimmt der Staat in besonderem Maße seine Souveränitätsrechte wahr und setzt sein Gewaltmonopol durch. Nach außen wird diese Aufgabe klassischerweise dem Militär zugewiesen, nach innen der Polizei. Im Innern kommt dabei in den meisten Staaten der Gedanke der Gewaltenteilung zum Tragen. Die Parlamente setzen Recht (Legislative), während die Regierung und/oder die Verwaltung das Recht umsetzen. Gerichte wachen über die Einhaltung des Rechts sowohl durch Private als auch durch staatliche Stellen. Im Zweifel setzt der Staat sein Gewaltmonopol gegenüber Privatpersonen mittels des Strafrechtes durch. Hierfür kennen die meisten Staaten Behörden der Strafverfolgung, der Strafjustiz und des Strafvollzugs. Aufgrund der hohen Bedeutung dieser Tätigkeiten im Staatsgefüge (Militär, Polizei, Justiz) stellen die meisten Staaten besondere Anforderungen an die Eignung, Staats- und Verfassungstreue sowie die (politische) Unabhängigkeit der Beschäftigten in diesen Bereichen. Hieraus ergibt sich meist ein länderspezifisches Regime besonderer Rechte und Pflichten, welches oft – aber nicht zwingend – im Wege eines öffentlichen Dienstrechtes (Beamtentums) ausgestaltet ist.

Diese Rechte und Pflichten umfassen regelmäßig ein besonderes Treueverhältnis gegenüber dem Staat und der verfassungsmäßigen Ordnung, besonders ausgeprägte Neutralitätspflichten und – im Gegenzug – eine besondere Fürsorgepflicht des Staates. In den Bereichen, in denen unmittelbar staatliche Hoheitsrechte ausgeübt werden oder die zentral für das Funktionieren des öffentlichen Lebens sind, gelten in vielen europäischen Ländern gesetzliche Streikverbote oder sie werden im Einzelfall erlassen und durch Gerichte aufrechterhalten. Streikverbote, die auf diesem Wege begründet werden, werden regelmäßig auch vom Europäischen Gerichtshof und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt.¹⁰

9 Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 374 f.

10 Huber, Ensuring the Independence of the Civil Service, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 466.

2.2. Laufbahn- und Positionssysteme im öffentlichen Dienst

Öffentliche Dienste werden regelmäßig in zwei idealtypische Systeme eingeteilt, in Laufbahn- und Positionssysteme.¹¹

Laufbahnsysteme, wie sie sich etwa in Frankreich und Deutschland herausgebildet haben, charakterisieren sich dadurch, dass die Beschäftigten nach einer – oft darauf ausgerichteten – Ausbildung und Prüfung in den öffentlichen Dienst einsteigen und ihr Berufsleben innerhalb des öffentlichen Dienstes verbringen. Dementsprechend werden die Beschäftigten in einem Laufbahnsystem grundsätzlich auf Lebenszeit ernannt und können im Laufe ihrer Karriere durch Beförderungen in der stark hierarchisierten Behördenstruktur aufsteigen. Laufbahnsysteme sollen insbesondere die Funktionsfähigkeit des Staates kontinuierlich sichern und vor politischer Einflussnahme etwa auf die Justiz und Verwaltung schützen.¹² Sie werden regelmäßig als tragend für den Rechtsstaat kontinental-europäischer Prägung verstanden.

In sogenannten Positionssystemen werden die Stellen hingegen nicht durch Beförderung besetzt, sondern durch individuelle Ausschreibung und Bewerbung. Dies soll unter anderem für eine höhere Durchlässigkeit zwischen dem privaten Sektor und dem öffentlichen Dienst sorgen und ein effizientes Personalmanagement gewährleisten. Offene Stellen sollen bedarfsgerecht mit geeignetem Personal besetzt werden können. Grundsätzlich stehen Positionssysteme daher einer privatrechtlichen Ausgestaltung näher als Laufbahnsysteme. Politischer Abhängigkeit und damit potentieller Einflussnahme auf einzelne Beschäftigte soll dabei in den meisten Ländern mit Positionssystemen insbesondere durch einen robusten Antidiskriminierungs- und Kündigungsschutz und Möglichkeiten kollektiver Rechtsdurchsetzung begegnet werden.¹³ In der Praxis entsprechen daher arbeitsrechtliche Vorschriften zum Schutz staatlich Beschäftigter in Positionssystemen oft vergleichbaren Regelungen im öffentlichen Dienstrecht (Beamtenrecht) in Laufbahnsystemen.

So schreiben in den meisten Ländern mit Laufbahnsystem die Verfassungen gleichheitsrechtliche Grundsätze im öffentlichen Dienstrecht vor, etwa zum Zugang zum Dienst,¹⁴ während in Ländern mit Positionssystemen das Antidiskriminierungs- und/oder Arbeitsrecht regelmäßig ähnliche Gleichheitsgrundsätze aufstellt und Rechtsschutz garantiert.¹⁵ Dementsprechend werden in Schweden die Beschäftigten im öffentlichen Dienst – bis auf sehr wenige Ausnahmen – alle über einen privatrechtlichen Vertrag bei den Verwaltungsbehörden angestellt. Es gibt jedoch die

11 Etwa Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 615; Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 376 f.

12 Huber, Ensuring the Independence of the Civil Service, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 464.

13 Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 378.

14 Siehe zu Frankreich, Spanien, Italien, Polen und Deutschland Krywoń, Defining the Civil Service, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 15 ff.

15 Etwa im Vereinigten Königreich (UK) unter dem Constitutional Reform and Governance Act 2010, Sections 10 ff.

Möglichkeit für Mitbewerber, die Entscheidung des Vertragsschlusses – ähnlich wie in Deutschland im Wege einer verwaltungsrechtlichen Konkurrentenklage – vor einer besonderen Kammer (*Överklagandenämnd*) anzufechten.¹⁶

In Europa und insbesondere in der EU folgen die meisten Staaten einem Modell, das Beförderungen kennt und das insoweit als „karriereorientiert“ und damit auch als Laufbahnsystem bezeichnet werden kann. Als Laufbahnsysteme im weitesten Sinne gelten in Europa beispielsweise Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Luxemburg, Portugal, Zypern, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Slowakische Republik – als Positionssysteme Dänemark, Italien, Niederlande, Finnland, Schweden und Estland.¹⁷ Der Anteil der europäischen Staaten mit Laufbahnmodell hat sich insbesondere nach dem Fall der Sowjetunion und der sogenannten EU-Osterweiterung deutlich erhöht. So ist Estland das einzige Land, das im Wege der Osterweiterung EU-Mitglied wurde und das einem Positionssystem folgt.¹⁸ Als ein Grund für die grundsätzliche Ausrichtung der öffentlichen Dienste an einem Laufbahnmodell in den Beitrittsländern wird die „dem Laufbahnsystem zugeschriebenen Funktion der Neutralitätssicherung der Verwaltung“ genannt.¹⁹ Ein weiterer Grund dürfte in den Anforderungen der EU für Beitrittskandidaten liegen, die ein besonderes Gewicht auf Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsvermeidung legen.²⁰

2.3. Öffentliche Dienste im Kontext ihrer Rechtssysteme und Rechtskulturen

In den meisten Ländern ist die spezifische Ausgestaltung der öffentlichen Dienste historisch gewachsen und eng verknüpft mit dem jeweiligen Rechtssystem und der Rechtstradition.²¹ So wird in der Literatur regelmäßig unterschieden zwischen einer „kontinental-europäischen Kultur des Rechtsstaats“ und einer „anglo-sächsischen Kultur des öffentlichen Interesses“.²² Hierbei kennzeichne sich die angelsächsische Tradition durch einen stärkeren Anspruch, Staatsmacht

16 Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 284.

17 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 616; Bossaert/Demmke, Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten 2002, 18.

18 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 616.

19 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 617.

20 Vgl. umfassend Bossaert/Demmke, Der öffentliche Dienst in den Beitrittsstaaten 2002; Lippert/Umbach, The Pressure of Europeanisation 2005.

21 Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa 2014, 11 f.; Krywoń, Defining the Civil Service, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 9.

22 Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa 2014, 12 f.; Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 613.

einzuschränken, worin eine traditionelle Skepsis gegenüber staatlicher Verwaltung begründet sei.²³ Hingegen diene Recht in der kontinental-europäischen Tradition, die auf dem römischen Recht fuße, stärker der Stabilisierung von Staatsmacht und einer größeren Bereitschaft, sich auf staatliche Verwaltungen zu verlassen. Durch eine stärkere Regelungsdichte durch die Gesetzgebung als in common-law-Staaten sei die Verwaltung in der kontinental-europäischen Tradition ferner stärker durch Juristen geprägt und folglich „legalistischer“.²⁴ Innerhalb der kontinental-europäischen Tradition wird regelmäßig zwischen der französischen (zentralistischen), der deutschen (föderalen) und den skandinavischen (konsens-orientierten) Tradition unterschieden.²⁵

So gilt beispielsweise in Deutschland und Frankreich das jeweilige Beamtentum als das Rückgrat des Rechtsstaates. Die besonderen Fürsorgepflichten des Staates sollen dabei die Unabhängigkeit der Beamten gewährleisten und der Korruption vorbeugen. Im schwedischen System hingegen wird dies nicht durch ein vergleichbares Berufsbeamtentum gewährleistet. Stattdessen basiert der schwedische Rechtsstaat traditionell auf sehr weiten Informations- und Presserechten.²⁶ So kann jedermann ohne Angabe von Gründen jedes Verwaltungsverfahren einsehen und sämtliche Informationen an die Presse weitergeben.²⁷ Hierin wird ein Hauptgrund für die konstant niedrigen Korruptionsraten Schwedens gesehen. Das Fehlen eines Berufsbeamtentums wird funktional durch andere verfassungsrechtlich garantierte Mechanismen ausgeglichen.

3. Öffentliche Dienste im Vergleich

Trotz der verschiedenen Staats- und Rechtssysteme hat sich spätestens in den 1980er Jahren ein internationaler Diskurs über öffentliche Dienste (bzw. „Verwaltung“) und deren Reformbedarf etabliert. Die Entwicklungen in den verschiedenen Ländern, insbesondere des Globalen Nordens, beeinflussen sich seitdem besonders stark gegenseitig. In der Forschung werden demnach spätestens seit 1980 „internationale Reformwellen“ beobachtet.²⁸

23 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 613.

24 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 613.

25 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 613 f.

26 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 7; Olsson/Sjodin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 282.

27 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 7; Olsson/Sjodin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 282.

28 Reichard/Veit/Wewer, Verwaltungsreform – Eine Daueraufgabe, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 7.

Unbestritten ist, dass die sogenannte New Public Management Bewegung und der sogenannte Managerialismus der 1980er Jahre eine bis heute anhaltende Wirkung auf nationale und internationale Reformen der öffentlichen Dienste entfaltet hat.²⁹ Als Grund für diesen „Modernisierungsdruck“ auf die öffentlichen Dienste und insbesondere auf die Verwaltung im engeren Sinne werden vor allem die Aufgabenerweiterung des modernen Sozialstaates und die Internationalisierung der Verwaltungsaufgaben genannt.³⁰ New Public Management kennzeichnete sich insbesondere durch die Anwendung betriebswirtschaftlicher Grundsätze auf die öffentliche Verwaltung.³¹ Neben Effizienz, „Kundenorientierung“ und Privatisierung in einzelnen Verwaltungsbereichen ging es hierbei regelmäßig auch um den Umbau der öffentlichen Dienste. Im Rahmen weiterer „Reformdiskurse“ und „Reformwellen“, wie etwa dem New Public Governance, dem sogenannten Neo-Weberianischen Staatsmodell oder dem Neuen Steuerungsmodell, ist New Public Management bis heute eine zentrale Referenz.

Kritisiert wurde und wird dabei unter anderem, dass eine Übertragung privatwirtschaftlicher Logiken den Aufgaben öffentlicher Verwaltungen in einem Rechtsstaat nicht gerecht werden würde, da es der Verwaltung in einem Rechtsstaat nicht allein oder zuerst um (wirtschaftliche) Effizienz gehen könne.³² Die öffentliche Verwaltung müsse sich in einem Rechtsstaat – stärker als Unternehmen im privaten Sektor – an Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Gleichheit vor dem Gesetz und der politischen Neutralität messen lassen.

Die im Folgenden dargestellten Länder haben vor dem Hintergrund dieser seit den 1980er Jahren anhaltenden Reformdebatten ihre öffentlichen Dienste teilweise grundlegend reformiert. Dies betrifft insbesondere solche Länder, die für ihre öffentlichen Dienste einem Positionssystem folgen. Jene Länder, in denen – wie in vielen EU-Mitgliedsstaaten – der öffentliche Dienst weiterhin einem Laufbahnsystem folgt, haben augenscheinlich noch keine derart grundlegenden Reformen durchgeführt. Insofern handelt es sich bei den hier dargestellten öffentlichen Diensten und ihren Reformen nicht um repräsentative Beispiele allgemeiner internationaler Reformbewegungen, sondern eher um Ausnahmen.

29 Reichard/Veit/Wewer, Verwaltungsreform – Eine Daueraufgabe, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 7; Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 607.

30 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 607; Holtkamp/Garske, Verwaltungsreformen, 2. Aufl., 2025.

31 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 607.

32 Dazu etwa Kuhlmann, New Public Management for the „Classical Continental European Administration“, Public Administration 88 (2010), 1128; Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 607 f.

3.1. Der öffentliche Dienst im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (UK)

3.1.1. Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in UK

Im Vereinigten Königreich (UK) wurden civil servants traditionell nach Grundsätzen des common law (ungeschriebene Rechtsgrundsätze) eingestellt. Diese Grundsätze wurden - auch im Zuge der EU-Mitgliedschaft – weitestgehend durch Parlamentsgesetze und Verordnungen festgeschrieben und konkretisiert. Maßgeblich ist nunmehr der Constitutional Reform and Governance Act von 2010.

Das Beschäftigungsverhältnis im civil service wird nicht im engeren Sinne öffentlich-rechtlich durch eine Ernennung begründet. Vielmehr gelten grundsätzlich die allgemeinen Regelungen des Arbeitsrechts. Der Umstand, dass die Beschäftigten im civil service nicht per öffentliche-rechtlichem Hoheitsakt beschäftigt werden und es folglich kein öffentliches Dienstrecht als Sonderregime für „Beamte“ gibt, wird insbesondere damit begründet, dass die englische Rechtstradition grundsätzlich keine öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Privatpersonen kenne. Dennoch gelten für den civil service mit den common-law-Prinzipien, dem Constitutional Reform and Governance Act, dem Civil Service Code und dem Civil Service Management Code teils Sondervorschriften, die sich als Teil des öffentlichen Rechts (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) in UK beschreiben lassen.³³

Beschäftigte im public service sind hingegen im Grundsatz im Wege des allgemeinen privaten Vertrags- und Arbeitsrecht angestellt. In den einzelnen Bereichen wie im Gesundheitswesen (National Health Services, NHS) oder im Polizeidienst können jedoch besondere Prinzipien oder Gesetze einschlägig sein, die zu den allgemeinen Regeln des Privatrechts hinzutreten.³⁴

3.1.2. Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in UK

Beim civil service (auch nach dessen Sitz „Whitehall“ genannt) handelt es sich um Bedienstete der Krone, die insbesondere mit der Umsetzung von Gesetzen betraut sind.³⁵ In diesem Sinne ist der civil service nicht (tages-)politisch, sondern verwaltend tätig. Nicht im civil service beschäftigt sind Kabinettsmitglieder (insb. Minister) und Beschäftigte des Parlaments. Ebenso keinen Teil des civil service bilden darüber hinaus Mitarbeiter der Regionalverwaltungen, der Polizei, des Militärs oder auch des Schul- und Gesundheitswesens. Diese machen den vom civil service zu unterscheidenden public service aus.

33 Siehe beispielhaft bei Bradley/Ewing, Constitutional and Administrative Law, 14. Aufl., 2007, 283 ff.

34 Vgl. Freedland, Status and Contract in the Law of Public Employment, Industrial Law Journal 20 (1991), 72 ff; siehe etwa zum Bereich der freien Meinungsäußerung Vickers, Freedom of Speech and Employment 2002, 200 ff.

35 Leyland, The Civil Service UK Style, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 320.

Der civil service in diesem engeren Sinne wird offiziell als Home Civil Service bezeichnet. Der civil service, der den Regierungen von Schottland und Wales untersteht, ist dabei nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Devolution formal Bestandteil des Home Civil Service, während der civil service in Nordirland (Northern Ireland Civil Service) auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes im Staats- und Verfassungsgefüge formal autonom ist.³⁶

Da viele Statistiken nur den civil service im engeren Sinne aufführen, gilt der öffentliche Dienst (beziehungsweise der „Beamtenapparat“) des Vereinigten Königreichs gemeinhin als besonders „schlank“. ³⁷ Bezieht man aber die im public service Beschäftigten mit ein, so ist der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten zur Gesamtbevölkerung im Vereinigten Königreich seit den 1990er Jahren konstant und vergleichsweise hoch, höher als etwa in Deutschland oder Spanien.³⁸

3.1.3. Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in UK

Zwar gelten für das Beschäftigungsverhältnis im civil service die Grundsätze des allgemeinen Vertrags- und Arbeitsrechts. Der civil service unterfällt insofern keinem „Sonderrecht“ wie nach einem klassischen Beamtenrecht. Allerdings sieht der Constitutional Reform and Governance Act von 2010 und der Civil Service Code und der Civil Service Management Code besondere Verhaltensgrundsätze vor.

Der Civil Service Code konkretisiert einzelne „Grundwerte“ (core values) wie Objektivität und Integrität als Verhaltensmaßstäbe.³⁹ Dieser Code gilt als „soft law“. Er ist demnach weder rechtsverbindlich noch gerichtlich durchsetzbar.⁴⁰

Der Civil Service Management Code adressiert insbesondere Verhaltenspflichten im Zusammenhang mit politischen Aktivitäten. Er unterteilt die Beschäftigten im civil service in drei Gruppen: auf der einen Seite politisch „freie“ (vor allem junior civil servants), die grundsätzlich jegliche politischen Aktivitäten ausführen dürfen, auf der anderen Seite politisch „eingeschränkte“ (vor allem senior civil servants), die grundsätzlich keine politischen Aktivitäten ausführen dürfen, es sei denn sie erhalten eine ausdrückliche Genehmigung, und in der Mitte die Beschäftigten, die weder „frei“ noch „eingeschränkt“ sind. Für diese Gruppe der civil servants gilt etwa ein Gebot

36 Siehe dazu Parry, *The Civil Service and Intergovernmental Relations in the Post-devolution UK*, *British Journal of Politics and International Relations* 14 (2012), 285 ff.; Carmichael/Osborn, *The Northern Ireland Civil Service under Direct Rule and Devolution*, *International Review of Administrative Sciences* 69 (2003), 205 ff.

37 Ziller, *Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft*, *Die Öffentliche Verwaltung* 59 (2006), 235.

38 Haensch/Holtmann, *Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten*, in: Gabriel/Kropp, *Die EU-Staaten im Vergleich* 2008, 617.

39 Abdullahi/Chikaji, *The Effectiveness of Civil Service and Public Policy Control Mechanisms on Public Service Delivery in Britain*, *Journal of Humanities* 2 (2020), 68.

40 Leyland, *The Civil Service UK Style*, in: Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, *The Civil Service in Europe* 2025, 323 f.

besonderer partei-politischer Neutralität, insbesondere vor Wahlen.⁴¹ Vor Wahlen erlässt das Cabinet Office zudem eine Verhaltensrichtlinie.

Nach den Konventionen des englischen Verfassungsrechts ist der einzelne civil servant nur dem jeweiligen Minister gegenüber verantwortlich, nicht etwa dem Parlament. Die Beschäftigten im civil service haben – politisch neutral – die Regierungsentscheidungen umzusetzen. Daraus folgt eine streng hierarchische Binnenstruktur des civil service. Dem Parlament gegenüber und damit politisch verantwortlich ist nur der Minister.⁴² Es gilt – vereinfacht dargestellt – eine „Kette der Verantwortlichkeit“ vom civil servant zum Minister zum Parlament.⁴³ Diese Staatsorganisation entspringt der stark monarchisch geprägten Verfassungstradition.⁴⁴

Obwohl die Beschäftigten im civil service – anders als in klassischen Beamtenstrukturen kontinental-europäischer Prägung – nicht durch Hoheitsakt auf Lebenszeit ernannt werden, folgt der civil service grundsätzlich einem Laufbahnmodell.⁴⁵ Hierin ähnelt der civil service den meisten hierarchisch organisierten Beamtenmodellen europäischer Staaten.

3.1.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in UK

Beobachter sehen in der Organisationsstruktur einen Grund für die politische Praxis, bei der Minister den civil service für mangelhafte Umsetzungen von politischen Entscheidungen verantwortlich machen.⁴⁶ Im öffentlichen Diskurs steht der civil service jedenfalls traditionell in der Kritik und unter Reformdruck.

So wurde ab Mitte des 19. Jahrhunderts, auch im Zuge einer wachsenden Verwaltung, die Kritik an intransparenter Einstellungs- und Beförderungspraktiken lauter.⁴⁷ Die Vorstellung von Leistung und Aufstiegsmöglichkeiten statt sozialer Undurchlässigkeit verbreitete sich insbesondere in England und Schottland. 1855 wurde die Civil Service Commission etabliert, die vor allem den Einstellungsprozess beaufsichtigen sollte, der nunmehr nach Eignung (merit) und nicht nach Loyalitäten (patronage) ausgerichtet werden sollte. Die Grundsätze der Einstellung auf Grundlage

41 Leyland, The Civil Service UK Style, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 336.

42 Leyland, The Civil Service UK Style, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 325.

43 Leyland, The Civil Service UK Style, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 325 f.

44 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 57.

45 Leyland, The Civil Service UK Style, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 323.

46 Vgl. Leyland, The Civil Service UK Style, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 326.

47 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 39 ff.

einer Prüfung und Beförderung aufgrund von Leistung wurden 1870 durch königliche Verordnung bestätigt.

Unter der Regierung von Margret Thatcher kam es in den 1980er Jahren zu einer umfassenden Umgestaltung des civil service. 1981 wurde die Civil Service Commission durch das Management and Personnel Office weitestgehend ersetzt, welches wiederum 1982 dem Cabinet Office eingegliedert wurde. Bei diesen Reformen wurden insbesondere Ansätze des New Public Managements umgesetzt.⁴⁸ Regelmäßig wird diesem Reformprozess eine „Vorreiterrolle“ hinsichtlich der „Ökonomisierung des öffentlichen Sektors“ in Europa zugeschrieben.⁴⁹ Bei den Reformen wurde die Zahl der im civil service Beschäftigten um circa 2/3 reduziert. Dies erfolgte insbesondere durch Privatisierungen und ‚out-sourcing‘ von zuvor öffentlich ausgeführten Tätigkeiten an private Unternehmen.⁵⁰ Zudem wurde die Einstellung auf Lebenszeit abgeschafft.

Diese Umgestaltungen des civil service erfolgten traditionell nicht durch eine Gesetzesänderung, sondern allein auf der königlichen Prärogative (royal prerogative) durch eine Verordnung.⁵¹ Nach dem common law Grundsatz der königlichen Prärogative bedarf es für eine Umgestaltung des civil service grundsätzlich keine Zustimmung des Parlaments, da es sich um Bedienstete der Krone handelt.⁵² Eine Regierung kann demnach auch tiefgreifende Reformen des civil service vergleichsweise einfach und schnell umsetzen, anders als etwa im Bereich der public services, wo der Zentralregierung nur begrenzt Kompetenzen zukommen. Der Constitutional Reform and Governance Act von 2010 war das erste Parlamentsgesetz für den Bereich des civil service.

Nachdem die Mitgliedschaft in der EU insbesondere die Rechtsprechung und Gesetzgebung im Bereich der öffentlichen Dienste beeinflusst hat,⁵³ intensivieren sich nun nach dem EU-Austritt Debatten um weitere grundlegende Reformen des civil service. Im Juli 2026 kündigte der britische Premierminister Keir Starmer eine umfassende Überprüfung der „Organisation, Leistung und Transformation“ des civil service an.⁵⁴ Am selben Tag wurden die Maßstäbe für diesen Überprüfungsauftrag veröffentlicht.⁵⁵ Der Bericht soll vor dem Sommer 2027 vorliegen.

48 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 440.

49 Haensch/Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in Gabriel/Kropp, Die EU-Staaten im Vergleich 2008, 608.

50 Clark, Public Service Reform, West European Politics 23 (2000), 28 f.

51 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 45.

52 Ziller, Das öffentliche Dienstrecht aus der Perspektive der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, Die Öffentliche Verwaltung 59 (2006), 238; Cane, Controlling Administrative Power 2016, 45.

53 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 47 ff.

54 <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2026-07-01/hcws172>.

55 <https://www.gov.uk/government/publications/review-into-the-organisation-performance-and-transformation-of-the-permanent-civil-service/review-into-the-organisation-performance-and-transformation-of-the-permanent-civil-service>.

3.2. Der öffentliche Dienst in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA)

3.2.1. Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in den USA

In den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) wurde der civil service des Bundes 1871 gegründet. Die meisten Beschäftigten des Civil Service werden im Wesentlichen auf Grundlage des Civil Service Act (Pendleton Act) von 1883 und des Civil Service Reform Act von 1978 beschäftigt.⁵⁶

Zunächst galt bei der Einstellung das sogenannte „patronage system“, bei dem Beschäftigte im öffentlichen Dienst vor allem nach politischer Loyalität ausgewählt wurden.⁵⁷ Die Beschäftigten der Exekutive wurden dabei vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 US-Verfassung). Damit einher ging eine Politisierung der Auswahl und Einstellung sowie eine anhaltende Debatte um den Grundsatz der Gewaltenteilung und die demokratische Legitimation der Verwaltung.⁵⁸

Seit 1883 gilt für die Besetzung der meisten Positionen im civil service hingegen ein merit-System, also ein Bewerbungsverfahren unter Aufsicht einer Civil Service Commission. Maßgeblich ist nunmehr die Eignung, die unter anderem durch den Abschluss einer Prüfung evaluiert wird.⁵⁹ Diese Entwicklung wird regelmäßig als ein Wechsel von einem System politischer Ernennungen hin zu einem unpolitischen Auswahlprozess gedeutet.⁶⁰ Demnach soll sich der civil service durch seine besondere Politikferne auszeichnen.

Für leitende Beamte (Senior Executive Service) hat der Präsident allerdings weiterhin kraft Verfassung eine besondere Ernennungs- und Entlassungskompetenz.⁶¹ Die Personalpolitik des Präsidenten hinsichtlich dieser leitenden Beamten ist – auch in der öffentlichen Wahrnehmung – ein stark politisierter Prozess. Die Politisierung steht in einem starken Kontrast zu dem auf unterer und mittlerer Ebene traditional als „unpolitisch“ wahrgenommenem civil service.

3.2.2. Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in den USA

Der US-amerikanische federal civil service besteht aus den Beschäftigten der Exekutive des Bundes.

56 Schmidt-Aßmann, Das Verwaltungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika 2021, 72 f.

57 Kellough, The Fragility of Merit 2025, 12.

58 Roßbach, Das Personal der Republik 2020, 5 f., 18.

59 Castellani, The History of the United States Civil Service 2021, 5.

60 Rosenbloom, Federal Service and the Constitution, 2. Aufl., 2014, 61.

61 Schmidt-Aßmann, Das Verwaltungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika 2021, 72 f.

Unter dem Civil Service Act von 1883 gibt es classified und unclassified civil servants. Im classified oder „competitive“ service werden die Positionen grundsätzlich durch einen offenen und kompetitiven Auswahlprozess nach allgemeinen Regeln besetzt. Dem classified (competitive) service unterfallen alle Positionen im civil service, die nicht unclassified („excepted“) sind oder durch den Präsidenten ernannt werden.⁶² Der unclassified („excepted“) service unterfällt zwar auch dem Grunde nach einem merit-Gedanken. Allerdings setzten die jeweiligen Behörden für die Auswahl ihre eigenen Prozesse fest. Auch unterfällt der unclassified service grundsätzlich nicht den Regeln über Fragen wie der Besoldung oder Versicherung. Stellen im unclassified service finden sich etwa im Bereich der inneren Sicherheit und der Geheimdienste. Nicht durch Bewerbung, sondern durch präsidiale Ernennung werden hingegen die Stellen der leitenden Beamten des Senior Executive Service besetzt (s.o.). Das Verhältnis von „classified“ und „unclassified“ Positionen im civil service hat sich seit seiner Einführung im Jahr 1883 gedreht. Waren ursprünglich circa 10 % der Positionen „classified“, sind es seit 1947 mindestens 80 %.⁶³

3.2.3. Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in den USA

Spätestens seit dem Civil Service Act von 1883 orientiert sich die Ausgestaltung der Rechte und Pflichten von Beschäftigten im civil service vor allem am Prinzip der politischen Neutralität.⁶⁴ Nach dem Prinzip der Neutralität ist die Ausübung politischer Rechte (First Amendment rights) für Beschäftigte im civil service stark eingeschränkt, insbesondere im Hinblick auf parteipolitische Aktivitäten und im Kontext von Wahlen.⁶⁵ Der Civil Service Reform Act von 1978 hat daneben besondere Rechte von civil servants festgeschrieben, wie etwa einen Kündigungsschutz und die Garantie eines fairen Verfahrens vor dem Merit Systems Protection Board.⁶⁶

Im Verfassungsgefüge kommt dem Präsidenten traditionell eine vergleichsweise starke Position zu, etwa durch die Möglichkeit, über sogenannte executive orders zu regieren.⁶⁷ Diese grundsätzlich stark ausgeprägte verfassungsrechtliche Position des Präsidenten führt regelmäßig zu Fragen der Kompetenzverteilung und Gewaltenteilung im Verhältnis des Präsidenten zur Verwaltung.⁶⁸ Bis heute ist etwa umstritten, ob der Präsident ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber den Bundesbehörden hat.⁶⁹ Stimmen in der Literatur machen die verfassungsrechtlichen Unklarheiten über die Reichweite der präsidialen Kompetenzen mit dafür verantwortlich, dass Präsidenten

62 Congressional Research Service, Categories of Federal Civil Service Employment, 26 March 2019 (R45635).

63 Rosenbloom, Federal Service and the Constitution, 2. Aufl., 2014, 64.

64 Rosenbloom, Federal Service and the Constitution, 2. Aufl., 2014, 87.

65 Rosenbloom, Federal Service and the Constitution, 2. Aufl., 2014, 73, 82 f.; Castellani, The History of the United States Civil Service 2021, 5.

66 Vaughn, The Civil Service Reform Act 1989.

67 Dazu etwa Fisher, The Law of the Executive Branch 2014.

68 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 79.

69 Schmidt-Aßmann, Das Verwaltungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika 2021, 76 f.

regelmäßig versuchen, die Verwaltung und insbesondere Bundesbehörden in ihrem Sinne umzustrukturieren, etwa durch Umbesetzungen oder Kürzungen von Stellen oder durch Einflussnahme auf Einstellungsverfahren oder deren Aufsichtsbehörden. Kritiker bezeichnen dies teilweise als „administrative Präsidentschaften“. ⁷⁰ Diese Strategie einiger Präsidenten entspringe dabei einem Misstrauen gegenüber der Verwaltung und ihrer Beschäftigten, die eigene politische Agenda umzusetzen. ⁷¹ Einen vorläufigen Höhepunkt habe dieser Ansatz, so etwa William Resh, mit der Präsidentschaft Donald Trumps und dem Vorgehen gegen einen vermeintlichen „deep state“ erreicht. ⁷² Bereits die erste Amtszeit Trumps war durch umfassende Reformversuche des federal civil service durch executive orders gekennzeichnet. ⁷³ Im Rahmen der zweiten Amtszeit errichtete Präsident Trump 2025 schließlich das Department of Government Efficiency, das bis Juli 2026 damit beauftragt war, die Produktivität der Verwaltung zu steigern. Im Zuge dieser Reformbemühungen kam es unter anderem zu Entlassungen, deren Rechtmäßigkeit umstritten bleibt. ⁷⁴

3.2.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in den USA

Seit der Amerikanischen Revolution und der Unabhängigkeit der USA ist die Rechtstradition stärker durch eine Skepsis gegenüber dem Staat und insbesondere der Verwaltung geprägt als in Kontinental-Europa. ⁷⁵ Die Behörden der Bundesverwaltung stehen dabei in einem besonderen Gefüge der Gewalten zwischen Parlament und Präsident („checks-and-balances“). Regelmäßig versuchen Präsidenten dabei, die weiten präsidentiellen Befugnisse auszuschöpfen oder zu erweitern, um im Wege von Verordnungen direkten Einfluss auf die Bundesverwaltung zu nehmen. ⁷⁶ Die demokratische Legitimation von Verwaltungshandeln (als Handeln nicht gewählter Organe) gerät dabei regelmäßig in den Fokus der Wissenschaft und der breiteren Öffentlichkeit. ⁷⁷

Obwohl sich das in den USA vorherrschende Staatsverständnis seit der Unabhängigkeit und Gründung der Republik traditionell von monarchischen und etatistischen Staatsmodellen

70 Resh, The Administrative Presidency and the Degradation of the United States Civil Service, in Hildreth/Miller/Lindquist, Handbook of Public Administration, 4. Aufl., 2021, 25–39.

71 Resh, The Administrative Presidency and the Degradation of the United States Civil Service, in Hildreth/Miller/Lindquist, Handbook of Public Administration, 4. Aufl., 2021, 26.

72 Resh, The Administrative Presidency and the Degradation of the United States Civil Service, in Hildreth/Miller/Lindquist, Handbook of Public Administration, 4. Aufl., 2021, 26.

73 Dazu etwa Kellough, The Fragility of Merit 2025.

74 Morgan, The Due-Process Limits on the President's Power to Fire Civil Servants, Yale Law Journal 135 (2026).

75 Castellani, The History of the United States Civil Service 2021, 6; Cane, Controlling Administrative Power 2016, 59 f

76 Cane, Controlling Administrative Power 2016, 78 ff.

77 Roßbach, Das Personal der Republik 2020, 5 f., 18; Mashaw, Reasoned Administration and Democratic Legitimacy 2018.

abgrenzt, stehen Reformbewegungen der öffentlichen Dienste in den USA historisch in einem engen gesellschaftspolitischen Zusammenhang zu Reformprozessen im Vereinigten Königreich. So wurde in den USA der Civil Service Act 1883 erlassen und das merit-System unter Aufsicht einer Civil Service Commission eingeführt, nachdem diese Schritte in UK 1855/70 eingeleitet worden waren.

Wie in UK kam es auch in den USA ab den späten 1970er Jahren zu umfassenden Reformen des öffentlichen Dienstes. Nachdem es nach 1945 zu einem Anwachsen staatlich wahrgenommener Aufgaben (insbesondere wohlfahrtstaatlich) und damit zu einem Anwachsen der Verwaltungsbehörden gekommen war, setzt auch in den USA ab 1970 ein „managerial turn“ ein.⁷⁸ So schuf der Civil Service Reform Act von 1978 die Civil Service Commission ab und ersetzte sie durch das Office of Personnel Management und das Merit Systems Protection Board. Das Office of Personnel Management ist unter anderem zuständig für Angelegenheiten hinsichtlich der Gesundheits-, Lebens- und Rentenversicherungen der Beschäftigten, während das Merit Systems Protection Board als eine „quasi-gerichtliche“ Instanz insbesondere über Personalentscheidungen und Verhalten der Beschäftigten wacht. Das Board soll dabei vor allem die politische Unabhängigkeit des civil service und seiner Beschäftigten sicherstellen.

Unter der Präsidentschaft von Ronald Reagan (1981–1989) wurden zudem Verwaltungsaufgaben abgebaut oder an private Unternehmen ausgelagert und das Verwaltungshandeln stärker an privat- und betriebswirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet und gemessen.⁷⁹ Dieser Ansatz wurde in den 1990er Jahren weitestgehend fortgesetzt und teilweise als „entrepreneurial government“ bezeichnet.⁸⁰ Die jüngsten Reformversuche während der Präsidentschaften I und II von Donald Trump stehen auch im Kontext dieser Ansätze, haben aber bislang nicht zu einer tiefgreifenden Umstrukturierung des civil service geführt.

3.3. Der öffentliche Dienst in Schweden

3.3.1. Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in Schweden

Der öffentliche Dienst in Schweden kennt grundsätzlich keine „Beamten“ im klassischen Sinne (öffentlich-rechtlich und auf Lebenszeit Beschäftigte). Die überwiegende Mehrheit der im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist bei den jeweiligen Verwaltungsbehörden angestellt. Grundlage hierfür ist Sektion 23 der Behördenverordnung (Myndighetsförordning; SFS 2007:515).⁸¹ Für die Einstellung gilt grundsätzlich die Vertragsfreiheit. Demnach können Arbeitsbedingungen wie der

78 Castellani, The History of the United States Civil Service 2021, 2.

79 Castellani, The History of the United States Civil Service 2021, 2; Resh, The Administrative Presidency and the Degradation of the United States Civil Service, in Hildreth/Miller/Lindquist, Handbook of Public Administration, 4. Aufl., 2021, 30.

80 Bovaird/Russell, Civil Service Reform in the UK, 1999–2005, Public Administration 85 (2007), 308.

81 Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 283.

Arbeitslohn einzeln oder kollektiv über Gewerkschaften verhandelt werden.⁸² Gesetzlich festgeschriebene Besoldungsstufen existieren nicht.⁸³

Die Vertragsfreiheit wird jedoch eingegrenzt durch das verfassungsähnliche Regierungsformgesetz (Regeringsformen). Nach Kapitel 12, Sektion 5 dürfen nur „objektive Faktoren“ wie Kompetenz und Eignung zur Einstellung herangezogen werden.⁸⁴ Das Gesetz über die öffentliche Anstellung (Lag om offentlig anställning, LOA) konkretisiert in § 4, dass die Einstellung nur aufgrund sachbezogener Auswahl und insbesondere im Hinblick auf die Eignung erfolgen darf. Außerdem besteht in einigen Bereichen, in denen Hoheitsbefugnisse unmittelbar ausgeführt werden, die Einstellungsvoraussetzung der schwedischen Staatsangehörigkeit, so etwa beim Militär, der Polizei, und der Staatsanwaltschaft.⁸⁵ Grundsätzlich ist dies jedoch – anders als in vielen europäischen Ländern – keine Voraussetzung für die Aufnahme in den „öffentlichen Dienst“.

Eine öffentliche „Anstellung“ erfolgt jedoch bei Richtern. Das Beschäftigungsverhältnis kommt dabei auch wegen seiner „Bestandsgarantie“ einer Verbeamtung auf Lebenszeit nahe.⁸⁶ Begründet wird dies mit den besonderen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit und die besondere verfassungsrechtliche Stellung von Richtern im Verfassungsgefüge.

Ferner werden die Positionen der Leitung der Verwaltungsbehörden nicht kompetitiv per Ausschreibung, sondern per Ernennung besetzt.⁸⁷ Die Ernennung gilt auf Zeit, in der Regel sechs Jahre mit möglichen drei Jahren Verlängerung. Das Prinzip der Ernennung und möglichen Verlängerung führt – im Gegensatz zu den ansonsten geltenden Einstellungsgrundsätzen – zu einer erheblichen Politisierung der Personalpolitik.⁸⁸

3.3.2. Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in Schweden

Die Verwaltungsbehörden haben die Aufgabe, Gesetze und politische Vorhaben umzusetzen und klassische Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen, etwa in Bereich der Leistungsverwaltung. Sie sind dabei in besonderem Maße unabhängig. Es gilt ein sogenannter schwedischer „Dualismus“

82 Hils/Streb, Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 20.

83 Hall, The New Public Bureaucracy 2026, 51.

84 Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 283.

85 Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 283.

86 Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 278, 281.

87 Ehn, The Public Servant, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 341 f.

88 Ehn, The Public Servant, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 342; Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 280.

von Regierung und Verwaltung.⁸⁹ Die vergleichsweise kleinen Ministerien sind Teil der Regierung, während die circa 370 Verwaltungsbehörden von dieser weitestgehend unabhängig sind.⁹⁰ Das bedeutet insbesondere, dass den Ministerien und damit der Regierung kein Weisungsrecht gegenüber den Verwaltungsbehörden zukommt.⁹¹ Auch kann die Regierung nicht per Einzelfallgesetz unmittelbar auf Entscheidungen der Verwaltungsbehörden einwirken.⁹² Diese besonders ausgeprägte Unabhängigkeit der Verwaltung und der sogenannte Dualismus sind verfassungsrechtlich verankert (Regierungsformgesetz, Kapitel 7, Sektion 3; Kapitel 12, Sektion 2).⁹³

Aus der Unabhängigkeit folgt auch, dass die Beschäftigten der Verwaltungsbehörden nicht der Regierung gegenüber verantwortlich sind. Anstatt einer direkten Verantwortlichkeit gegenüber den jeweiligen Ministern tragen die Beschäftigten der Verwaltungsbehörden – im Geiste einer „kooperativen Kontaktkultur“⁹⁴ – die volle Verantwortung für ihre eigenen Entscheidungen.⁹⁵ Diese klare und individuelle Verantwortlichkeit der Verwaltungsbehörden und damit auch der Beschäftigten wird komplementiert durch eine traditionell außerordentlich weitreichende Öffentlichkeit und Transparenz. Kraft des historisch gewachsenen und verfassungsmäßig anerkannten Öffentlichkeitsprinzips hat jedermann ohne Angabe von Gründen und Offenlegung seiner Person Anspruch auf einen Zugang zu sämtlichen Verwaltungsvorgängen.⁹⁶ Die so erlangten Informationen darf jedermann – einschließlich der Verwaltungsmitarbeitenden selbst – an die Presse weitergeben.⁹⁷ Dies ist durch die weitreichende Pressefreiheit geschützt.

Dienen also etwa im deutschen oder französischen Modell die Grundsätze des Beamtentums der Vorbeugung von politischer Einflussnahme und Korruption, so sind dies in Schweden – in

89 Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 300.

90 Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 300.

91 Olsson/Sjodin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 278.

92 Olsson/Sjodin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 281.

93 Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 300.

94 Jann, Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich, Die Verwaltung 33 (2000), 347.

95 Olsson/Sjodin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 281 f.

96 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 7.

97 Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 305.

Abwesenheit eines vergleichbaren Beamtentums – die Prinzipien der Verantwortlichkeit der Verwaltungsangehörigen⁹⁸ sowie das Prinzip der Öffentlichkeit und Pressefreiheit.⁹⁹

3.3.3. Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in Schweden

Die Beschäftigten im schwedischen öffentlichen Dienst werden grundsätzlich nach allgemeinem Vertrags- und Arbeitsrecht angestellt. Dies schließt auch das allgemeine Kollektivarbeitsrecht mit ein. Grundsätzlich bestehen demnach für Beschäftigte im öffentlichen Dienst dieselben Rechte und Pflichten wie für Beschäftigte im privaten Sektor. Dies beinhaltet neben den weitgehenden Presserechten auch das Recht auf freie Äußerung.¹⁰⁰

Von dieser grundsätzlichen Gleichstellung der Beschäftigungsverhältnisse bestehen jedoch Ausnahmen. Unter dem Gesetz über die öffentliche Anstellung (Lag om offentlig anställning, LOA) dürfen Beschäftigte der oberen Verwaltungsbehörden keine Nebentätigkeit ausüben, die das Vertrauen in ihre Unparteilichkeit oder das Ansehen der Behörde beeinträchtigen kann (§§ 7–7c LOA). Zudem stellt das LOA ein besonderes Disziplinarrecht auf und beschränkt das Gewerkschafts- und Streikrecht für Beschäftigte, deren Tätigkeiten mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängen oder für deren Ausübung unerlässlich sind (§§ 23 – 29 LOA).

3.3.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in Schweden

Aufgrund der ausgeprägten institutionellen und politischen Unabhängigkeit (Dualismus) gilt die schwedische Verwaltung strukturell als politikfern und damit als besonders offen für Ansätze des Managerialism/New Public Managements.¹⁰¹

So wurde ab 1982 ausdrücklich eine „Verwaltungsreformpolitik“ verfolgt, die Ansätze des New Public Managements umsetzen sollte. Ab 1986 wurde im Zuge dieser Verwaltungsreformpolitik etwa der öffentlich-rechtliche Sonderstatus für öffentlich Beschäftigte sowie die bis dato noch geltenden Elemente eines Laufbahnsystems weitestgehend abgeschafft.¹⁰² Seitdem gilt für die weit überwiegende Anzahl an Beschäftigten im öffentlichen Dienst und für privat Beschäftigte ein einheitliches Arbeitsrecht.¹⁰³ Sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor gilt der einheitliche Rechtsbegriff des Arbeitnehmers.

98 Olsson/Sjödin, The Civil Service in Sweden, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 281.

99 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 7.

100 Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 305.

101 Öberg/Sundström, Moving Beyond New Public Management, Public Administration 104 (2026), 376, 379.

102 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 18 f.

103 Hils/Streb, Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 15 f.

Anders aber als etwa in UK und den USA wurde im Zuge dieser Reformen ab den 1980er Jahren kaum an den stark sozialstaatlich ausgerichteten Verwaltungsaufgaben angesetzt, etwa ein Abbau von Leistungsverwaltung betrieben. Ein wesentlicher Ansatzpunkt der Reformen bildete stattdessen der Gedanken der Dezentralisierung, die sogenannte Sektoralisierung.¹⁰⁴ Zudem wurden bis in die frühen 1990er Jahre Anteile von staatlichen Unternehmen (teil-)privatisiert (etwa die Fluggesellschaft SAS oder das Energieunternehmen Vattenfall). Zu einer systemischen Umwandlung des „Wohlfahrtsstaates“ kam es jedoch nicht.¹⁰⁵ Auch kam es nicht zu einem derart signifikanten Abbau der im öffentlichen Dienst Beschäftigten wie in Deutschland oder dem Vereinigten Königreich.¹⁰⁶

Anfang der 2000er Jahre wurde die Kommission für Innovationsfähigkeit zur nachhaltigen Wohlfahrtsstaatsentwicklung („Hallbar samhällsorganisation med utvecklingskraft“) eingesetzt. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass die „Sektoralisierung“, also die Dezentralisierung unabhängiger Behörden, zu Koordinierungs- und Steuerungsproblemen für die Politik führe.¹⁰⁷ Ferner sehen Beobachter im schwedischen Dualismus eine strukturell angelegte Gefahr der „Verantwortungsdiffusion“.¹⁰⁸ Auch hat die EU-Mitgliedschaft faktisch zu einer näheren Zusammenarbeit zwischen Regierung und Verwaltungsbehörden geführt, um etwa Repräsentationsprobleme im System der EU zu vermeiden.¹⁰⁹ Bislang ist es jedoch nicht zu einer Reform oder gar Abschaffung des schwedischen Dualismus und dem Charakteristikum der politisch unabhängigen Verwaltungsbehörden gekommen.

3.4. Der öffentliche Dienst in Frankreich

3.4.1. Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in Frankreich

Der öffentliche Dienst in Frankreich (*fonction publique*) basiert traditionell auf einem zentralisierten und laufbahnorientierten System.¹¹⁰ Seit 2022 bildet das Allgemeine Gesetz des öffentlichen Dienstes (*Code général de la fonction publique*) einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für

104 Sundström, Administrative Reform, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 316 f.; Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 308 f.

105 Vgl. Sundström, Administrative Reform, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 317

106 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 14.

107 Wollmann, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext, in König, Grundmuster der Verwaltungskultur 2014, 16.

108 Vgl. Hall, The New Public Bureaucracy 2026, 47.

109 Hall, The Swedish Administrative Model, in Pierre, The Oxford Handbook of Swedish Politics 2015, 302 f.

110 Hils/Streb, Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 10 f.

Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst. Zuvor bestanden – historisch bedingt – gesetzliche Grundlagen für einzelne Bereiche des öffentlichen Dienstes.¹¹¹

Die Einstellung basiert auf dem concours, einem kompetitiven Prüf- und Auswahlverfahren. Nach der Ernennung durch öffentlich-rechtlichen Hoheitsakt durchlaufen die Beamten (*fonctionnaire publique*) grundsätzlich ein klassisches Laubahn- beziehungsweise Karrieresystem, in dem Positionen nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern verwaltungsintern nach Seniorität und Leistung besetzt werden.¹¹² Der Karriereweg bestimmt sich traditionell nach den sogenannten corps, den Berufsgruppen, denen die Beamten bei ihrer Einstellung zugewiesen werden.¹¹³ Allerdings werden sowohl die Zuschnitte der corps regelmäßig reformiert und insbesondere die Durchlässigkeit der Karrierewege zwischen den corps erhöht.¹¹⁴

Neben den Beamten sind auch vertraglich Beschäftigte (*agent contractuel*) im öffentlichen Dienst tätig (seit 2021 erstmals über 20 %).¹¹⁵ Während die Beamten zwingend einem öffentlichen Dienstrecht unterstehen, ist für vertraglich Beschäftigte entweder das allgemeine private Arbeitsrecht oder öffentliches Dienstrecht anwendbar, je nach Ausgestaltung des Vertrages.¹¹⁶ Grundsätzlich richtet sich dies nach dem Aufgabenbereich. Für Beschäftigte im Verwaltungsbereich ist grundsätzlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zu wählen, für Beschäftigte in betrieblich ausgerichteten Bereichen kann der Vertrag privatrechtlich ausgestaltet werden.¹¹⁷

3.4.2. Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in Frankreich

Der *fonction publique* zerfällt in drei Teilbereiche, den Staats- beziehungsweise Bundesdienst (*fonction publique de l'État*, FPE), den regionalen öffentlichen Dienst (*fonction publique territoriale*, FPT) und den öffentlichen Krankenhausdienst (*Fonction publique hospitalière*, FPH).

111 Capitaint, *The Civil Service in France*, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, *The Civil Service in Europe* 2025, 137 ff.

112 Hils/Streb, *Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden*, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 11.

113 Eymeri-Douzans, *France: Under the rule of a contested politico-administrative elite whose legitimacy erodes*, in Lander/Sager, *Handbook on the Politics of Public Administration* 2022, 289 f.

114 Capitaint, *The Civil Service in France*, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, *The Civil Service in Europe* 2025, 155 f.

115 Capitaint, *The Civil Service in France*, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, *The Civil Service in Europe* 2025, 149.

116 Capitaint, *The Civil Service in France*, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, *The Civil Service in Europe* 2025, 135.

117 Capitaint, *The Civil Service in France*, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, *The Civil Service in Europe* 2025, 135.

Der Staatsdienst besteht aus Beschäftigten der Zentralregierung einschließlich zentral-staatlicher Stellen in den Regionen (départements). Die Beschäftigten der Zentralregierung machen jedoch nur etwa 4 % der im Staatsdienst Beschäftigten aus. Die Mehrheit (rund 42 %) sind Lehrkräfte.¹¹⁸

Der regionale öffentliche Dienst besteht aus Beschäftigten der Behörden der Regionen (départements) und Gemeinden.¹¹⁹ Der historisch gewachsene öffentliche Krankenhausdienst besteht aus Beschäftigten aller öffentlicher Gesundheitseinrichtungen, was neben Krankenhäusern auch etwa Altenheime sowie Kinder- und Jugendhäuser einschließt.¹²⁰

3.4.3. Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in Frankreich

Das öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnis charakterisiert sich insbesondere durch einige besondere Rechte und Pflichten der Beschäftigten. Seit 2022 normiert das Allgemeine Gesetz des öffentlichen Dienstes die zuvor bereits durch die Verwaltungsgerichte anerkannten besonderen Verpflichtungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, unter anderem die Pflicht zu Unabhängigkeit, Integrität und Säkularität (Artikel L. 121–1 ff.).¹²¹

Ein Streikrecht steht den Beschäftigten der öffentlichen Dienste grundsätzlich zu, allerdings unter der Bedingung einer Vorankündigung¹²². Ausgenommen vom Streikrecht sind Beschäftigte im Militär und in der Justiz.¹²³

Daneben besteht ein historisch stark ausgeprägter Kündigungsschutz. Die Ernennung in den Beamtendienst ist grundsätzlich auf Lebenszeit.¹²⁴ Auch die Verträge der vertraglich Beschäftigten sind regelmäßig unbefristet.¹²⁵

118 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 135.

119 Kuhlmann/Veit/Bogumil, Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government, in von der Meer, Comparative Civil Service Systems in the 21st Century 2015.

120 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 135.

121 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 153.

122 Hils/Streb, Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 22.

123 Hils/Streb, Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 22.

124 Eymeri-Douzans, France: Under the rule of a contested politico-administrative elite whose legitimacy erodes, in Lander/Sager, Handbook on the Politics of Public Administration 2022, 289 f.

125 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 151 f.

3.4.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in Frankreich

Der New Public Management Ansatz hat in Frankreich vergleichsweise wenig Wirkung erzielt.¹²⁶ Dennoch kam es in den 1980er Jahren zu einigen Reformen, die jedenfalls im weiteren Sinne den Zielrichtungen von New Public Management entsprachen. So zielten die Reformen der 1980er Jahren insbesondere auf eine Öffnung der öffentlichen Dienste für vertraglich Beschäftigte¹²⁷ sowie auf eine Dezentralisierung¹²⁸ ab. Auch 2007 gab es erneute Reformbemühungen, durch die mittels New Public Management Ansätzen insbesondere Verwaltungskosten gedrückt werden sollten.¹²⁹ Unter Präsident Emmanuel Macron wurde 2019 ein Gesetz zur Transformation des öffentlichen Dienstes (Loi de transformation de la fonction publique) erlassen. Damit sollte vor allem das Personalmanagement im öffentlichen Dienst flexibilisiert werden. So wurde etwa das 2008 eingeführte Aufhebungsverfahren für Beschäftigungsverhältnisse auf kollektive Betriebsvereinbarungen erweitert. Zudem wurden die Möglichkeiten (privatrechtlicher) vertraglicher Beschäftigungsverhältnisse insbesondere auf Leitungs- und „Management“-Ebene nochmals erweitert.¹³⁰ Die grundsätzliche Möglichkeit der vertraglichen Beschäftigung umschließt nun auch Positionen, in denen die Beschäftigten hoheitlich tätig werden.¹³¹ Kritiker wenden hiergegen ein, dass die vertragliche Einstellung das Prüf- und Auswahlverfahren des concours umgehe und so ein Risiko für eine Politisierung sowie ein Einfallstor für eine „Vetternwirtschaft“ darstelle.¹³²

3.5. Der öffentliche Dienst in den Niederlanden

3.5.1. Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in den Niederlanden

In den Niederlanden besteht eine Mischung zwischen Laufbahn- und Positionsmodell. Für das Militär, die Polizei, die Justiz und den diplomatischen Dienst greift ein Laufbahnmodell, das mit

126 Hils/Streb, Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden, TranState Working Papers, No. 111 (2010), 18.

127 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 148.

128 Reiter/Kuhlmann, Dezentralization of the French Welfare State, International Review of Administrative Sciences 82 (2016), 256.

129 Dazu etwa Rouban, Back to the Nineteenth Century, Labor History 54 (2013), 161 ff.

130 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 148 f.

131 Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 149.

132 Eymeri-Douzans, France: Under the rule of a contested politico-administrative elite whose legitimacy erodes, in Lander/Sager, Handbook on the Politics of Public Administration 2022, 293 f.; Capitant, The Civil Service in France, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 152.

dem französischen vergleichbar ist. In den meisten anderen Bereichen besteht ein Positionsmodell, das jedenfalls bis 2020 öffentlich-rechtlicher Prägung war.

Bis 2020 waren circa 90 % der Beschäftigten im öffentlichen Dienst „Beamte“, also öffentlich-rechtlich nach dem Beamtengesetz von 1929 (Ambtenarenwet 1929) beschäftigt. Dies betraf neben Verwaltung, Polizei und Justiz auch den Bildungs-, Gesundheits- und Versorgungssektor.¹³³ Durch eine umfassende Reform durch das Gesetz über die Angleichung der Rechtsstellung von Beamten (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, kurz Wnra) wurde im Jahr 2020 das öffentliche Beschäftigungsverhältnis in einigen Bereichen einem privaten Anstellungsverhältnis angeglichen, nicht jedoch abgeschafft (dazu 3.5.4.).

Für das Militär gibt es eine eigenständige rechtliche Grundlage, das Militärbeamtengesetz von 1931 (Militaire Ambtenarenwet 1931).

3.5.2. Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in den Niederlanden

Die Ernennung zum „ambtenaar“ (Beamten) erfolgte bis 2020 grundsätzlich durch öffentlich-rechtliche Ernennung. Nunmehr wird die Einstellung in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes durch Arbeitsvertrag vollzogen. Die vor 2020 erlassenen Ernennungen wurden rückwirkend in Arbeitsverträge umgewandelt, ohne dass der Status des Beamten formal aufgehoben wurde.

Von der Reform unberührt geblieben sind jedoch das Bildungswesen, die Polizei, das Militär und die Justiz.¹³⁴ Hier gilt weiterhin ein beamtenrechtliches Sonderverhältnis. Als Grund für die Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Sonderverhältnisses in diesen Bereichen wurde angeführt, dass den ausgenommenen Bereichen elementare Bedeutung für den Staat zukomme und die Beschäftigten dort Sonderrechte des Staates ausüben.¹³⁵ Für diese Bereiche besteht in den Niederlanden folglich weiterhin ein öffentlich-rechtlich geregeltes Beschäftigungsverhältnis.

Durch die Reform dürfte die Quote der Beamten im öffentlichen Dienst von circa 90 % im Jahr 2018 auf etwas über 30 % und damit auf ein ähnliches Verhältnis wie in Deutschland gesunken sein.¹³⁶ Folglich war die Reform des öffentlichen Dienstes zwar umfassend, aber nicht derart radikal, wie teilweise suggeriert wird.

133 European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018, 768.

134 Becker, The Civil Service in the Netherlands, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 233 f.

135 Becker, The Civil Service in the Netherlands, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 234.

136 Vgl. Demmke, Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich, in Veit/Reichard/Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform 2018, 375; European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018, 769.

3.5.3. Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in den Niederlanden

Das Beamtenverhältnis charakterisiert sich auch in den Niederlanden klassischerweise durch besondere Rechten und Pflichten.

So kam Beamten grundsätzlich ein besonderer Kündigungsschutz durch eine Ernennung auf Lebenszeit zu. Für die von den Reformen betroffenen Beamten gilt hingegen nunmehr ein Kündigungsschutz, der im Wesentlichen dem des privaten Arbeitsrechts entspricht. Allerdings ist der Kündigungsschutz auch im privaten Sektor in den Niederlanden besonders stark ausgeprägt. So besteht grundsätzlich eine Pflicht des Arbeitgebers (nun auch des Staates), vor einer Kündigung die Zustimmung des UWV (Institut für Arbeitnehmerversicherungen) oder des Amtsgerichts einzuholen (sogenannte präventive Kündigungsprüfung). Zudem wurde 2015 unter anderem ein Schutz der Arbeitnehmer vor willkürlichem Verhalten der Arbeitgeber eingeführt (Gesetz für Arbeit und Sicherheit/Wet Werk en Zekerheid). Einige Stimmen in der Literatur charakterisierten diese Arbeitsrechtsreform als die Einführung öffentlich-rechtlicher Grundsätze in das private Arbeitsrecht.¹³⁷ Diese Reformen des privaten Arbeitsrechts werden demnach auch als „Rückgrat“ der dann folgenden Reformen des öffentlichen Dienstes beschrieben.¹³⁸ Die Diskrepanz zwischen öffentlichem Dienstrecht und privatrechtlichem Arbeitsrecht war vor der Reform 2020 jedenfalls geringer als in anderen Ländern.

3.5.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden

Auch in den Niederlanden gab es seit den 1980er Jahren anhaltende Reformdiskussionen um den öffentlichen Dienst. Einerseits gab es Bemühungen, Elemente eines Laufbahnmodells für höher-rangige Positionen im öffentlichen Dienst einzuführen, etwa durch den Senior Public Service (Algemene Bestuursdienst/ABD).¹³⁹ Damit sollte einer Fragmentierung der Verwaltung entgegengetreten werden, was der ausgeprägten niederländischen Rechtsstaatstradition entsprach.¹⁴⁰ Andererseits wurden Stimmen lauter, die die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen und im privaten Bereich angleichen wollten.¹⁴¹ Ansätze des New Public Managements resonierten mit einem in der niederländischen Gesellschaft verankerten Pragmatismus. Hiergegen wurde jedoch ab den 1990er Jahren wiederum angeführt, dass der Trend des „managerialism“ durch eine stärkere „Bürgernähe“ korrigiert werden müsse, um der demokratischen Funktion von Verwaltung

137 Becker, The Civil Service in the Netherlands, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 235.

138 Becker, The Civil Service in the Netherlands, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 236.

139 European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018, 769.

140 European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018, 769, 773.

141 Becker, The Civil Service in the Netherlands, in Sommermann/Krywón/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 228.

gerecht zu werden.¹⁴² Diese verschiedenen Stoßrichtungen von Kritik und Reformbestrebungen führten dazu, dass sich rückblickend zunächst keine konsistente Reformagenda längerfristig durchsetzen konnte.¹⁴³ Es wurden ab den 1980er Jahren lediglich punktuelle Reformen insbesondere auf Ebene der regionalen Verwaltungsbehörden durchgeführt, die im Sinne des New Public Management Ansatzes auf Dezentralisierung und Effektivitätssteigerung angelegt waren.¹⁴⁴ Paradigmatisch hierfür steht das sogenannte Tilburg Modell.¹⁴⁵ Nach diesem international vielbeachteten Modell wollte die Stadt Tilburg ihre Kommunalverwaltung weniger an der Tradition einer als bürokratisch wahrgenommenen Behörde und mehr an einem kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen orientieren. Der öffentliche Dienst wurde aber im Zuge der Reformprozesse der 1980er und -90er Jahre nicht grundlegend umstrukturiert.

Obwohl die niederländische Verwaltung in den Jahren 2015/16 als eine der „top performer“ im europäischen Vergleich galt,¹⁴⁶ intensivierte sich in dieser Zeit die Kritik an den Regelungen des niederländischen öffentlichen Dienstes.¹⁴⁷ In diesem Zuge wurden 2016 eine tiefgreifende Reform beschlossen, die 2020 in Kraft getreten ist.¹⁴⁸ Seit 2020 gilt nunmehr das oben beschriebene Gesetz über die Angleichung der Rechtsstellung von Beamten (Wnra).

3.6. Der öffentliche Dienst in der Schweiz

3.6.1. Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst in der Schweiz

Die Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst variiert in den Schweizer Kantonen stark. Zum Tragen kommt hier die ausgeprägte föderale Tradition der Schweiz.¹⁴⁹ Auf Bundesebene war das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten für die meisten Bundesbeamten maßgeblich. Hiernach wurden Beamte auf Zeit (vier Jahre) vom Bundesrat oder der jeweils zuständigen Stelle gewählt. Für die meisten

142 Hendriks/Tops, Local Public Management Reforms in the Netherlands, Public Administration 81 (2003), 311 f.

143 Hendriks/Tops, Local Public Management Reforms in the Netherlands, Public Administration 81 (2003), 301 f.

144 Hendriks/Tops, Local Public Management Reforms in the Netherlands, Public Administration 81 (2003), 305 ff.

145 Dazu Hendriks/Tops, Local Public Management Reforms in the Netherlands, Public Administration 81 (2003), 308 ff.

146 Je 2. Rang in den Kategorien „Vertrauen in die Verwaltung“ und „Effizienz der Verwaltung“ und 3. Rang in „Leistung des öffentlichen Sektors“, European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018.

147 European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018, 778, 769.

148 European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: The Netherlands 2018, 769.

149 Ladner, The Characteristics of Public Administration in Switzerland, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 43; Bellanger, The Civil Service in Switzerland, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 302.

Bundesbeamten wurde dieses Modell im Jahr 2000 aufgegeben. Es gilt nunmehr für die meisten Bundesbeamten das Bundespersonalgesetz (BPG).

Nach dem Bundespersonalgesetz ist das Beschäftigungsverhältnis weiterhin grundsätzlich öffentlich-rechtlich geregelt.¹⁵⁰ Es wird durch einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag begründet (Art. 8 BPG) und kann – auch wegen der gesetzlich bestimmten Rechte und Pflichten – als Beamtentum beschrieben werden. Zur Ergänzung der Bestimmungen kann das Zivilrecht zur analogen Anwendung kommen (Art. 6 Abs. 2 BPG).

Die meisten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten arbeiten jedoch auf dem Level der Kantone.¹⁵¹ Viele der Kantone haben ihr jeweiliges Beamtentum jedoch tiefgreifend umgestaltet und teils privaten Arbeitsverhältnissen erheblich angeglichen.¹⁵²

3.6.2. Aufgaben und Funktionen öffentlicher Dienste in der Schweiz

Das Bundespersonalgesetz von 2000 gilt für die Beschäftigten der Bundesverwaltung, des Parlaments, der Bundesbahn, dezentralisierter Verwaltungseinheiten, der Bundesgerichte und der Bundesanwaltschaft. Damit werden circa 98 % der Beschäftigten des Bundes vom Bundespersonalgesetz erfasst.¹⁵³

Die Bundesverwaltung hat die Aufgabe, die Bundesgesetze und -beschlüsse umzusetzen. Sie untersteht dem Weisungs- und Aufsichtsrechts des Bundesrates und der Obergerichtspräsidenten der Bundesversammlung. Jedes Departement (Bundesverwaltungsbehörde) untersteht dabei einem Mitglied des Bundesrates, welches politisch verantwortlich ist.¹⁵⁴

Die Beschäftigten in anderen Bereichen der Leistungsverwaltung, wie etwa beim Fernverkehr oder im Gesundheitswesen, sind nicht Teil der Bundesverwaltung, sondern als „Staatspersonal“ angestellt – teils auch bei den Kantonen.¹⁵⁵

150 Bellanger, The Civil Service in Switzerland, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 302.

151 Ladner, The Characteristics of Public Administration in Switzerland, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 48 f.

152 Bellanger, The Civil Service in Switzerland, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 301 f.; Haslimeier/Liehard, Management Models for Public Administration in the Swiss Cantons, Swiss Yearbook of Administrative Sciences 16 (2025), 35 ff.

153 Bellanger, The Civil Service in Switzerland, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 304.

154 Ladner, The Characteristics of Public Administration in Switzerland, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 50 f.

155 Ladner, The Characteristics of Public Administration in Switzerland, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 45.

3.6.3. Rechte und Pflichten öffentlich Beschäftigter in der Schweiz

Das Bundespersonalgesetz regelt das öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnis umfassend, einschließlich Sozial-, Unfall- und Lebensversicherungen sowie die Altersvorsorge. Eine Befristung ist nur für bis zu drei Jahre möglich, danach gilt das Beschäftigungsverhältnis als unbefristet (Art. 9 BPG). Kündigungen sind grundsätzlich möglich.

Der Bundesrat setzt zudem einen Mindestlohn für das Bundespersonal fest. Der darüberhinausgehende Lohn soll sich nach Funktion, Erfahrung und Leistung bemessen und nicht mehr primär nach Dienstalter. Die Leistung soll jährlich von den Vorgesetzten evaluiert werden.¹⁵⁶

Gemäß Artikel 20 Bundespersonalgesetz trifft die Beschäftigten eine Sorgfalts- und Treuepflicht. Zudem kann der Bundesrat das Streikrecht für bestimmte Gruppen von Beschäftigten einschränken, soweit dies für die Staatssicherheit, die Wahrung wichtiger Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Landesversorgung erforderlich ist (Art. 24 BPG).

Die meisten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten sind jedoch angestellt, sodass einige Beobachter dem Beamtenstatus auf Bundesebene kaum noch praktische Bedeutung beimessen.¹⁵⁷

3.6.4. Reformen des öffentlichen Dienstes in der Schweiz

Ab den frühen 1990er Jahren wurden auch in der Schweiz Reformbestrebungen im Sinne des New Public Management diskutiert und teils umgesetzt.¹⁵⁸ Es etablierte sich der Begriff der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“.¹⁵⁹ Auch im Zuge dieser Ansätze haben bis heute eine Reihe Kantone die Beschäftigungsverhältnisse ihrer Beamten dem privaten Arbeitsrecht angeglichen.¹⁶⁰

156 Bellanger, The Civil Service in Switzerland, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 306.

157 Ladner, The Characteristics of Public Administration in Switzerland, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 57.

158 Chappelet, The New Model of Swiss Public Management, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 159.

159 Chappelet, The New Model of Swiss Public Management, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 159, 163; dazu Ebinger/Cisneros/Höllerer, Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung 2018.

160 Bellanger, The Civil Service in Switzerland, in Sommermann/Krywoń/Fraenkel-Haeberle, The Civil Service in Europe 2025, 302.

Zudem hat sich die Schweiz zu einem führenden Anwender von sogenannten Performance-Budgeting-Systemen entwickelt.¹⁶¹ Durch diese Systeme sollen die Haushaltsplanung und Zielsetzungen der Verwaltungsbehörden gesteuert werden.¹⁶² Seit 2017 gilt ein entsprechendes „Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung“ (NFB) für die gesamte Bundesverwaltung.¹⁶³ Ursprünglich sollten die so erlangten Daten als Entscheidungsgrundlage für das Parlament bei der Haushaltsplanung dienen. Studien zeigen hingegen, dass die entsprechenden Daten weniger von Parlamentariern abgerufen werden und eher von Verwaltungspersonal selbst.¹⁶⁴ Dennoch kam ein Evaluationsbericht im Jahr 2021 zu einer tendenziell positiven Bilanz durch die befragten Beschäftigten.

* * *

161 Haslimeier/Liehard, Management Models for Public Administration in the Swiss Cantons, Swiss Yearbook of Administrative Sciences 16 (2025), 40.

162 Proeller, Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung in der Schweizer Bundesverwaltung, Verwaltung & Management 28 (2022), 122.

163 Dazu etwa Haldemann et al, Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 5 (2014), 111 ff.; Chappelet, The New Model of Swiss Public Management, in Ladner et al, Swiss Public Administration 2019, 165.

164 Proeller, Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung in der Schweizer Bundesverwaltung, Verwaltung & Management 28 (2022), 123.