



Working Paper

**Strukturwandel im öffentlichen Dienst
der Niederlande**

Jens Ballendowitsch

Jens Ballendowitsch

Strukturwandel im öffentlichen Dienst der Niederlande

Arbeitspapiere – Working Papers

Nr. 80, 2004

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

Ballendowitsch, Jens:

Strukturwandel im öffentlichen Dienst der Niederlande / Jens Ballendowitsch. –
Mannheim : MZES, 2004
(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 80)
ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 2,60

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

Jens Ballendowitsch ist Diplom-Sozialwissenschaftler und ist seit Januar 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).

Eine Publikation aus dem Forschungsprojekt: „Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes: europäische Muster und nationale Fallstudien“.

(Leiter: Dr. Franz Rothenbacher)

Zusammenfassung

Im Rahmen des Forschungsprojektes über die „Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes: europäische Muster und nationale Fallstudien“ (Rothenbacher 2002) untersucht das Arbeitspapier den Strukturwandel im niederländischen öffentlichen Dienst.

Nach einer über Jahrzehnten andauernden Expansionsphase, in der nicht nur die öffentliche Beschäftigung deutlich an Bedeutung zunahm, sondern auch die Personalausgaben und damit die Staatsausgaben massiv anstiegen, zeigt der öffentliche Dienst seit den 1980er Jahren Stagnationserscheinungen und ist rückläufig. Dieser Rückgang ist nicht nur das Ergebnis von politischen Maßnahmen, sondern auch die Reaktion auf bedeutende Strukturveränderungen, die im öffentlichen Dienst selbst liegen. Diese Strukturveränderungen betreffen: das Wachstum der öffentlichen Beschäftigung seit Beginn des 20. Jahrhunderts und den Abbau des öffentlichen Personalbestandes seit dem Ende des 20. Jahrhunderts; die Feminisierung des öffentlichen Dienstes und die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung; der Wandel der Qualifikationsstruktur; sowie der Wandel in der funktionalen Beschäftigungsstruktur. Das Arbeitspapier stellt zusammenfassend die oben genannten Wandlungstendenzen dar und gibt einen Einblick über die Einkommenslage im öffentlichen Dienst sowie über den Veränderungsprozess im Rahmen der sogenannten Normalisierung der Arbeitsbeziehungen.

Abstract

In the framework of a research project about the “Social Structure, Social Security and Social Position of the Public Service Sector: European Patterns and National Case Studies” (Rothenbacher 2002), this paper examines the social category of public employees in The Netherlands.

After decades of expansion, when not only public employment increased, but public expenditure as well, the public service nowadays shows signs of stagnation and deterioration. This drop is not only the result of political measures, but also the reaction to important structural changes in the public service sector itself. These structural changes concern: the increase in public employment since the beginning of the 20th century and its reduction in the late 20th century; the feminization of the public service sector and the increase in part-time work; the transformation of the qualification structure as well as changes in the functional employment structure. The working paper illustrates the above mentioned changes in direction and gives an insight into income position of the public employees and the modification process in the framework of the so called “normalization” of industrial relations.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die historischen Grundlagen des öffentlichen Dienstes	2
2.1	Die historische Entwicklung der Beamtengesetze in den Niederlanden	6
2.2	Statusgruppen und Rechtsstellung	7
3.	Die öffentliche Beschäftigung in den Niederlanden	10
3.1	Nationale Definition und statistische Abgrenzung des öffentlichen Dienstes	10
3.2	Die Datenlage	13
3.3	Trends in der öffentlichen Beschäftigung	14
3.3.1	Territoriale Gliederung der öffentlichen Beschäftigung	16
3.3.2	Feminisierung und Teilzeitarbeit	18
3.3.3	Beschäftigung im öffentlichen Dienst nach Funktionen	22
3.3.4	Bildungsstatus	25
3.4	Aktuelle Politiken und Reformen mit Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung	29
3.5	Aktualität der Privatisierung	32
4.	Die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung, Einkommensentwicklung und Einkommenslage, sowie Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst	34
4.1	Die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung	34
4.2	Einkommensentwicklung und Einkommenslage	38
4.3	Arbeitszeiten	46
5.	Fazit	47
	Literatur	49

1. Einleitung

Nach einer über hundertjährigen Expansionsphase, in der nicht nur die öffentliche Beschäftigung deutlich an Bedeutung zunahm, sondern auch die Personalausgaben und damit die Staatsausgaben massiven anstiegen, zeigt der öffentliche Dienst seit den 1980er Jahren über all in Europa Stagnationerscheinungen und ist teilweise sogar rückläufig (Rothenbacher 1997,1998). Dabei stieg im Zuge des Ausbaus des (wohlfahrts-)staatlichen Leistungsangebotes, vor allem in den Bereichen der sozialen Dienstleistungen und Bildung, nicht nur die quantitative Bedeutung der öffentlichen Beschäftigung, sondern parallel dazu fand auch eine qualitative Veränderung bzw. ein struktureller Wandel des Personalbestands im öffentlichen Dienst statt. Dieser strukturelle Wandel betrifft zum einen die Feminisierung des öffentlichen Dienstes sowie die Zunahme von Teilzeitarbeit und zum anderen den Anstieg des Bildungsniveaus des öffentlichen Personals. Diese Entwicklung ist die Folge des Funktionswandels des öffentlichen Dienstes. Der Funktionswandel wird wiederum einerseits von den allgemeinen gesellschaftlichen Wandlungstendenzen, wie der Bildungsexpansion, der Wandel der Lebensformen bzw. der Funktionsverlust von Kleinfamilien oder allgemein gesagt, des steigenden Bedarfs und der wachsenden Nachfrage nach sozialen und persönlichen Dienstleistungen, beeinflusst. Andererseits ist der Funktions- und Strukturwandel im öffentlichen Dienst aber auch das Resultat von politischen Maßnahmen, wie der Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen, der Konzentration auf staatliche Kernaufgaben, der Förderung von Teilzeitarbeit und der Chancengleichheit. Diese Maßnahmen können dabei teilweise als Reaktionen auf wachsende Personalausgaben und Staatsausgaben verstanden werden. Die Konsequenz dieser universellen Lösungsmöglichkeiten (siehe Rothenbacher 1997,1998) zur Kostensenkung zeigt sich in einem beschleunigten sozialstrukturellen Wandel im öffentlichen Dienst. Daneben haben der massive Personalausbau nach dem Zweiten Weltkrieg und damit verbunden der Anstieg der Staatsausgaben, länderspezifische Reaktionen ausgelöst, die den Charakter der öffentlichen Beschäftigung verändert hat und daher nicht folgenlos für die öffentlichen Beschäftigten selbst geblieben sind. So sind im Zuge dieser Programmatiken die Gehälter im öffentlichen Dienst reduziert oder eingefroren, die Arbeitszeiten und Arbeitsbeziehungen verändert und/oder die Privilegien von Beamten und öffentlichen Angestellten, vor allem im Bereich der sozialen Sicherung, gekürzt worden.

Dieses Arbeitspapier untersucht die beschriebenen Wandlungstrends für den niederländischen öffentlichen Dienst. Untersuchungsleitenden Frage sind wie folgt: Wie stellt sich das Ausmaß des Strukturwandels für den öffentlichen Dienst der Niederlande dar? Durch welche endogenen Maßnahmen ist dieser beeinflusst worden? Und welche Konsequenzen haben sich daraus für die soziale Lage der aktiven öffentlichen Beschäftigten ergeben? Der Aspekt der sozialen Lage bezieht sich dabei lediglich auf die Einkommenssituation der öffentlichen Beschäftigten und den Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten). In einer zweiten Publikation (Ballendowitsch 2004) wird analysiert, welche Auswirkungen die sozialstrukturellen Veränderungen im öffentlichen Dienst auf die Gestaltung der Alterssicherung des öffentlichen Personals haben. Das vorliegende Arbeitspapier ist somit die Grundlage für die anschließende Analyse der Wandlungstendenzen im Bereich der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst. Es bietet zunächst einen knappen Einblick über die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte und den Grundlagen des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden (Kapitel 2), bevor schwerpunktmäßig der

Wandel in der internen sozialen Strukturierung untersucht wird (Kapitel 3). Dieser Abschnitt zielt insbesondere auf die Herausarbeitung langfristiger Trends im Wachstum der öffentlichen Beschäftigung, der geschlechtsspezifischen Segregation des Sektors, der Teilzeitbeschäftigung, der Zugangsqualifikationen sowie der funktionalen Beschäftigungsstrukturen. Daneben werden politische Maßnahmen beschrieben, die Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung und damit auf die interne Struktur des öffentlichen Dienstes ausüben. Darüber hinaus wird der Länderbericht durch bestimmte Aspekte der sozialen Lage, wie etwa die Arbeitszeiten und die Einkommenslage im öffentlichen Dienst (Kapitel vier), komplettiert. Das Arbeitspapier behandelt dabei auch die massiven Veränderungen die sich aufgrund des Normalisierungsprozesses im öffentlichen Dienst ergeben haben. Damit ist dieses Arbeitspapier eine erste umfassende Untersuchung über die sozialstrukturellen Entwicklungstrends im niederländischen öffentlichen Dienst und bietet den Lesern einen detaillierten Überblick über die jüngeren Reformmaßnahmen.

2. Die historischen Grundlagen des öffentlichen Dienstes

Von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklungsgeschichte des niederländischen Beamtentums und des öffentlichen Dienstes ist die historisch-politische Entwicklung. Dabei lassen sich vier zentrale Phasen unterscheiden:

Die erste Phase der Entwicklungsgeschichte des niederländischen Beamtentums beginnt mit der Oberherrschaft Napoleons I. über die Niederlande und der Gründung der „Batavischen Republik“. Zu dieser Zeit bildeten sich die wesentlichen Grundzüge des niederländischen Berufsbeamtentums aus. So beendete die französische Besatzung (1795-1813) zunächst den föderativen Charakter der zusammenbrechenden Republik durch die Schaffung eines zentralistischen Einheitsstaats. Das lose, dezentral organisierte Verwaltungssystem des früheren Staatenbundes wurde in eine zentral organisierte Bürokratie transformiert und durch das so genannte napoleonische Modell der Verwaltung vollständig ersetzt. Gesetzlich fixierte Regelungen determinierten fortan die Verwaltungsabläufe. Das Resultat dieser forcierten Staats- und Verwaltungsreorganisation zeigte sich in einer deutlichen Kompetenz- und Effizienzsteigerung der niederländischen Bürokratie. Zudem übernahm der Staat zunehmend mehr Verantwortlichkeiten in vormals kirchlich dominierten Segmenten, vor allem im Bildungsbereich. Im Zeichen dieser allgemeinen Bürokratisierung wuchs der Bedarf nach fachlich qualifiziertem Personal. In Verbindung mit der quantitativen Personalzunahme stieg zugleich die Anzahl von Spitzenbeamten auf der Ebene der Zentralregierung, die über eine akademische, zumeist juristische Ausbildung verfügten, deutlich an (Kickert & Hakvoort 2000:233). Das Ende der französischen Herrschaft (1813) brachte keine grundlegenden Veränderungen des Verwaltungssystems mit sich, so dass die wesentlichen Strukturen des Verwaltungssystems nach der Rückkehr zur Monarchie erhalten blieben (Raadschelders & Van der Meer 1995:204). Mit ursächlich für den Fortbestand des französisch geprägten Verwaltungssystems und dessen Strukturen war, dass Wilhelm I. aus dem Haus Oranien, der im Jahr 1815 das Königreich der Vereinigten Niederlande proklamierte, in dem Erbe eines gut ausgebauten zentralistischen Verwaltungsorganisation und eines qualifizierten Beamtenapparates als ein effektives

Instrument betrachtete, seine Interessen hinsichtlich der Modernisierung der Niederlande durchzusetzen (Van der Meer & Dijkstra 2000:148f.).

Einen fundamentalen Wendepunkt in der Entwicklungs- und Entstehungsgeschichte des modernen niederländischen Beamtentums markiert der politische Wandel zur parlamentarischen Monarchie. Durch den liberalen Umbruch Mitte des 19. Jahrhunderts verlor der niederländische König seine absolute Regierungsmacht und damit auch die uneingeschränkte Kontrolle über den Beamtenapparat. Dieser war fortan nun nicht mehr dem König, sondern direkt den jeweiligen Ressortministern sowie ihren nachgeordneten Instanzen und somit indirekt auch den Bürgern verpflichtet. Das niederländische Beamtentum wandelte sich innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums, gewissermaßen über Nacht, von einem „king’s servant“ zu einem „civil servants system“. Des Weiteren legte die neue Verfassung von 1848 den Grundstein für eine größere Autonomie der Lokalregierungen und somit für den so genannten dezentralisierten Einheitsstaat, der sich aus einem Dreischichtensystem (Zentralregierung, 12 Provinzen und 489 Gemeinden)¹ zusammensetzt. Im Zuge der aufkommenden Industrialisierung begann der Staat gegen Ende des 19. Jahrhunderts sich vermehrt als Leistungserbringer in infrastrukturellen Bereichen wie Kommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Transport zu betätigen. Damit verbunden war sowohl eine quantitative als auch qualitative Veränderung der Personalstruktur. Der Eintritt neuer Berufe schmälerte die Bedeutung der Juristen im öffentlichen Dienst und erweiterte die berufliche Vielfalt erheblich (Stekelenburg 1999:136).

Ein Entwicklungsgang, der für den öffentlichen Dienst strukturbestimmend sein sollte und die dritte Phase der Entstehungsgeschichte des niederländischen öffentlichen Dienstes kennzeichnet, trat Mitte des 19. Jahrhunderts mit der so genannten Versäulung² (Verzuiling) der niederländischen Gesellschaft und Politik ein. Kulturell und religiös geprägte Vorstellungen über die Zuständigkeit des Staates gaben schon früh den Anstoß für das Entstehen einer besonderen korporatistisch geprägten Beziehung zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppierungen und dem Staat. Schon während der republikanischen Phase bestand in den Niederlanden traditionell eine enge Staat-Kirchen-Beziehung. So besaßen die Mitglieder und Organisationen der niederländischen reformierten Kirche ein Monopol auf öffentliche Ämter und Aufgaben, vor allem im Bereich der Armenfürsorge (Van der Meer & Wagenaar 2002:88f.; Idenburg & van der Loo 1995:318). Zwar übernahm der Staat, bedingt durch die massiven politischen und gesellschaftlichen Veränderungen im 19. und 20. Jahrhundert, zunehmend mehr Verantwortung in sozialen Bereichen, seine Rolle war dabei jedoch vornehmlich auf die Finanzierung und Regulierung (z.B. Qualifikationsvoraussetzungen der Lehrer) beschränkt, wodurch die verschiedenen gesellschaftlichen Segmente (Säulen) ihre starke Stellung als Anbieter von sozialen Dienstleistungen behaupten konnten. Als richtungweisend für die funktionale Aufgabenverteilung zwischen der Gesellschaft und dem Staat gilt in diesem Zusammenhang die Kontroverse zwischen liberalen und konfessionellen Fraktionen über den Artikel 23 der Verfassung von 1917, mit dem Ergebnis der öffentlichen Finanzierung konfessioneller Schulen³. Durch diesen Artikel wurde erstmals

¹ Im Jahr 2003.

² Der Begriff „Versäulung“ bezeichnet die Aufteilung der niederländischen Öffentlichkeit in gegeneinander abgeschottete Gruppierungen, die ein eigenes Lebens- und Kulturbewusstsein pflegen und zugleich als kalkulierbarer Rückhalt im politischen Entscheidungsprozess fungieren.

³ Als Gegenleistung für die öffentliche Finanzierung privater Unterrichtsanstalten wurde das allgemeine Wahlrecht eingeführt.

die finanzielle Gleichberechtigung öffentlicher und privater Schulen im Grundgesetz festgeschrieben⁴. Später wurde diese Regelung auch auf andere soziale Aufgabengebiete (Gesundheit, Wohnen, Sozialarbeit, etc.) ausgedehnt (Van der Meer & Wagenaar 2002:88f.). Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Entwicklungen schufen in den folgenden Jahrzehnten die verschiedenen religiös und kulturell geprägten gesellschaftlichen Segmente vermehrt eigene (private) Organisationen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs avancierte das Prinzip öffentlich finanzierter privater Dienstleistungen dann endgültig zum sozialpolitischen Wachstumsmodell des niederländischen Wohlfahrtsstaates. Diese protestantischen, katholischen, sozialistischen und liberal-neutralen Organisationen waren (und sind) nicht nur an der Ausführung öffentlicher Aufgaben in den Bereichen Gesundheit, Wohnen, Bildung und Sozialfürsorge beteiligt, sondern wurden auch seitens des Staates maßgeblich mit in die politischen Entscheidungsprozesse einbezogen. Diese Konstellation führte zu einer weiteren Verfestigung einer besonderen neo-korporatistischen Struktur der Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Segmenten (Bekke, Kickert & Kooiman 1995:201). Mit der einsetzenden „Entsäulung“ der niederländischen Gesellschaft in den 1950/60er Jahren erfolgte schließlich eine Verschmelzung der religiös und politisch geprägten Institutionen in neutrale Non-Profit-Organisationen (Van der Krogt, Beersen & Kemper 2000:190; Idenburg & van der Loo 1995:320). Die starke Stellung dieser privaten Organisationen als Anbieter von sozialen Leistungen ist bis zur Gegenwart erhalten geblieben, was sich zum Beispiel darin äußert, dass dieser so genannte „subventionierte Sektor“ in der niederländischen Statistik als ein eigenständiger Wirtschaftsbereich (neben dem privaten Sektor und dem öffentlichen Dienst) erfasst wird.

Ein vierter Wendepunkt in der Evolutionsgeschichte des niederländischen öffentlichen Dienstes wird durch die massiven Wirtschaftsreformen im Rahmen des Abkommens von Wassenaar aus dem Jahre 1982 eingeleitet. Dieses Abkommen zwischen der Regierung, den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften gilt als der Grundstein jener Reformen und Gesetze, die zusammenfassend als Poldermodell oder auch holländisches Wunder bezeichnet werden. Dieser Zeitpunkt stellt zugleich den Auslöser für tiefgreifende Veränderungen im niederländischen öffentlichen Dienst dar, der in der Literatur unter dem Begriff „Normalisierung“ zusammengefasst wird. Die im Zuge der Konsolidierung des Staatshaushaltes geführte Debatte über den Normalisierungsprozess⁵ hat sich zunächst auf die Vereinheitlichung der Tarifbestimmungen im öffentlichen Dienst und der Privatisierung der Beamtenpensionskasse (ABP) zugespitzt und läuft schließlich auf die Frage hinaus, ob den Beamten überhaupt noch eine besondere Rechtsposition zukommt. Wie die Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit zeigen, ist diese Frage nicht unberechtigt, denn seit den 1980er Jahren ist ein deutliches Voranschreiten im Abbau der Sonderstellung des öffentlichen Personals zu verzeichnen. Auf den konkreten Inhalt des Normalisierungsprozess wird an gegebener Stelle dieser Arbeit hingewiesen.

Abschließend kann aus den bisherigen Ausführungen Folgendes festgehalten werden:

⁴ Der Bildungssektor und damit der staatliche Bereich ist bis heute durch eine Situation mit zwei verschiedenen Rechtsstellungen gekennzeichnet. Die so genannte Bildungspazifizierung führte dazu, dass zwar die Lehrer in den öffentlichen Schulen den Beamtenstatus besaßen, Lehrer in den Privatschulen jedoch arbeitsrechtlich als „gewöhnliche“ Arbeitnehmer angesehen wurden. So entstand im „staatlichen Bereich“ eine Situation mit zwei verschiedenen Rechtsstellungen. Erst das Pensionsgesetz aus dem Jahre 1922 definierte sämtlich Lehrer als Beamte.

⁵ Der Normalisierungsprozess umfasst im Kern drei Elemente: 1. Die Modernisierung der Arbeitsbeziehungen innerhalb des öffentlichen Dienstes und damit die Stärkung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmervertretungen. 2. Die Anwendung der im privaten Sektor vorherrschenden Mitbestimmungsregelung auf den öffentlichen Dienst. 3. Die schrittweise Integration der öffentlichen Beschäftigten in das allgemeine System der sozialen Sicherung.

Für den Aufbau und den Entwicklungsbeginn eines zur damaligen Zeit modernen Beamtenapparates in den Niederlanden war hauptsächlich die französische Besatzung am Ende des 18. Jahrhunderts verantwortlich. Obwohl der französische Einfluss bei der Etablierung eines modernen niederländischen Verwaltungssystems und Beamtenapparates enorm war, zeigen die Ergebnisse der Studie von Auer et. al (1997), dass die anschließende Entwicklung der Organisationsstruktur des niederländischen öffentlichen Dienstes und des Beamtentums grundlegend verschieden von der Frankreichs und anderer benachbarten Staaten mit napoleonischer Verwaltungstradition verlief (siehe: Auer, Demmke & Polet 1997; Kickert & Hakvoort 2000:225). Mit ursächlich für diesen Entwicklungsgang mag vielleicht der früh erfolgte Wandel von einem absolutistischen hin zu einem modernen, republikanischen Staat sein⁶. Sicher ist jedoch, dass der politische Umbruch Mitte des 19. Jahrhunderts die Möglichkeit zur Loslösung von feudalen Strukturen innerhalb des Staatsdienstes eröffnete und die Demokratisierung des Beamtenapparates voran brachte. Durch die Etablierung eines Mehrschichtensystems wuchs zudem die Bedeutung der lokalen Ebene und zugleich die der lokalen Beamten, womit gewissermaßen eine Entmonopolisierung der Zentralregierungsbeamten im öffentlichen Dienst eingeleitet wurde. Die Kompetenzübernahme des Staates in infrastrukturellen Aufgabenbereichen im Zuge der Industrialisierung am Ende des 19. Jahrhundert führte zu einer weiteren Erhöhung der beruflichen Heterogenität innerhalb des Staatsdienstes.

Strukturbestimmend für die Funktionalität des niederländischen öffentlichen Dienstes und möglicher Erklärungsfaktor für den einzigartigen Charakter des niederländischen Wohlfahrtsstaates ist die Versäulung der niederländischen Gesellschaft. Denn im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern ist der niederländische öffentliche Dienst durch eine verhältnismäßig geringe Beschäftigung in den Funktionsbereichen Bildung⁷ und Gesundheit charakterisiert. Ein Hauptteil der Leistungserbringung in diesen Bereichen erfolgt, historisch bedingt, außerhalb des öffentlichen Dienstes durch private Organisationen. Der niederländische Wohlfahrtsstaat ist somit durch einen personell und finanziell sehr bedeutsamen parastaatlichen Sektor, den so genannten „subventionierten Sektor“, gekennzeichnet. Der Großteil der Beschäftigten dieses Sektors gehört allerdings nicht zum öffentlichen Dienst, obwohl die Finanzierung hauptsächlich und zum Teil ausschließlich durch die öffentliche Hand erfolgt. Ein weiterer strukturbestimmender Faktor in der Entwicklung des öffentlichen Dienstes betrifft den seit den 1980er Jahren vorangetriebene Normalisierungsprozess, der Auslöser für die fast vollständige Angleichung des Beamtenstatus an den Arbeitnehmerstatus im privaten Sektor ist. Wie sich im weiteren Verlauf dieser Arbeit und vor allem der Publikation über die Alterssicherung im niederländischen öffentlichen Dienst (Ballendowitsch 2004) zeigen wird, sind im Jahre 2003 kaum noch Unterschiede zwischen den Beamten und privatwirtschaftlichen Arbeitnehmern vorhanden, so dass die vierte Phase der Entwicklungsgeschichte des niederländischen öffentlichen Dienstes im Prinzip auf eine Nivellierung der Sonderstellung der Beamten in den Niederlanden hinausgelaufen ist.

⁶ Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird deutlich werden, dass der öffentliche Dienst in den Niederlanden in vielerlei Hinsicht große Ähnlichkeiten aufweist zum öffentlichen Dienst in der Schweiz (siehe Ballendowitsch 2003). Inwiefern diese Gemeinsamkeiten durch identische historisch-politische Entwicklungen (beide Länder sind durch eine kaum vorhandene bzw. schwache absolutistische Staatstradition und ein frühes republikanisches Staatsverständnis gekennzeichnet) bedingt sind, müssen andere Studien zeigen.

⁷ Nur etwa 30% der Schüler werden an öffentlichen (staatlichen) Grund- und weiterführenden Schulen unterrichtet (Burger, Dekker, van der Ploeg & van Veen 1997:3).

2.1 Die historische Entwicklung der Beamtengesetze in den Niederlanden

Die einheitliche rechtliche Regelung des Beamtenstatus beginnt in den Niederlanden erst im 20. Jahrhundert. Bis zum Inkrafttreten des Beamtengesetzes (*Ambtenarenwet*) vom 12. Dezember 1929 existierte in den Niederlanden keine einheitliche Gesetzgebung über die Arbeitsbedingungen und den Rechtsstatus der Beamten.

Bis zum Jahre 1848 war die Personalpolitik das alleinige Vorrecht des Monarchen. Es existierten zwar bereits seit der französischen Besatzungszeit erste personalpolitische Gesetze für bestimmte Beamtengruppen, doch nach dem Bruch mit den napoleonischen Regelungen im Jahre 1814 erfolgte zunächst ein Rückschritt in eine selbstherrliche Regelung der Personalpolitik durch den König. Die Einstellung von Beamten geschah planlos, und die Verteilung von Pensionen war, trotz vereinzelt vorhandener Pensionsgesetze, willkürlich. Auch die liberal dominierten Koalitionsregierungen seit dem Jahre 1848 zeigten sich bis zum Ende des 19. Jahrhunderts zögerlich bei der Entwicklung systematischer und einheitlicher gesetzlicher Verordnungen für das gesamte Staatspersonal. Die damaligen *Reglements* beschränkten sich lediglich auf Teilaspekte des Dienstrechts oder galten für einzelne *Departments* bzw. Dienststellen. Ein einheitliches und allgemeingültiges Beamtengesetz für sämtliche Personalkategorien im öffentlichen Dienst existierte zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Ferner war der Charakter des niederländischen Beamtentums im 19. Jahrhundert noch streng elitär und von Patronage geprägt (Van der Meer & Dijkstra 2000:150). Erst durch den zunehmenden Druck der Beamten und ihrer Berufsverbände zeigten sich im frühen 20. Jahrhundert erste Bestrebungen der Regierung, die Rechtslage der Beamten stärker zu formalisieren und zu vereinheitlichen (Van der Meer & Raadschelders 2000:115f.). Denn im Zuge des Wandels vom Nachtwächter- zum Wohlfahrtsstaat wuchsen nicht nur die Verwaltungsaufgaben, sondern auch der Bedarf nach fachlich qualifiziertem Personal. Die Rekrutierung von Staatsbediensteten wurde allmählich entpersonalisiert, und formale Qualifikationen wurden zum Hauptkriterium für die Neueinstellung in den öffentlichen Dienst. Dennoch bestanden bis zum Anfang des 20. Jahrhundert hinein zahlreiche dezentrale personalpolitische Verordnungen und Gesetze. Erst nach dem Ende des Ersten Weltkrieges kulminierte die „Bürokratisierung und Zentralisierung der Personalpolitik“ im Ruhegehaltsgesetz (*Pensioenwet*) aus dem Jahr 1922 und danach im Beamtengesetz aus dem Jahre 1929. Das Beamtengesetz gilt als das umfassendste Gesetz hinsichtlich der Rechte und Pflichten der bürgerlichen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes (Helsen 1994:606). Dieses als Rahmengesetz konzipierte *Reglement* definierte erstmals in einer einheitlichen Form die Grundsätze des niederländischen Beamtentums hinsichtlich des Beamtenprozessrechts, der Beschränkung der Grundrechte und der Ersatzansprüche (Helsen 1994:606). Die genauere Ausgestaltung dieser Grundsätze wurde dabei den jeweiligen Regierungs- und Verwaltungseinheiten selbst überlassen. Denn gemäß des Artikels 125 des Beamtengesetzes sind neben der Zentralregierung oder dem Militär auch die Provinzen, die Gemeinden, die Polizei oder sonstige öffentlich-rechtlicher Behörden, Körperschaften und Agenturen autorisiert, eigene detaillierte Verordnungen für ihr Personal zu erstellen⁸. So regelt zum Beispiel auf der Ebene der Zentralregierung die Allgemeine

⁸ Die jeweiligen Regierungs- und Verwaltungseinheiten besitzen dabei die Kompetenz, Bestimmungen hinsichtlich folgender ausgewählter Bereiche zu treffen: Einstellung, Suspendierung und Entlassung, Überprüfung der Bewerber, Besoldung und

Reichsbeamtenverordnung (Algemeen Rijksambtenarenreglement oder A.R.A.R) Einstellung, Beförderung, Suspendierung, Entlassung, Dienstzeiten, Urlaub, Ansprüche im Krankheitsfall sowie Disziplinarstrafen der Zentralregierungsbeamten. Die Besoldung der Zentralregierungsbeamten reguliert die Beamtenbesoldungsverordnung (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren oder B.B.R.A.) aus dem Jahr 1948 sowie ihre nachgelagerten Gesetze und Revisionen⁹. Neben dem A.R.A.R. bestehen auf zentraler Ebene weitere Regelungen für das Personal der Justiz, für das Militär und für das zivile Militärpersonal. Darüber hinaus existieren auf dezentraler Ebene zahlreiche weitere Verordnungen und Gesetze für das Personal der Gemeinden, Provinzen und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, wobei die materiellen Unterschiede in der Rechtsstellung der verschiedenen Personalgruppen innerhalb des öffentlichen Dienstes gering sind (Jeukens 1973:288). Die Eigenständigkeit der dezentralen Verwaltungs- und Funktionseinheiten im öffentlichen Dienst bei der Gestaltung personalpolitischer Regelungen wurde nach dem Beamtengesetz aus dem Jahre 1929 demnach ausdrücklich betont. Seit den 1980/90er Jahren zeigen sich Hinweise auf eine weiter voranschreitende Fragmentierung und Dezentralisierung des Dienstrechts und der Personalpolitiken. Diese Entwicklung erreichte ihren vorläufigen Höhepunkt im Jahr 1993, als sich der Staat selbst in acht Sektoren aufteilte, in denen Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen für Beamte seitdem autonom durchgeführt werden¹⁰. Im Gegensatz zum früheren zentralisierten Verhandlungsmodell ist es nach dem Sektorenmodell nun möglich, dass z.B. Verhandlungen über Gehälter, je nach Sektor, zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Die bis zum Jahre 1993 bestehende Einheitlichkeit bei den Auseinandersetzungen über beamtenrechtliche Aspekte im öffentlichen Dienst wurde somit zugunsten eines dezentralen Verhandlungssystems aufgegeben.

Zusammenfassend zeigen sich demnach zwei gegenläufige Entwicklungstrends in der Regulierung der Rechten und Pflichten der niederländischen Beamten. Während die Bestrebungen am Anfang des 20. Jahrhunderts darauf zielten, personalpolitische Vorschriften durch die Schaffung eines einheitlichen Beamtengesetzes stärker zu zentralisieren, geht der Trend am Ende des 20. Jahrhunderts weg von einer mehr oder weniger zentral gesteuerten hin zu einer dezentralisierten bzw. sektoralisierten Personalpolitik, wobei lediglich die Altersversorgung, Vorruhestandsregelungen und einige Fragen zur sozialen Sicherheit noch auf zentraler Ebene verhandelt werden.

2.2 Statusgruppen und Rechtsstellung

Innerhalb des Kreises des hoheitlich tätigen Personals (öffentlich Bedienstete) konnten bis Mitte der 1990er Jahre zwei Statusgruppen unterschieden werden: zum einen die Beamten, und zum anderen die Angestellten bis zum 1. April 1993. Die Personalgruppe der „Arbeiter“ wurde bereits im Jahre 1971 abgeschafft. Die Definition des Beamten ist formal durch den Artikel 1, Absatz 1 des Beamtengesetzes aus dem Jahr 1929 bestimmt: „Beamter im Sinne dieses Gesetzes ist der, der im öffentlichen

Wartegeld, Sozialleistungen, Arbeitszeiten und Urlaub, Mitbestimmung, Verhandlungen mit den Beamten etc. (Helsen 1994:607).

⁹ Eine Anzahl von sozialrechtlichen Bestimmungen (z.B. Kinderzuschlagsregelungen für das Behördenpersonal) sind dabei außerhalb der Besoldungsverordnung gesetzlich fixiert.

¹⁰ Zuvor wurden die Tarifverhandlungen auf zentraler Ebene geführt. Hierfür war ausschließlich das Innenministerium verantwortlich.

Dienst angestellt ist, um hierzulande ein Amt zu bekleiden“¹¹. Beamte im Sinne dieses Gesetzes sind durch einseitige Verfügung angestellt und unterliegen dem öffentlichen Recht. Absatz 3 dieses Artikels schließt ausdrücklich diejenigen Personen im öffentlichen Dienst von der Definition des Beamten aus, deren Dienstverhältnis auf bürgerlichem Recht beruht. Ferner geht aus dem Artikel 134 des Beamtengesetzes hervor, dass nur unter einschränkenden Voraussetzungen (Einstellung auf Probe, Altersgrenze des Bewerbers) die Möglichkeit des Abschlusses eines zivilrechtlichen Arbeitsvertrages im öffentlichen Dienst erlaubt ist (Helsen 1994:610). Zivilrechtlich ausgestaltete Arbeitsverhältnisse sollen nach dem Gesetz demnach die Ausnahme bleiben und werden daher praktisch nur als ein Durchgangsstadium bis zum Erreichen eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses angesehen. Dementsprechend spielte das Angestelltenverhältnis im niederländischen öffentlichen Dienst auch kaum eine bedeutende Rolle. Lediglich 3% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahre 1993 besaßen einen zivilrechtlichen Arbeitsvertrag¹² (Onnée-Abbruciati, Fernandes & Hutsebaut 2000:195). Nach dem Beamtengesetz herrschte zudem der Grundsatz, dass die Angestellten im öffentlichen Dienst, die so genannten „Arbeidscontractanten“, gegenüber den Beamten keine wesentlich schlechtere Rechtsstellung erhalten sollten. Dementsprechend waren zahlreiche Bestimmungen bis 1993 gleichzeitig auf beide Statusgruppen anzuwenden, so dass in vielen Fällen auch nicht zwischen den beiden Gruppen differenziert wurde (Tekülve 1964:3). Zumal zwischen dem Rechtsstatus eines Angestellten im öffentlichen Dienst und dem eines Beamten praktisch keine wesentlichen Unterschiede bestanden, wie z.B. im Hinblick auf die soziale Sicherung, die Besoldung, oder die Mitbeteiligung an den Tarifverhandlungen. Die ohnehin nur per Gesetz definierte begrenzte Möglichkeit zum Abschluss eines zivilrechtlichen Arbeitsvertrages und die im Zuge des Normalisierungsprozesses aufkommende Diskussion über die generelle Zweckmäßigkeit von Statusunterschieden zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich lassen die Abschaffung des Angestelltenstatus im niederländischen öffentlichen Dienst als eine logische Konsequenz erscheinen. Denn der Erhalt von formalen Statusunterschieden innerhalb des öffentlichen Dienstes wäre vor dem Hintergrund dieser generellen Angleichungsbestrebungen mit dem privaten Sektor eine vom Normalisierungsprozess divergierende Maßnahme.

Neben den Beamten und den Angestellten (bis 1993) gibt es noch das Personal mit besonderem Dienstverhältnis, dessen Rechtsstellung sich ebenfalls nur wenig von der des Beamten unterscheidet. Hierbei handelt es sich um Richter, Polizisten, Lehrer und Berufssoldaten. Der markanteste Unterschied zu den Beamten der Zentralregierung, der Provinzen, Gemeinden und Wasserverbänden ist, dass diese Personalgruppen überwiegend innerhalb bestimmter Laufbahngruppen Karriere machen und zum Teil eine Lebenszeitanstellung genießen¹³ (Helsen 1994:612f.).

¹¹ Darüber hinaus ist im niederländischen Recht der Begriff „Beamter“ („Ambtenaar“) in einer Reihe von weiteren Gesetzen definiert. Nach dem Pensionsgesetz aus dem Jahr 1922 (Artikel 3, Absatz 1) ist Beamter, wer durch die zuständige Behörde des Reiches, einer Provinz, einer Gemeinde, eines Wasserverbandes (Waterschap) ernannt ist und im festen Dienst eine Stelle bekleidet, mit der ein Gehalt verbunden ist. Im Sinne des ARAR aus dem Jahr 1931 (Artikel 1, Absatz 1) wird der Begriff „Beamter“ wie folgt definiert: „Beamter ist, wer durch das Reich angestellt ist, um im bürgerlichen öffentlichen Dienst dieses Landes tätig zu sein“. Nach der Besoldungsordnung für die Beamte des Reiches von 1948 ist derjenige Beamte, der durch die zuständige Behörde ernannt wurde, ein Amt auszuüben, das in den Anlagen zu der Verordnung aufgeführt ist. Folglich existieren in den Niederlanden verschiedene Beamtenbegriffe, und es wird nicht von einer einheitlichen Definition ausgegangen.

¹² Die Rechtslage der Angestellten wurde bis 1993 durch die Verordnungen (arbeidsovereenkomstenregeling) der jeweiligen öffentlichen Arbeitgeber geregelt.

¹³ Eine Lebenszeitanstellung genießen in den Niederlanden nur die mit der Rechtssprechung beauftragten Mitglieder der richterlichen Gewalt und der Generalstaatsanwalt beim Hohen Rat (Helsen 1994:618).

Der niederländische öffentliche Dienst ist im Gegensatz zu seinen geographischen Nachbarn generell dadurch charakterisiert, dass dieser kein Laufbahnsystem sondern ein Positionssystem darstellt. Das grundlegende Prinzip des Positionssystems ist darin zu sehen, dass die Beamten nicht in eine spezifische Laufbahn eintreten, sondern lediglich für einen bestimmten Dienstposten eingestellt werden. Obwohl in der Praxis ein niederländischer Beamter in der Regel in ein Dienstverhältnis auf unbestimmte Zeit berufen wird, welches, wenn der Beamte nicht aus Gründen gemäss des Beamtengesetzes (z.B. Unfähigkeit, Straffälligkeit) entlassen wird, bis zum gesetzlich festgelegten Pensionierungsalter dauert, erfolgt dennoch keine Ernennung auf Lebenszeit, und der Beamte wird auch nicht innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Systems der beruflichen Entwicklung gefördert (Auer, Demmke & Polet 1997:34). Die meisten Beamten sind demnach prinzipiell kündbar und können auch befristet und nur für eine bestimmte Aufgabe angestellt werden (de Leede & van Wijnbergen, 1982:134f.) Eine Dauereinstellung¹⁴ als Beamter kann nur erreicht werden, wenn eine Planstelle besteht oder eingerichtet wird. Da im niederländischen öffentlichen Dienst, mit gewissen Ausnahmen, keine spezifischen Laufbahnen vorgegeben sind und im Prinzip für jeden Bürger die Möglichkeit zum Eintritt in den Staatsdienst gegeben ist, was durch den Artikel 3 der niederländischen Verfassung¹⁵ symbolisiert wird, kann der niederländische öffentliche Dienst daher als offenes System charakterisiert werden (Auer, Demmke & Polet 1997). Der verfassungsmäßig betonte offene Charakter des niederländischen öffentlichen Dienstes scheint sich auf die Gestaltung des Beamtengesetzes ausgewirkt zu haben¹⁶, denn mit einem starren und unflexiblen Beamtenrecht wären die Reformen der letzten 20 Jahre hinsichtlich der Beschränkung des Sonderstatus der Beamten nicht erklärbar. Dies betrifft im Besonderen die sozialen Regelungen und den Bereich der Tarifverhandlungen. So gelten seit dem Jahr 2001 für die niederländischen Beamten die gleichen nationalen Gesetze über Arbeitslosenunterstützung, Invaliditätsrenten, betriebliche Renten und Krankengeld wie für Arbeitnehmer im privatwirtschaftlichen Bereich. Ferner gelten im öffentlichen Dienst keinerlei Sonderregelungen bei den Auseinandersetzungen um die Arbeitsbedingungen. Demzufolge wird, zumindest seitens des Innenministeriums, über eine generelle Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit bezüglich der Beseitigung des Rechtsstatusunterschiedes zwischen den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigten nachgedacht, bisher jedoch ohne Ergebnis (Ministerie van van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003). Die Diskussion über die Abschaffung des Beamtenstatus wird dabei jedoch nicht erst seit der jüngsten Vergangenheit geführt, sondern besitzt aufgrund der historischen Entwicklungsgeschichte des niederländischen öffentlichen Dienstes eine lange Tradition. Denn wie bereits im ersten Abschnitt angesprochen wurde, besteht seit der so genannten „Bildungspazifizierung“, also der finanziellen Gleichbehandlung privater und öffentlicher Einrichtungen in bestimmten gesellschaftlichen Funktionsbereichen, ein Nebeneinander staatlicher und privater Leistungserfüllung. Der damalige Beschluss über die finanzielle Gleichstellung von privaten und öffentlichen Einrichtungen umfasste dabei lediglich den Finanzierungsaspekt, jedoch nicht die Angleichung der Rechtsstellung des Personals, mit Ausnahme der Leh-

¹⁴ Dies betrifft rund 92% der Staatsbediensteten (Herweijer & Nomden 2001).

¹⁵ In diesem heißt es: „Alle Niederländer haben gleichermaßen Zugang zu öffentlichen Ämtern“.

¹⁶ Der offene Charakter des niederländischen öffentlichen Dienstes und die damit verbundene Nicht-Lebenszeitanstellung können ein Erklärungsfaktor dafür sein, warum nach dem niederländischen Recht mit dem Beamtenstatus kein verfassungsmäßig verankertes Recht auf eine besondere Alimentierung durch den Staat verbunden ist, wie es etwa das Deutsche Grundgesetz vorsieht. Denn eine lebenslange Alimentierung der Beamten würde dem Kern der Verfassung widersprechen.

rer. Die besondere Rechtsstellung dieser Gruppe wird im Pensionsgesetz aus dem Jahre 1922 nochmals betont. Aufgrund dieser Konstellation ist es verständlich, warum in den Niederlanden Fragen der Rechtsangleichung zwischen öffentlichen und privaten Beschäftigten schon früh Gegenstand leidenschaftlicher politischer und gesellschaftlicher Diskussionen waren und vermutlich durch die Entwicklungen im Zuge des Normalisierungsprozesses weiter verschärft wurden.

3. Die öffentliche Beschäftigung in den Niederlanden

In diesem Abschnitt werden Entwicklungen der Beschäftigung im niederländischen öffentlichen Dienst untersucht. Der Schwerpunkt wird auf die Herausarbeitung langfristiger Trends auf der Makroebene und auf die interne Struktur des öffentlichen Dienstes gelegt. Als bedeutende Wandlungstendenzen werden thematisiert: das Wachstum sowie der Ab- und momentane Wiederaufbau der öffentlichen Beschäftigung; die Feminisierung des öffentlichen Dienstes; die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung und der Wandel der Qualifikationsstruktur sowie der funktionalen Beschäftigungsstruktur. Diese Wandlungstendenzen in der internen Strukturierung des öffentlichen Dienstes werden vor dem Hintergrund politischer Maßnahmen, die offensichtlich Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung genommen haben, dargestellt. Für das weitere Vorgehen ist es allerdings zunächst notwendig, die Sozialkategorie der öffentlichen Beschäftigten von den übrigen Erwerbstätigen abzugrenzen.

3.1 Nationale Definition und statistische Abgrenzung des öffentlichen Dienstes

Eine einheitlich und gesetzlich verankerte Definition des öffentlichen Dienstes, wie sie z.B. in Deutschland das „Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst“ (FPStatG) bereitstellt, existiert in den Niederlanden nicht. Im alltäglichen und auch wissenschaftlichen Gebrauch wird der Begriff „öffentlicher Dienst“ („public service“) häufig mit dem des „öffentlichen Sektors“ („public sector“) gleichgesetzt, obwohl dies, wie noch gezeigt wird, zwei unterschiedliche Konzepte sind. Eine ungenaue Begriffsabgrenzung kann daher schnell zu divergierenden Vorstellungen und damit zu falschen Beurteilungen und Rückschlüssen über das Wesen und die Größe des staatlichen Sektors bzw. des öffentlichen Dienstes führen. Daher ist eine eindeutige und klare Definition des Untersuchungsgegenstandes von entscheidender Bedeutung, vor allem weil in den Niederlanden die Unterschiede zwischen den Begriffen „öffentlicher Dienst“ und „öffentlicher Sektor“ gravierender ausfallen als dies vielleicht in anderen europäischen Ländern der Fall ist¹⁷.

Der Begriff des öffentlichen Dienstes ist erstmals erwähnt im Artikel 1 des Beamtengesetzes aus dem Jahre 1929: „Beamter im Sinne des Gesetzes ist derjenige, der im öffentlichen Dienst angestellt worden ist, um hierzulande tätig zu sein“. Der Begriff öffentlicher Dienst wird im Gesetz nicht weiter definiert, jedoch bestimmt Absatz 2 des Artikels 1: „Zum öffentlichen Dienst gehören alle Dienste und Betriebe, die vom Staat und den öffentlichen Körperschaften verwaltet werden.“ (De Leede & van Wijbergen 1982:131f.). Gemäß dieser institutionellen Definition erscheinen als Angehörige des öffentli-

¹⁷ Siehe dazu die Studie von Scholten, Dirven & Kersten, 1994.

chen Diensts nur jene Personen, die als Arbeitskräfte in einem Anstellungsverhältnis der Dienst- und Weisungsgewalt eines Gemeinwesens unterstellt sind. Der öffentliche Dienst ist dann die Beschäftigung im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Der niederländische öffentliche Dienst umfasst somit ausschließlich die Beschäftigten, deren Arbeitsbedingungen durch Verhandlungen mit einer Regierungs- oder Verwaltungseinheit direkt determiniert sind (Scholten, Dirven & Kersten 1994:23). Dabei ist es unbedeutend, ob das Anstellungsverhältnis auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage beruht. Ähnlich sieht es auch van Braam (1957) in seiner Arbeit über die „Beamten und Bürokratie in den Niederlanden („Ambtenaren en bureaucratie in Nederland“), der „die öffentlichen Beschäftigten („Overheidspersoneel“) als Funktionsträger (mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 25 Stunden) definiert, die im organisatorischen Verband des öffentlichen Dienstes tätig sind und aus allgemeinen öffentlichen Mitteln entlohnt werden. Den öffentlichen Dienst („Overheidsapparaat“) definiert van Braam als die Gesamtheit der Dienste, Behörden, Betriebe und Anstalten, die vollständig oder freiwillig vollständig von den Finanzen der Zentralregierung, der Provinzen, der Gemeinden und der Wasserverbände abhängig sind oder durch Auftrag bestehen. Anstalten und Büros des subventionierten Sektors werden als nicht dem öffentlichen Dienst zugehörig angesehen.

Seit 1993 setzt sich der niederländische öffentliche Dienst aus drei Regierungsebenen (Zentralregierung, Provinzen und Gemeinden) und einer verbleibenden Kategorie, den Wasserverbänden, sowie aus vier Funktionsbereichen (Militär, Bildungswesen, Polizei und Justiz) zusammen. Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen¹⁸ gehören nicht zum öffentlichen Dienst, auch wenn die Betriebe im vollständigen Besitz des Staates sind, aber einen privaten Rechtsstatus besitzen (OECD 1997a:62). Grundsätzlich gilt, dass privatrechtliche Organisationsformen eine Unterordnung ihrer Arbeitnehmer unter den Begriff des öffentlichen Dienstes ausschließen. Gleiches gilt für die Rechtsform einer Stiftung, auch wenn diese vom Staat gegründet wurde, sowie für privatrechtliche Vereinigungen. Allerdings existieren Ausnahmen, denn die Beschäftigten an privaten Bildungseinrichtungen werden, obwohl sie keinen Beamtenstatus besitzen (Stekelenburg 1999:138f.), vom Innenministerium statistisch, genauso wie jene an staatlichen Schulen, als öffentliche Bedienstete erfasst. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Zum einen findet das Allgemeine Bürgerliche Pensionsgesetz (Algemene Burgerlijke Pensioenwet) für öffentliche Beschäftigte unmittelbar Anwendung auch auf das Personal an privaten Bildungseinrichtungen, wie Lehrer und Professoren (Jeukens 1973:281f). Zum anderen hat sich der materielle Inhalt des Arbeitsvertrags dieser Personalgruppe weitgehend den beamtenrechtlichen Arbeitsbedingungen angenähert. Beides erklärt, warum die Beschäftigten des Bildungssektors, unabhängig von dem Rechtsstatus ihres Arbeitgebers (öffentlich- oder privatrechtlich), statistisch genauso zum öffentlichen Dienst gezählt werden, wie das Personal der Zentralregierung, der Provinzen und Gemeinden etc. (Helsen 1994:613). Die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im subventionierten Sektor folgen zwar ebenfalls zu einem gewissen Grad denen des öffentlichen Dienstes, allerdings betrifft ein markanter Unterschied die Nicht- Zugehörigkeit zu der Beamtenpensionskasse (Van der Krogt, Beersen & Kemper 2000:190). Aus diesem Grund werden in dem Kontext dieser Arbeit lediglich die

¹⁸ Der Begriff „öffentliche Unternehmung“ umfasst in den Niederlanden 1.: Wirtschaftsorganisationen mit öffentlichem Rechtsstatus; 2.: staatliche Dienstleistungsanbieter, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor Dienste anbieten; und 3.: Wirtschaftsorganisationen privaten Rechts mit hohem Staatsbeteiligungen (Haffner & Berden 1998:6).

Beschäftigten im privaten Bildungswesen als integraler Bestandteil des öffentlichen Dienstes angesehen, auch wenn sie nur bedingt formal zum öffentlichen Dienst gehören.

Neben dieser enger gefassten Begriffsabgrenzung des öffentlichen Dienstes ist in den Niederlanden eine weiter gefasste Definition des öffentlichen Dienstes bzw. des öffentlichen Sektors gebräuchlich. Danach zählen alle Aktivitäten und Personen des parastaatlichen bzw. des subventionierten Sektors zum weiter gefassten Begriff des öffentlichen Dienstes, der wiederum gleichzusetzen ist mit dem Begriff des öffentlichen Sektors. Zum subventionierten Sektor gehören Agenturen oder Organisationen, die zu mehr als 50% durch den Staat oder durch gesetzlich geregelte Beiträge finanziert werden. Das heißt, dass neben den Beamten auch die Beschäftigten des subventionierten Sektors, also das Personal von Einrichtungen überwiegend aus den Bereichen der sozialen Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Wohlfahrtspflege, etc.), zum weiter gefassten Kreis des öffentlichen Dienstes gezählt werden. Die Beschäftigten dieser Einrichtungen unterstehen meistens ähnlichen arbeitsvertraglichen Regelungen wie sie auch für Beamte gelten. Allerdings werden die Arbeitskonditionen nur indirekt vom Staat, per Gesetz oder Subventionsregelungen, determiniert, weil der staatliche Einfluss aufgrund der rechtlichen Selbstständigkeit dieser Organisationen relativ beschränkt bleibt (Moll, van der Meer & Visser 2003:2). Aufgrund der langen korporatistischen Tradition hat sich dieser Bereich zu einem bedeutenden Wirtschaftsegment in den Niederlanden entwickelt. So kam eine vom niederländischen Innenministerium beauftragte Forschungsgruppe, die sich in ihrer Arbeit mit der Definition des niederländischen öffentlichen Dienstes und seiner personellen Zusammensetzung im Vergleich zu anderen europäischen Staaten beschäftigte, zu dem Ergebnis, dass keines in dieser Studie behandelte Länder¹⁹ auch nur annähernd einen ähnlich finanziell und personell bedeutungsvolleren subventionierten Sektor aufweist wie die Niederlande (Scholten, Dirven & Kersten 1994:75). Bei der Beurteilung der Größe des öffentlichen Dienstes ist es daher angebracht genau zu unterscheiden, ob der öffentliche Dienst (enger gefasste Definition) oder der öffentliche Sektor (weiter gefasste Definition) untersucht werden soll. Häufig findet sich in der Literatur eine Vermischung dieser beiden Konzepte.

Gemäß diesen Ausführungen setzt sich der *öffentliche Dienst* demnach formal lediglich aus dem Personal der acht Teilbereiche zusammen. Der *öffentliche Sektor* umfasst zusätzlich das Personal des subventionierten Sektors. Staatsbetriebe gehören nach der Definition des niederländischen Innenministeriums und des Statistischen Zentralbüros (CBS), sofern sie einen privaten Rechtsstatus besitzen, nicht zum öffentlichen Dienst, selbst wenn diese im vollständigen Besitz des Staates sind, wie z.B. Amsterdamer Flughafen Schiphol oder die Zentralbank (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS: 2001:255). Die Statistik über den öffentlichen Dienst schließt daher die meisten marktproduzierenden Unternehmen und Institutionen mit privater Rechtsform aus. Statistiken über den öffentlichen Sektor beinhalten dagegen neben dem Personal des öffentlichen Dienstes immer auch das Personal des subventionierten Sektors.

Die in dieser Arbeit verwendete statistische Abgrenzung des öffentlichen Personals gegenüber den übrigen Erwerbstätigen erfolgt entsprechend der oben erläuterten engeren Definition des öffentlichen Dienstes nach der Rechtsform des Arbeitgebers (öffentlicher vs. privater Rechtsstatus). Der Rechtssta-

¹⁹ Belgien, Dänemark, Schweden, Großbritannien und Deutschland.

tus der Beschäftigten ist unbedeutend, das heißt, sowohl Personen die in einem öffentlich- wie auch in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis (zeitlich befristetes Personal) zu einer öffentlich-rechtlichen Institution stehen, werden als öffentliche Beschäftigte erfasst. Sämtliche Arbeitnehmer der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber (Zentralstaat, Provinzen, Gemeinden, Kreisregierungen, Wasserverbände, Justiz, Polizei und Bildungssektor) werden in dieser Arbeit als öffentliches Personal, Beamte oder öffentliche Beschäftigte bezeichnet. Die Arbeitnehmer von Institutionen und Unternehmen mit einem privaten Rechtsstatus gehören nicht zum öffentlichen Dienst. Davon ausgenommen ist das Personal an privaten Bildungseinrichtungen.

3.2 Die Datenlage

Angaben über den Umfang des öffentlichen Personalbestandes basieren auf unterschiedlichen und nur schwer vergleichbaren Quellen. Hauptverantwortlich für die statistische Erfassung des öffentlichen Personals ist das niederländische Innenministerium. In der jährlich erscheinenden Publikation „Kerngegevens (Bezoldiging) Overheidspersoneel“ werden Daten über den gesamten Personalbestand (Zentralregierung, Provinzen, Gemeinden, Polizei, Justiz, Unterricht, Wasserverbände, Kreisregierungen) bereitgestellt. Die Beschreibung langfristiger Entwicklungstendenzen anhand dieser Publikation wird durch zum Teil unvollständige (z.B. fehlende Angaben über den Personalbestand der Provinzen; siehe Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1976) und inkonsistente Kategorieführung (z.B. im Bereich Unterrichtswesen²⁰) erschwert (Scholten, Dirven & Kersten 1994:101). Dadurch bedingt kann es für weiter zurückreichende Zeitreihenanalysen zu Verzerrungen kommen. Eine exakte Vergleichbarkeit der Daten ist erst seit 1993 gegeben. Aus diesem Grund müssten die Statistiken über den öffentlichen Dienst, wie sie vom Innenministerium zur Verfügung gestellt werden, durch weitere nationale Quellen ergänzt werden. In den zahlreichen Publikationen des Statistischen Zentralbüros (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS), welches ebenfalls Angaben über den öffentlichen Personalbestand (Gemeinden, Provinzen, Wasserverbände und Kreisregierungen) bereitstellt, existieren häufig jedoch definitorische Variationen des öffentlichen Personalbestandes und der Analyseeinheit. Zum Beispiel wird in den „National Accounts“, die jährlich den öffentlichen Personalbestand wiedergeben, manchmal über Personen berichtet, ein anderes Mal jedoch über Vollzeitäquivalenzen. Eine exakte Untersuchung der personellen Entwicklung im öffentlichen Dienst anhand dieser Statistik ist daher kaum möglich. Zudem erlauben die Statistiken des Statistischen Zentralbüros (CBS) keine exakte Aufschlüsselung des öffentlichen Dienstes nach Subsektoren (Scholten, Dirven & Kersten 1994:21; OECD 1997a:62; Terpstra 2003). Eine Ergänzung der Statistiken des CBS durch die des Innenministeriums ist somit aufgrund der genannten Mängel für detaillierte Analysen über sozialstrukturelle Entwicklungstrends im öffentlichen Dienst seit den 1970er Jahren ungeeignet. Folglich muss bei der anstehenden Untersuchung vorwiegend auf die Statistiken des niederländischen Innenministeriums und ergänzend auf die internationaler Statistiken zurückgegriffen werden. Auf die etwaigen Unzulänglichkeiten dieser Quellen wird an gegebener Stelle hingewiesen.

²⁰ Beispielsweise wurde die Rubrik „Universitätskrankenhäuser“ bis zum Jahr 1993 dem Bereich „Unterrichtswesen“ zugeordnet. Seit dem stellt dieser Bereich eine eigenständige Personalkategorie dar.

3.3 Trends in der öffentlichen Beschäftigung

Die erste umfassende Studie über das niederländische Beamtentum und die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst wurde von van Braam (1957) durchgeführt. Nach van Braam fiel das Personalwachstum im öffentlichen Dienst vor dem 20. Jahrhundert noch verhältnismäßig gering aus. Erst mit dem Anstieg der Verwaltungsaufgaben und der Übernahme neuer staatlicher Kompetenzen, insbesondere im infrastrukturellen Bereich, stieg der Personalbestand im frühen 20. Jahrhundert, vor allem auf der Ebene der Zentralregierung und Gemeinden, massiv an. So erhöhte sich innerhalb der Jahre 1899 und 1920 die Zahl der zivilen öffentlichen Beschäftigten²¹ (*burgerlijke overheidspersoneel*) von 69.000 auf 240.000. Die öffentliche Beschäftigungsquote, das heißt der Anteil des öffentlichen Personals in Prozent aller beschäftigten Personen in den Niederlanden, verdoppelte sich von rund 3,4% auf 6,9% (Stekelenburg 1999:141; Van Braam 1957:25). Der Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg trug zu einem weiteren kontinuierlichen Personalanstieg im öffentlichen Dienst bei (van der Meer & Dijkstra 2000:157). Bis zum Jahre 1985 stieg die Anzahl des öffentlichen Personals auf 945.200²² Beschäftigte an. Die Niederlande waren zu diesem Zeitpunkt in einer Krisensituation, die durch ein schnell anwachsendes Haushaltsdefizit sowie hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war und Fragen über die Zweckdienlichkeit und Effektivität des öffentlichen Dienstes aufwarf. Die Erkenntnisse dieser am Ende der 1970er Jahren beginnenden Krisensituation gaben den Impuls für den Mitte der 1980er Jahren einsetzenden Beschäftigungsabbau und Restrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst²³. Seit den 1990er Jahren ist jedoch wieder ein gegenläufiger Trend zu beobachten, nach dem in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes die Beschäftigung wieder ausgebaut wird. So stieg zwischen 1990 und 2001 die Zahl der im öffentlichen Dienst tätigen Personen wieder um mehr als 215.000 auf insgesamt 931.180 Beschäftigte an (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kerngegevens Overheidspersoneel 2001). Zwischen 1985 und 2001 ist die Anzahl der öffentlichen Beschäftigten in den Niederlanden somit nahezu konstant geblieben.

Gemäß den Angaben der OECD ist für die Niederlande, wie in allen anderen westeuropäischen Ländern auch, bis in die 1980er Jahre hinein ein langfristiges Wachstum der öffentlichen Beschäftigten zu beobachten. Nach der OECD-Statistik²⁴ ist die öffentliche Beschäftigung in Prozent aller erwerbstätigen Personen zwischen 1960 bis 1985 von etwa 11% auf rund 15% angestiegen. Bis zum Jahr 1990 geht die relative öffentliche Beschäftigung permanent auf 12,9% zurück. Seitdem zeigt sich eine gewisse Stabilisierung im relativen Anteil öffentlicher Beschäftigung bei rund 12,2% (1999) (OECD 1997b:44; OECD 2001). Mit ursächlich für diese Entwicklung ist vor allem das so genannte niederländische Beschäftigungswunder der 1990er Jahre, das zu einer insgesamt verbesserten Arbeitsmarktlage geführt hat. Die private Beschäftigung hat dabei etwas stärker zugenommen als die im öffentlichen Dienst. Die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Prozent aller beschäftigten Personen stellt

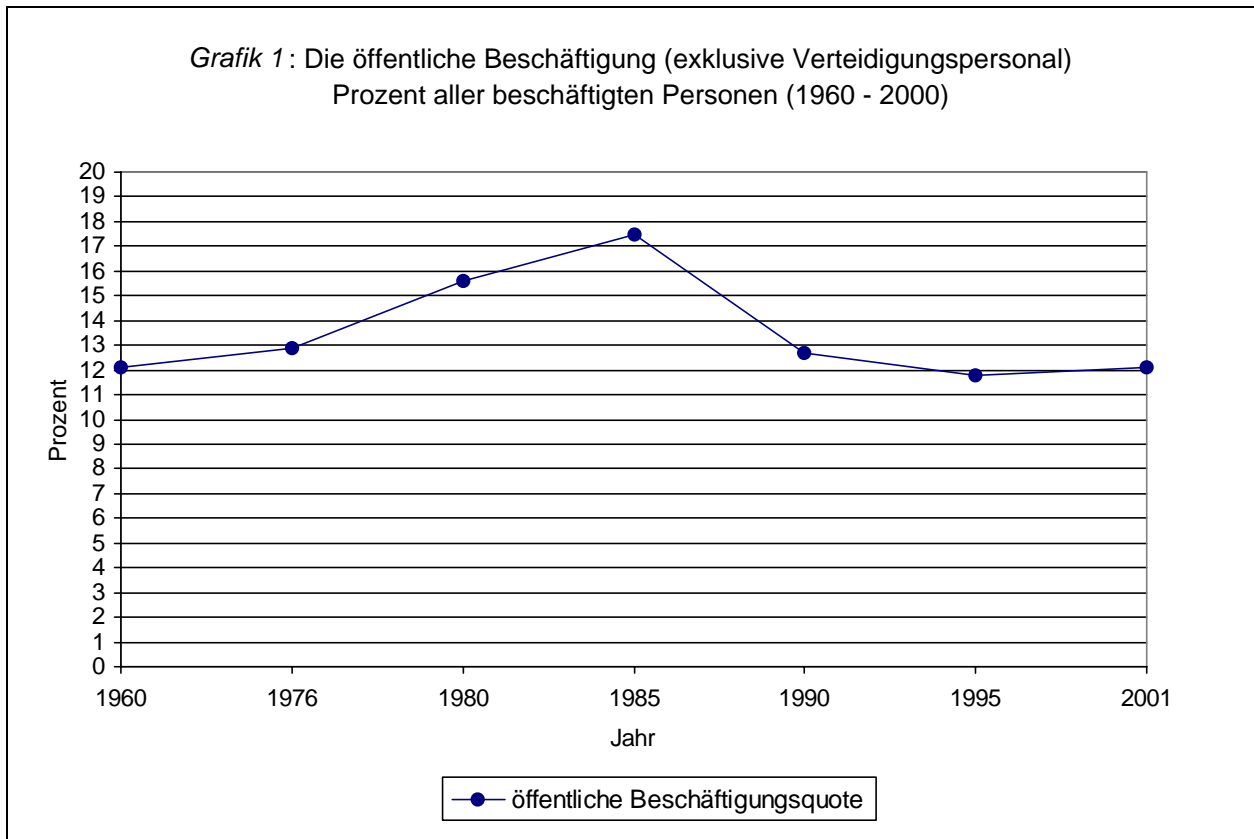
²¹ Inklusive des Unterrichtspersonals.

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kerngegevens Overheidspersoneel 1985; exklusive des Verteidigungspersonals waren im Jahr 1985 842.019 Personen im öffentlichen Dienst tätig.

²³ Die Maßnahmen betrafen dabei die vermehrte Schaffung von Teilzeitstellen im öffentlichen Dienst, die Privatisierung von Staatsunternehmen sowie die Verlagerung von öffentlichen Aufgaben in die parastaatliche und private Sphäre (Van der Meer & Roborgh (1988:170f.)

²⁴ Die OECD-Statistik umfasst keine öffentlichen Unternehmen.

sich nach der Statistik des niederländische Innenministerium²⁵ (exklusive des Verteidigungspersonals²⁶) wie folgt dar:



Quellen: Die öffentliche Beschäftigungsquote beruht auf eigenen Berechnungen gemäß den Angaben des CBS (2003a), Van der Meer und Dijkstra (2000:157) für das Jahr 1960 und des niederländischen Innenministeriums (Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1976, 1980, 1985, 1990; Kerngegevens Overheidspersoneel 1995,2000). Es wurden alle erwerbstätigen Personen (inkl. Landwirtschaft) in die Berechnungen einbezogen.

Nach den Angaben des niederländischen Innenministeriums und des CBS kulminiert die öffentliche Beschäftigung in Prozent aller beschäftigten Personen (inkl. erster Sektor) nach einem langen, stetigen Anstieg im Jahre 1985 mit 17,5%. Bis zum Jahr 1990 geht die öffentliche Beschäftigungsquote deutlich auf 12,7% zurück. Insbesondere die Privatisierungen der Königlichen Post- und Telekommunikationsbetriebe (ehemalige PTT und heutige KPN) im Jahr 1989, von der rund 100.000 Beschäftigte betroffen waren, aber auch die von kommunalen Unternehmen und Diensten (z.B. öffentliche Versorgungsunternehmen und Krankenhäuser), die Etablierung von so genannten unabhängigen Behörden ab dem Jahr 1991 sowie die stark verbesserte Arbeitsmarktlage seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre trugen zu einem Rückgang der öffentlichen Beschäftigungsquote bei (Van der Meer & Dijkstra 2000:158.). Seit 1995 verweilt die öffentliche Beschäftigungsquote auf ähnlichem Niveau. Im Jahre 2001 waren 857.807 Personen (exklusive Verteidigungspersonal) im niederländischen öffentlichen Dienst beschäftigt. Davon waren 507.140 als Vollzeitkräfte und 350.667 als Teilzeitkräfte im öffentli-

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens (Bezoldiging) Overheidspersoneel der Jahre 1976, 1980, 1995, 1990, 1995, 2000.

²⁶ Bedingt durch die Einführung des Sektorenmodells integriert die Statistik des niederländischen Innenministeriums über den öffentlichen Dienst den Bereich „Verteidigung“ erst ab dem Jahr 1993. Da Angaben über das Verteidigungspersonal erst seit dem Jahr 1980 vorliegen, erfolgt die Darstellung der öffentlichen Beschäftigungsquote zunächst ohne das Verteidigungspersonal.

chen Dienst tätig. Die Teilzeitquote im öffentlichen Dienst, das heißt, der Anteil teilzeitbeschäftigter Personen im öffentlichen Dienst, beträgt somit (ohne das Verteidigungspersonal) rund 40,9%. Sie streut in den einzelnen Beschäftigungsbereichen zwischen 15,4% (Polizei) und 53,6% (Unterrichtswesen) (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kerngegevens Overheidspersoneel 2001). Die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung verlief inklusive des Verteidigungspersonals wie folgt: Im Jahre 1985 erreichte die öffentliche Beschäftigungsquote mit fast 20% ihren Höchststand. Seitdem zeigt sie einen permanenten Rückgang. Bis zum Jahre 1990 reduzierte sich die Quote auf rund 14,5%. Seit 1995 ist die öffentliche Beschäftigungsquote nahezu konstant bei rund 13%.

Die Arbeitsmarktlage im niederländischen öffentlichen Dienst steht gegenwärtig vor dem Problem, dass freiwerdende Stellen nur schwer besetzt werden können. Verschiedene Entwicklungen haben zu diesem Trend beigetragen. So führte die zunehmend älter werdende Belegschaft (siehe Ballendowitsch 2004), der steigende Bedarf an Arbeitskräften aufgrund von Qualitätsverbesserungen im öffentlichen Dienst²⁷ sowie die sukzessive Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit seit Mitte/Ende der 1990er Jahre (siehe Abschnitt 4.3) zu einem rapiden Anwachsen der Nachfrage nach neuen Arbeitskräften. Nach den Berechnungen des niederländischen Innenministeriums wird erwartet, dass bis zum Jahr 2015 der Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften, besonders in den Wachstumsbranchen des öffentlichen Dienstes, wie Bildung, Justiz und Polizei, auch weiterhin ansteigen wird (OECD 2000:4f.). Hier wird ein Entwicklungstrend deutlich, der in einem markanten Gegensatz zu der Arbeitsmarktsituation des öffentlichen Dienstes vergangener Jahrzehnte steht. Während in den 1980er und 1990er Jahren die öffentlichen Arbeitgeber darauf abzielten, die öffentliche Beschäftigung zu beschränken, werden seit dem Ende der 1990er Jahre nun Maßnahmen ergriffen, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst stabil zu halten bzw. auszudehnen²⁸. Da die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst als wenig attraktiv wahrgenommen werden (Steijn 2002), was aufgrund der massiven Privilegienkürzungen der öffentlichen Beschäftigten im Zuge des Normalisierungsprozesses nicht verwunderlich ist, stehen die öffentlichen Arbeitgeber in den Niederlanden somit gegenwärtig vor einem Rekrutierungsproblem

3.3.1 Territoriale Gliederung der öffentlichen Beschäftigung

Der dezentralisierte Einheitsstaat ist in drei politische Ebenen unterteilt: Zentralregierung, Provinzen und Gemeinden. Die Wasserverbände gelten als eigenständige Einheit innerhalb des öffentlichen Dienstes. Ein beträchtlicher Teil der Staatstätigkeit wird in den Niederlanden von den Gemeinden und der Zentralregierung wahrgenommen. Traditionell sind hier die meisten Personen beschäftigt. Die Provinzen, welche als koordinierende, planende und kontrollierende Instanz zwischen der Zentralregierung und den Lokalregierungen bzw. Gemeinden fungieren, spielen hinsichtlich ihrer personellen Bedeutung im niederländischen öffentlichen Dienst nur eine untergeordnete Rolle. In der langfristigen Entwicklung des öffentlichen Personalbestandes nach Regierungsebene ist eine Bedeutungsver-

²⁷ Beispielsweise wurde im Bildungssektor die Schülerdichte pro Klasse reduziert, wodurch bei konstant bleibender Schülerzahl die Nachfrage nach geeignetem Lehrpersonal zwangsläufig anstieg.

²⁸ Dies geschieht einerseits durch gezielte Förder- und Kommunikationsprogramme, andererseits durch die Verschärfung der Bedingungen für den vorzeitigen Altersrücktritt (siehe Ballendowitsch 2004). Die Maßnahmen zielen generell darauf ab, die Zahl der altersbedingten Rücktritte gering zu halten und gleichzeitig die Zahl von Neueinstellungen zu erhöhen.

schiebung von der zentralen auf die lokale Ebene feststellbar. Während zu Beginn des 20. Jahrhunderts die relative öffentliche Beschäftigung vor allem bei der Zentralregierung zugenommen hat (Stekelenburg 1999:141), zeigt sich seit den 1970er Jahre ein gegenläufiger Trend. Die folgende Tabelle 1 zeigt die langfristige Entwicklung der Personalanteile nach Regierungsebenen (nur Regierungspersonal)²⁹.

Tabelle 1: Personalanteile nach Regierungsebenen (in %) 1970-1998

Gebietskörperschaft	Jahr			
	1970	1980	1990	1998
Zentralregierung	39,4	36,7	38,8	36,0
Provinzregierung	4,0	4,4	4,7	4,4
Gemeinden	56,6	58,9	56,5	59,6
N (in 1000)	292	392	379	294

Quellen: Eigene Berechnungen anhand der Angaben von Herweijer & Nomden (2001)

Nach Tabelle 1 ist in der langfristigen Entwicklung die relative öffentliche Beschäftigung bei der Zentralregierung von 39,4% auf 36,0% zurückgegangen, während die auf der Ebene der Gemeinden (lokale Gebietskörperschaften) von 56,6% auf 59,6% zugenommen hat. Diese Entwicklung ist Teil der in den 1970/80er Jahren begonnenen Reform des öffentlichen Dienstes, deren Ziel es war, die anfallenden öffentlichen Aufgaben nach Möglichkeit stärker von der Ebene der Zentralregierung auf die lokale Ebene zu verlagern (OECD 1997c:348). Dementsprechend stieg die Beschäftigung auf lokaler und provinzieller Ebene innerhalb dieses Zeitraums etwas stärker als auf der Ebene des Zentralstaats. In den 1980/90er Jahren waren von den allgemeinen Sparmaßnahmen und Personalreduktionen vor allem die Gemeinden betroffen, was sich in einem relativen personellen Bedeutungsverlust dieser Personalgruppe im öffentlichen Dienst zeigt. Dementsprechend stieg in diesem Zeitraum die relative öffentliche Beschäftigung bei der Zentralregierung und den Provinzen wieder leicht an. Am Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre waren die vorherrschenden Trends Privatisierungen und Schaffung selbständiger Behörden (Zelfstandige Bestuurorganen) (Herweijer & Nomden 2001). Eine Folge dieser Maßnahmen war ein leichter Rückgang der relativen öffentlichen Beschäftigung bei der Zentralregierung und den Provinzen.

Die öffentliche Beschäftigungsquote fällt zwischen den einzelnen Provinzen recht unterschiedlich aus. Die mit Abstand höchste öffentliche Beschäftigungsquote ergab sich im Jahr 2001 mit 22,8% für die Provinz Süd-Holland³⁰. Die öffentliche Beschäftigungsquote in den Provinzen Gelderland, Nord-Brabant und Nord-Holland variierte zwischen 10,7% und 15,1%. Die Provinzen Flevoland und Zeeland

²⁹ Da das Sektorenmodell einerseits auf einer Differenzierung nach Regierungsebenen (Zentralstaat bzw. nationale Regierung, Provinzen, Gemeinden und Wasserverbände) und andererseits auf einer Klassifizierung nach Funktionsbereichen (Militär, Bildungswesen, Polizei und Justiz) basiert, ergibt sich bei der Beschreibung der territorialen Gliederung das Problem, dass nicht alle öffentlichen Beschäftigten in dieser Tabelle enthalten sind. Der Vergleich der langfristigen Entwicklung der Personalbestände nach Regierungsebene kann sich nur auf das Personal beziehen, dessen direkter Arbeitgeber einer der drei Regierungsebenen entspricht. Das Personal der verschiedenen Funktionsbereiche ist somit nicht Bestandteil dieser Kategorien. Die offizielle Statistik bietet daher nicht die Möglichkeit einer genauen Darstellung der personellen Gliederung nach Verwaltungsebenen, weil unklar bleibt, wieviele Beschäftigte, etwa der Polizei oder Justiz, beim Zentralstaat, den Provinzen oder den Gemeinden beschäftigt sind. Die folgende Darstellung der langfristigen Entwicklung der Personalbestände nach Verwaltungsebenen bezieht sich daher zwangsläufig ausschließlich auf das Personal der Zentralregierung, der Provinzen oder der Gemeinden.

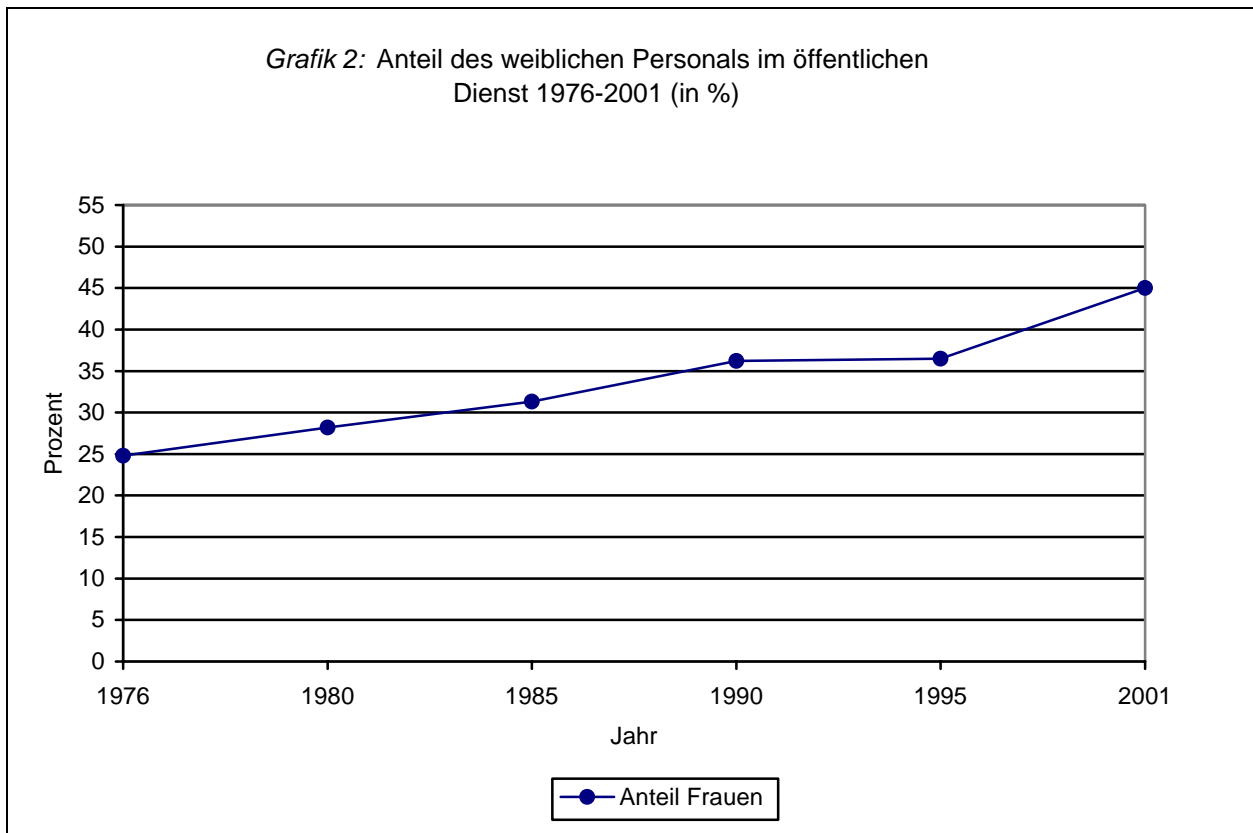
³⁰ Der hohe Anteil für Süd-Holland erklärt sich durch die Konzentration von Zentralregierungsbeamten in Den Haag.

verzeichneten mit 1,6% bzw. 1,7% die geringste öffentliche Beschäftigungsquote (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kerngegevens Overheidspersoneel 2000). Erklärbar ist diese stark streuende Beschäftigungsquote durch den unterschiedlichen Urbanisierungsgrad der Regionen (OECD 1997c:333).

3.3.2 Feminisierung und Teilzeitarbeit

Der niederländische öffentliche Dienst ist, wie fast über all in Europa, durch eine wachsende Frauenquote gekennzeichnet (Rothenbacher 1997, 1998). Ein großer Teil der Frauen wiederum ist teilzeitbeschäftigt. Diese Entwicklung ist durchaus zielkonform, da die offizielle Politik die Frauenbeschäftigung („positive Privilegierung“) und die Teilzeitbeschäftigung fördern will. Die gegenwärtige Feminisierung des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden ist allerdings nur mäßig, wenn man sie etwa mit Frankreich oder Schweden vergleicht. Die langfristige Entwicklung der Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst stellt sich wie folgt dar:

Vor dem Ersten Weltkrieg war die Frauenbeschäftigung noch gering. Erst danach erhöhte sich der Anteil von weiblichen öffentlichen Beschäftigten. So stieg der Frauanteil bei der Zentralregierung zwischen 1910 und 1920 von 6 auf 16 Prozent. Bei den Gemeinden belief sich der Anteil von weiblichen Beschäftigten im Jahre 1889 auf 13,5%, stieg leicht an und stabilisierte sich ab dem Jahre 1920 bei rund 21% (Stekelenburg 1999:146). Die Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Frauenquote (Anteil weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst) im niederländischen öffentlichen Dienst seit 1976.



Quelle: Die Frauenquote basiert bis 1990 auf eigenen Berechnungen gemäß den Angaben des niederländischen Innenministeriums (Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1976, 1980, 1985, 1990; Kerngegevens Overheidspersoneel 1995, 2001).

Nach Grafik 2 gibt es seit 1976, beginnend bei einem Niveau von 25%, einen beinahe kontinuierlichen Anstieg des Frauenanteils im öffentlichen Dienst, mit einer gewissen Stagnation in den frühen 1990er

Jahren. Erklärbar ist die beinahe stagnierende Frauenquote durch die Einführung des Sektorenmodells und die damit verbundene Integration des überwiegend männlichen Verteidigungspersonals in die Statistik des öffentlichen Dienstes. Im Jahre 2001 erreichte der Anteil weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst inklusive des Verteidigungspersonals rund 45%³¹. Der Frauenanteil in der Ganztagsbeschäftigung ist nicht so groß wie in der Gesamtbeschäftigung: er erreichte im Jahr 2001 25,7% (gegenüber 22% in 1976). Von den insgesamt 419.377 weiblichen Bediensteten im öffentlichen Dienst gingen 35,3% einer Ganztagsbeschäftigung nach. Die Mehrzahl der Frauen war im Jahre 2001 demnach immer noch teilzeitbeschäftigt, obwohl der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen im öffentlichen Dienst seit den 1990er Jahren wieder deutlich anstieg³² (Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1976, 1980, 1985, 1990; Kerngegevens Overheidspersoneel 1995, 2001). Folglich ist die Reduktion der öffentlichen Beschäftigung in den 1980/90er Jahren nicht auf eine Senkung der Frauenbeschäftigung, sondern vielmehr auf einen Abbau der Männerarbeitsplätze zurückzuführen. Die Feminisierung fällt dabei in den verschiedenen Funktionsbereichen des öffentlichen Dienstes sehr unterschiedlich aus. Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über den Anteil des weiblichen Personals und den Anteil der Teilzeitbeschäftigung nach Regierungsebenen und Funktionsbereichen des öffentlichen Dienstes im Jahr 2001.

Tabelle 2: Frauenanteil und Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen nach Regierungsebenen und Funktionsbereichen im öffentlichen Dienst 2001 (in %)

Regierungsebenen und Funktionsbereiche im öffentlichen Dienst	Jahr 2001	
	Anteil Frauen	Anteil Teilzeitarbeit (Ø < 38 Stunden pro Woche)
Zentralregierung	37,2%	22,2%
Provinzen	35,0%	32,6%
Gemeinden	37,8%	34,8%
Kreisregierungen	44,3%	43,2%
Wasserverbände	24,2%	28,2%
Militär	12,3%	4,7%
Polizei	29,5%	15,4%
Justiz	45,2%	24,3%
Bildungswesen	61,4%	53,6%
Universitätskrankenhäuser	66,5%	51,5%
Öffentlicher Dienst total (in %)	45,0%	38,0%

Quelle: Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Overheidspersoneel, 2001.

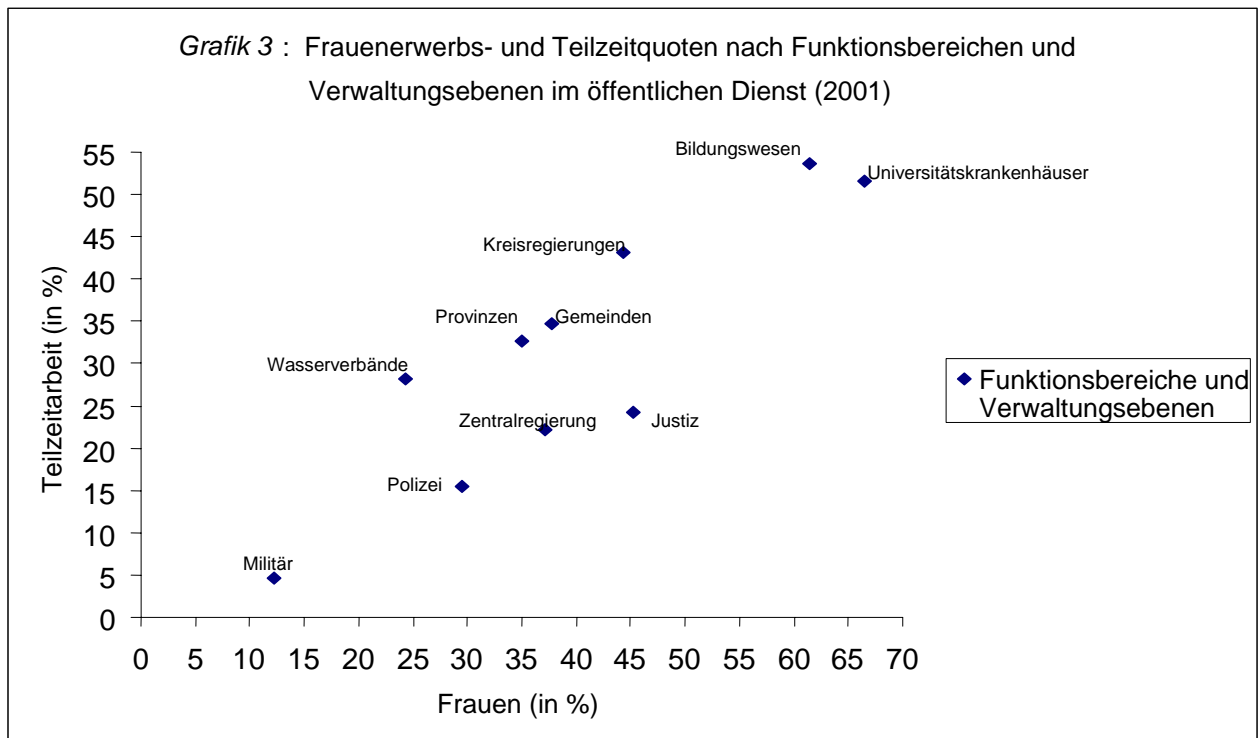
Die mit Abstand höchste Frauenerwerbsquote innerhalb des öffentlichen Dienstes liegt in den Sektoren „Universitätskrankenhäuser“ (66,5%) und „Bildungswesen“ (61,4%). In den Bereichen „Justiz“ (45%) und „Kreisregierungen“ (44%) ist fast jeder zweite Bedienstete weiblich. Der Frauenanteil in den Bereichen „Zentralregierung“, „Provinzen“ und „Gemeinden“ variiert zwischen 35 und 38 Prozent. Demgegenüber ist der Anteil weiblicher Beschäftigter in den Sektoren „Polizei“ (29,5%), „Wasserverbände“ (24%) und „Militär“ (12%) relativ gering. Somit besteht im niederländischen öffentlichen Dienst eine Trennung zwischen „männlichen“ und „weiblichen“ Sektoren. Frauen sind überwiegend im Bil-

³¹ Die Frauenquote im öffentlichen Dienst im Jahr 1995 betrug ohne das Verteidigungspersonal 40,2% und im Jahr 2001 47,8%. Dementsprechend gibt es seit 1976 einen linearen Anstieg des Frauenanteils im öffentlichen Dienst. Die Frauenbeschäftigung im niederländischen öffentlichen Dienst besitzt somit eine beinahe ebenso große Bedeutung wie in der Schweiz.

³² In den frühen 1980er Jahren war der Anteil rückläufig (1985: 18,9%), stieg seit den 1990er Jahren jedoch wieder kontinuierlich an.

dungs- und Gesundheitssektor (Universitätskrankenhäuser) des öffentlichen Dienstes beschäftigt, während Männer vor allem in den Bereichen der inneren (Polizei) und äußeren Sicherheit (Militär) sowie bei den Wasserverbänden (infrastruktureller Bereich) tätig sind. Aber auch in den Sektoren „Zentralstaat“, „Provinzen“ und „Gemeinden“ dominieren die männlichen Beschäftigten. Eine Ausnahme bilden die Bereiche „Kreisregierungen“ und „Justiz“. Hier herrscht eine beinahe paritätische Geschlechterverteilung. Variationen im Anteil weiblicher Beschäftigter bestehen aber nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb verschiedener Funktionsbereiche, wie z.B. im Bereich „Bildungswesen“. Während in den Grundschulen (primär Unterricht) mehr als 75% der Beschäftigten weiblich sind, fällt im universitären Bereich, insbesondere unter dem wissenschaftlichen Personal, der Frauenanteil mit rund 30% verhältnismäßig gering aus. Ähnliche Muster zeigen sich in nahezu sämtlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Zwischen den einzelnen Regierungsebenen fallen die Unterschiede nicht so gravierend aus. Auch nach Gemeindegrößenklassen gibt es kaum nennenswerte Differenzen im Anteil weiblicher Beschäftigter. Der Frauenanteil variiert zwischen 34,1% bei den Gemeinden mit mehr als 375.000 Einwohnern und 38,8% bei den Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern (Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Overheidspersoneel 2001).

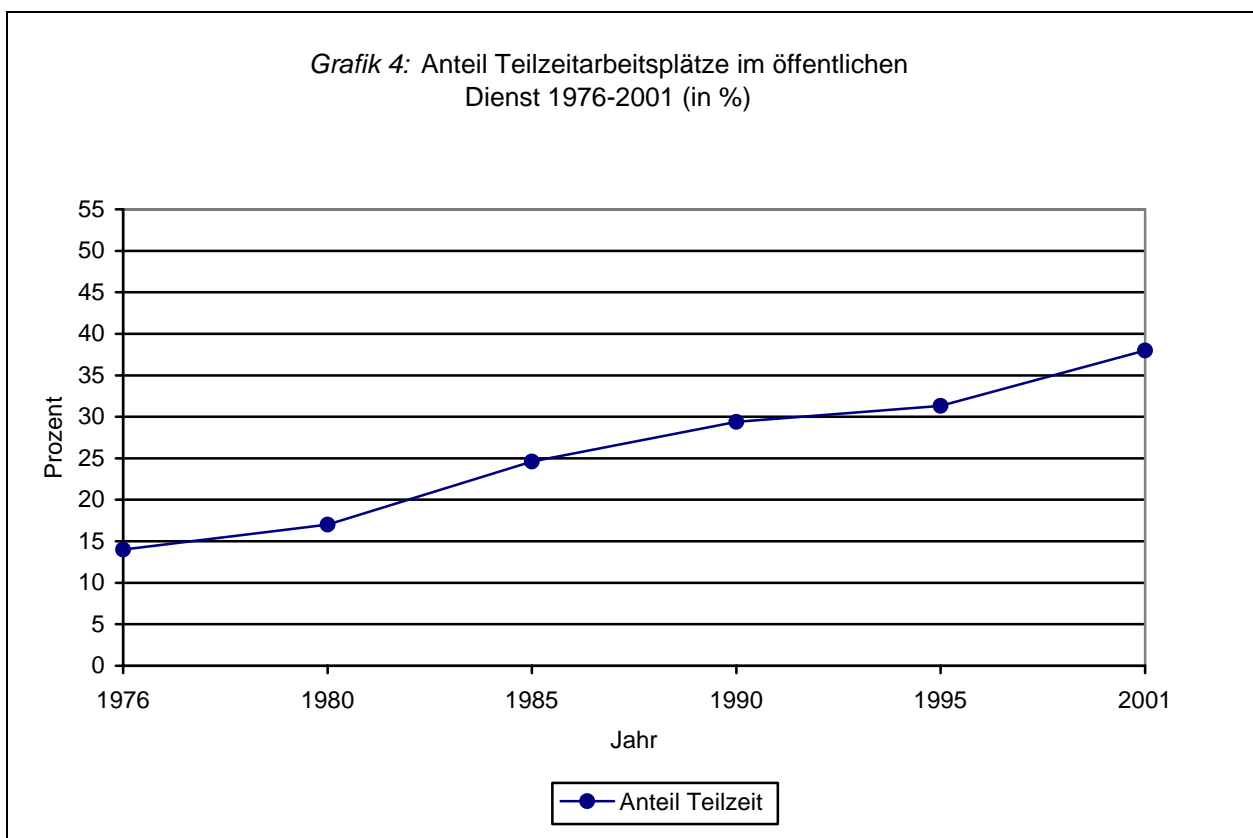
Ein weiterer Haupttrend der öffentlichen Beschäftigung betrifft den Anstieg der Teilzeitarbeit. Im Jahr 2001 waren 38% aller Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst (exklusive Verteidigungspersonal) Teilzeitarbeitsplätze.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabelle 2.

Rund 65% der Frauen im öffentlichen Dienst waren teilzeitbeschäftigt. Umgekehrt waren in den Teilzeitstellen zum überwiegenden Teil Frauen beschäftigt (ca. 77%) (Eigene Berechnungen; Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Overheidspersoneel 2001). Somit ist auch für den niederländischen öffentlichen Dienst eine enge Korrelation zwischen der Frauenerwerbstätigkeit und einer Teilzeitbeschäftigung zu verzeichnen. Grafik 3 zeigt den Zusammenhang zwischen Frauenerwerbsquote

und Teilzeitquote im öffentlichen Dienst nach Funktionsbereichen und Verwaltungsebenen im Jahr 2001. Wie der Grafik 3 zu entnehmen ist, weisen die Sektoren, in denen der Frauenanteil hoch ist, auch einen hohen Anteil an Teilzeitarbeitsplätzen auf (Universitätskrankenhäuser, Bildungswesen, Regionalregierungen). Umgekehrt zeigt sich, dass Bereiche des öffentlichen Dienstes mit einem geringen Frauenanteil gleichzeitig einen geringen Anteil an Teilzeitbeschäftigung (Militär, Polizei, Zentralregierung) aufweisen. Allerdings zeigt sich auch, dass in bestimmten Bereichen (Justiz) der Frauenanteil zwar relativ hoch ausfällt, die Teilzeitquote allerdings relativ gering ist und umgekehrt, was heißt, dass der Teilzeitanteil stark, aber die Frauenquote relativ schwach ist (Wasserverbände). Diese Konstellation ergibt sich vermutlich aus dem spezifischen Aufgabenbereich dieser Sektoren. Insgesamt hat sich der Teilzeitanteil langfristig jedoch in allen Verwaltungs- und Funktionsbereichen des öffentlichen Dienstes erhöht. Die langfristige Entwicklung des Anteils von Teilzeitarbeitsplätzen im öffentlichen Dienst seit 1976 zeigt Grafik 4.



Quelle: Die Teilzeitquote basiert bis 1990 auf eigenen Berechnungen gemäß den Angaben des niederländischen Innenministeriums (Ministerie van Binnenlandse Zaken: Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1976, 1980, 1985, 1990; Kerngegevens Overheidspersoneel 1995, 2001).

Danach stieg der Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen im niederländischen öffentlichen Dienst von 1976 bis 2001 kontinuierlich an. Im Jahr 1976 lag die Teilzeitquote im öffentlichen Dienst bei rund 14%. Innerhalb der 1980er Jahre nahm diese deutlich von 17% (1980) auf fast 30% im Jahr 1990 zu. Diese Entwicklung ist vor allem Teil der in den 1980er Jahren begonnenen Umstrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst, dessen primäres Ziel es war, die anfallende Arbeit neu zu verteilen. Die Zunahme im Anteil der Teilzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst verlief in den darauf folgenden Jahren etwas moderater als in dem Jahrzehnt zuvor. Grund hierfür mag ebenfalls die Hinzunahme des Verteidigungspersonals in die Statistik über den öffentlichen Dienst sein. Im Jahr 2001 waren 38% aller Ar-

beitsplätze im öffentlichen Dienst Teilzeitarbeitsplätze. Ohne das Verteidigungspersonal betrug die Teilzeitquote im Jahr 1995 35,1% und im Jahr 2001 40,9%.

Die niederländische Statistik unterscheidet mehrere Grade von Teilzeitarbeit: Teilzeitarbeit weniger als 25% der regulären Wochenarbeitszeit (TZ1); Teilzeitarbeit zwischen 25% und 49% der regulären Wochenarbeitszeit (TZ2); Teilzeitarbeit mit 50% der regulären Wochenarbeitszeit (TZ3); Teilzeitarbeit zwischen 51% und 74% der regulären Wochenarbeitszeit (TZ4); Teilzeitarbeit zwischen 75% und 84% der regulären Wochenarbeitszeit (TZ5) und schließlich Teilzeitarbeit zwischen 85% und 99% der regulären Wochenarbeitszeit (TZ6). Rund zwei Drittel der 354.113 Teilzeitbeschäftigten im niederländischen öffentlichen Dienst sind an eine Arbeitszeit von genau oder über 50% der regulären Wochenarbeitszeit gebunden. Der Umfang der Teilzeitarbeit fällt in den einzelnen Funktionsbereichen und Regierungsebenen sehr unterschiedlich aus. Nach Tabelle 2 waren im Jahre 2001 in den Funktionsbereichen „Bildungswesen“ und „Universitätskrankenhäuser“ mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze Teilzeitarbeitsplätze. Demgegenüber war in den traditionell von männlichen Beschäftigten dominierten Sektoren „Militär“ und „Polizei“ nur etwa jeder sechste bzw. jeder zwanzigste Arbeitsplatz ein Teilzeitarbeitsplatz. Zwischen den einzelnen Regierungsebenen standen die Gemeinden mit rund 35% Teilzeitarbeitsplätzen an der Spitze. Der Teilzeitanteil bei der Zentralregierung fiel mit rund 22% verhältnismäßig gering aus. Sowohl bei der Zentralregierung als auch bei den Provinzen und Gemeinden stellt Teilzeitarbeit mit weniger als 50% der regulären Wochenarbeitszeit die Ausnahme dar.

Nach diesen Ausführungen zeigt sich somit ein deutlicher Feminisierungs- und Teilzeittrend im niederländischen öffentlichen Dienst. Diese Entwicklung ist zum einen Teil der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung und zum anderen das Resultat direkter politischer Maßnahmen (siehe Abschnitte 3.4 und 3.5). Wie im folgenden Abschnitt zu sehen sein wird, waren die Wachstumsbranchen des öffentlichen Dienstes der letzten Jahrzehnte eine weibliche Domäne, so dass der relative Bedeutungsgewinn von Frauen- und Teilzeitarbeit zusätzlich noch durch die funktionale Beschäftigungsentwicklung forciert wurde. Ein Ende dieser Entwicklung ist auch in Zukunft nicht absehbar.

3.3.3 Beschäftigung im öffentlichen Dienst nach Funktionen

Der Schlüssel zum Verständnis der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst liegt in der Untersuchung der funktionalen Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung. Tabelle 3 präsentiert die Verteilung der öffentlichen Beschäftigten nach Hauptfunktionen von 1990 bis 2001³³. Danach weist der Bildungssektor (Unterricht und Wissenschaft) den höchsten Anteil von öffentlichen Beschäftigten innerhalb des niederländischen öffentlichen Dienstes auf. Innerhalb von 1990 und 2001 gab es einen permanenten relativen Anstieg der Beschäftigten im Bildungssektor um rund 18 Prozentpunkte auf 48% aller Positionen. Eine weitere Wachstumsbranche des öffentlichen Dienstes betrifft den Bereich „Polizei“. Der relative Beschäftigungsanteil verdoppelte sich hier im selben Zeitraum von 3% auf 6,8%. In den Sektoren „Justiz“

³³ Leider ist es aufgrund inkonsistenter Kategorieführung (einige Personalkategorien wurden schrittweise der Statistik hinzugefügt) in der Statistik über den öffentlichen Dienst nicht möglich, einen längeren Zeitraum der funktionalen öffentlichen Personalentwicklung darzustellen.

Tabelle 3: Das öffentliche Personal (in %) nach Funktionsebenen 1990–2001

Funktionen	Jahr		
	1990	1995	2001
Zentralstaat (Ministerien) ³⁴	18,1%	13,1%	12,8%
Gemeinde ³⁵	24,1%	20,7%	20,2%
Provinzen	2,0%	1,6%	1,4%
Regionalregierungen	2,7%	2,6%	1,9%
Wasserverbände	0,9%	1,0%	1,1%
Justiz	0,2%	0,3%	0,3%
Polizei	3,8%	5,0%	6,0%
Unterricht & Wissenschaft	35,5%	44,7%	48,4%
Militär	12,7%	11,0%	7,9%
Total (%)	100%	100%	100%
Total (N)	820.011	845.459	931.180

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Angaben des Ministerie van Binnenlandse Zaken (Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1990; Kerngegevens Overheidspersoneel 1995, 2001).

und „Wasserverbände“ fiel das relative Beschäftigungswachstum weniger stark aus. Es erhöhte sich nur leicht von 0,2% auf 0,3% bzw. von 0,9% auf 1,1%. Deutlich abnehmende Trends können dagegen beim Personal der Zentralregierung, der Gemeinden, der Provinzen und beim Militär beobachtet werden. Während im Jahr 1990 der öffentliche Beschäftigungsanteil bei der Zentralregierung rund 18% betrug, belief sich selbiger im Jahr 2001 auf nur noch rund 13%. Dieser starke Rückgang im Anteil der Beschäftigten des Zentralstaates erklärt sich zum einen durch das Abstoßen von Aufgaben in den halbstaatlichen und privaten Bereich und durch die Schaffung von unabhängigen bzw. selbständigen Behörden („zelfstandige bestuursorganen“, ZBO's) (Van der Meer & Dijkstra 2000:157f.) und zum anderen durch Reorganisation der Ministerien. Bei den Gemeinden und Provinzen sank die öffentliche Beschäftigung zwischen 1990 und 2001 von rund 24% auf 20% bzw. von 2,0% auf 1,4%. Auch hier waren vor allem Privatisierungen und Auslagerung von öffentlichen Aufgaben in den halbstaatlichen und privaten Bereich maßgeblich für diese Entwicklung verantwortlich. Ein weiterer abnehmender Trend im relativen Beschäftigungsanteil betrifft den Verteidigungsbereich. Der steile Rückgang im Anteil des Verteidigungspersonals erklärt sich vermutlich durch das verringerte Bedrohungspotential in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges. Aufgrund des Fehlens von zeitlich konsistenten statistischen Angaben über die personelle Zusammensetzung nach bestimmten Funktionsbereichen des öffentlichen Dienstes konnte nur ein relativ begrenzter Zeitraum (1990 – 2001) betrachtet werden. Für eine weiter zurückreichende Analyse bietet es sich an, die anteilmäßige Personalentwicklung im niederländischen öffentlichen Dienst gemäß Fluders (1996:77ff.) Vorschlag in vier grobe Funktionskategorien zusammenzufassen. Nach den vorliegenden Angaben des niederländischen Innenministeriums (Kerngegevens Overheidspersoneel) ergibt sich die Möglichkeit, folgende Kernfunktionen zu unterscheiden:

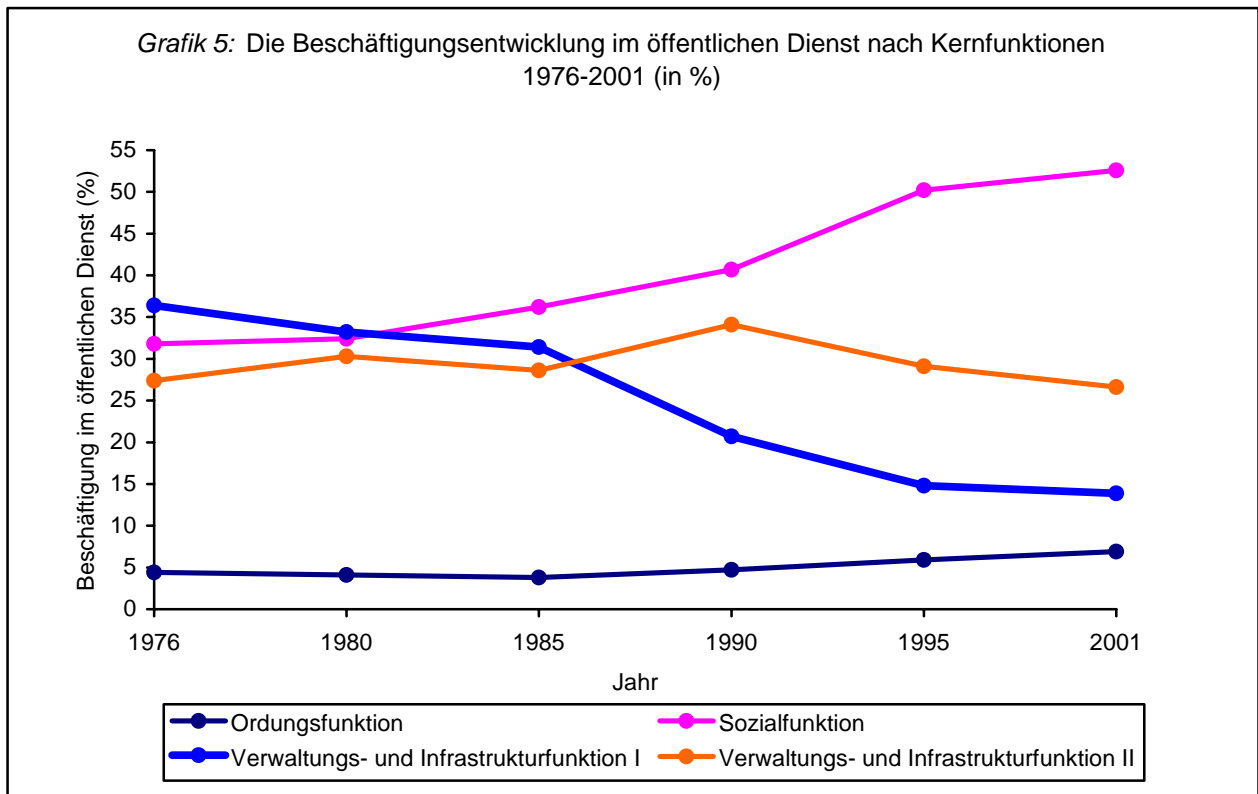
- Verwaltungs- und Infrastrukturfunktion I (Zentralregierung): Diese Kategorie umfasst das Personal der Zentralregierung (Ministerien) sowie der Unternehmen mit öffentlichem Rechtsstatus (Post, Telekommunikation, Eisenbahn).

³⁴ Das zivile Personal des Verteidigungsministeriums wurde 1991 in die Kategorie „Militär“ überführt.

³⁵ Das Personal der Gemeinden, Provinzen und Regionalregierungen umfasst immer auch das Personal in den öffentlichen Betrieben dieser Gebietskörperschaften.

- Verwaltungs- und Infrastrukturfunktion II (lokale und interregionale Gebietskörperschaften): Diese Kategorie umfasst das Personal der Gemeinden, der Provinzen, der Regionalregierungen, der Wasserverbände sowie der öffentlichen Unternehmen (regionale Transportunternehmen, Energieversorgungsunternehmen etc.)
- Ordnungsfunktion: diese Kategorie umfasst das Personal der Polizei und Justiz
- Sozialfunktion: diese Kategorie beinhaltet das Personal des Unterrichtswesen, der Wissenschaft sowie der Universitätskrankenhäuser

Grafik 5 zeigt die Verteilung der öffentlichen Beschäftigten nach Kernfunktionen (Verwaltungs- und Infrastruktur-, Ordnungs- und Sozialfunktion) von 1976 bis 2001.



Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Angaben des Ministerie van Binnenlandse Zaken (Kerngegevens Bezoldiging Overheidspersoneel 1976, 1980, 1985, 1990; Kerngegevens Overheidspersoneel 1995, 2001).

Nach Grafik 5 sind zwei gegensätzliche Trends im niederländischen öffentlichen Dienst zu erkennen. Ein seit 1976 deutlicher personeller Bedeutungsverlust ist bei der Verwaltungs- und Infrastrukturfunktion I feststellbar. Dieser Rückgang wurde zum einen durch Privatisierungen und zum anderen durch das Ausgliedern von Exekutivaufgaben verursacht. Demgegenüber hat sich die langfristige personelle Bedeutung der Verwaltungs- und Infrastrukturfunktion II kaum verändert. Zwar trugen auch hier Privatisierungsmaßnahmen der 1990er Jahre zu einem relativen Beschäftigungsrückgang bei. Die reformbedingten Dezentralisierungsbestrebungen führten allerdings zu einer stärkeren Kompetenzverlagerung auf die lokale Ebene, so dass in der langfristigen Entwicklung der relative Personalanteil dieser Funktionsgruppe, mit gewissen Schwankungen, fast stabil geblieben ist. Der Trend geht aber auch seit den 1990er Jahren zunehmend dahin, Verwaltungs- und Infrastrukturdienstleistungen (öffentlicher Verkehr, Energieversorgung etc.) insgesamt zu beschränken, indem diese Aufgaben aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert werden, womit ein Bedeutungsverlust des Personals, das mit Verwaltungs-

und Infrastrukturaufgaben vertraut ist, verbunden ist. Im Gegensatz dazu ist ein deutlicher Bedeutungsgewinn der Personalbestände im öffentlichen Dienst, die der Sozialfunktion zugeordnet sind, festzustellen. Seit 1976 nahm das Personal dieser Kernfunktion permanent zu und entwickelt sich so langfristig zur personell bedeutungsvollsten Funktion innerhalb des niederländischen öffentlichen Dienstes. Grund für diese Entwicklung ist vor allem die Zunahme der Personalbestände im Bildungsbereich. Diese Entwicklung kann durch den steigenden Bedarf dieser Dienstleistung in der Wirtschaftsgesellschaft erklärt werden. Qualitative Leistungsverbesserungen können dabei nur durch vermehrtes und höher qualifiziertes Personal (siehe Abschnitt 3.3.4) erzielt werden. Industrielle Methoden der Rationalisierung sind hier kaum wirksam. Zwangsläufig steigen die staatlichen Personalausgaben, falls ein Niveau öffentlicher Dienstleistungen auch bloß konstant gehalten und die Löhne des öffentlichen Personals der Privatwirtschaft angeglichen werden sollen.

Einen ebenfalls, wenn auch nur leicht, ansteigenden Trend zeigt die Ordnungsfunktion. Seit 1985 nimmt der relative Personalanteil dieser Funktionsgruppe permanent zu, wobei der Bereich Polizei für diese Entwicklung hauptsächlich verantwortlich ist.

Die personelle Entwicklung im niederländischen öffentlichen Dienst geht demnach dahin, die Beschäftigung in den sozialen Diensten, wie Bildung, auszudehnen, während die Beschäftigung in den „traditionellen“ Funktionsbereichen, wie etwa Verwaltung, Energieversorgung, Transport und Kommunikation, reduziert wird. Der Staat beschränkt sich dabei vorwiegend auf regulierende und planende Tätigkeiten, wobei die Ausführung von öffentlichen Aufgaben zunehmend halbstaatlichen und privaten Organisationen überlassen wird. Beschäftigungszuwächse im öffentlichen Dienst werden nur noch in den personalintensiven Wachstumsbranchen Bildung (Unterricht und Wissenschaft) sowie innere Sicherheit und Ordnung (Justiz und Polizei) erzielt. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass der Bildungsbereich größtenteils von privaten Institutionen dominiert wird. Die Beschäftigten von Bildungseinrichtungen werden, historisch bedingt, nur hinsichtlich ihrer Pensionsregelungen als Beamte angesehen, so dass streng genommen der Hauptanteil des öffentlichen Personalwachstums im Bildungsbereich außerhalb des öffentlichen Dienstes stattgefunden hat.

3.3.4 Bildungsstatus

Im öffentlichen Dienst werden die öffentlichen Beschäftigten nicht, wie bei den geographischen Nachbarn der Niederlande üblich, nach verschiedenen Niveaus oder Graden gemäß dem Bildungsabschluss differenziert, sondern nach der Funktion der Stelle oder gemäß der Einreihung in Besoldungsklassen. Eine Analyse des Bildungsniveaus der öffentlichen Beschäftigten bedarf somit, sofern keine direkte Daten über das Qualifikationsniveau des öffentlichen Personals vorliegen, immer auch einer Einschätzung der Zugangsvoraussetzungen zum öffentlichen Dienst und des Besoldungssystems, denn nur so sind Rückschlüsse auf das Bildungsniveau möglich. Die öffentlichen Dienste in der Europäischen Union lassen sich gemäß Auer et al (1997) in zwei Hauptgruppen unterteilen – ein Laufbahnsystem und ein Positionssystem. Ein Unterschied liegt darin, dass im Laufbahnsystem die Einstellungsverfahren und Karrierewege stärker formalisiert sind als im Positionssystem. Weil der niederländische öffentliche Dienst ein Positionssystem darstellt, sind für die Mehrheit der öffentlichen Bediensteten keine Karrieren oder Laufbahnen im öffentlichen Dienst vorgegeben, und die Bediensteten

haben weder einen Anspruch noch ein Vorrecht auf Ernennung auf einer hierarchisch höher stehenden oder besser bezahlten Posten, sondern der berufliche Aufstieg besteht darin, dass jeder Bedienstete nacheinander verschiedene Ämter oder Funktionen wachsender Bedeutung wahrnimmt (Auer, Demmke & Polet 1997:73f.; Bossaert, Demmke, Nomden & Polet 2001:82). Daher kennen die Niederlande auch keine Gliederung der Beamten nach Bildungsabschlüssen und der entsprechenden Einreihung in Laufbahngruppen, wie etwa im Sinne des deutschen Beamtenrechts. In der Praxis wurden zwar bis zur Revision des Besoldungserlasses für bürgerliche Reichsbeamte (BBRA)³⁶ im Jahr 1984 die Bezeichnungen einfache, mittlere und höhere Beamte verwendet; dabei handelt es sich aber nicht um gesetzliche Begriffe (Van der Meer & Dijkstra 2000:161f.). Gegenwärtig erfolgt die Unterscheidung des öffentlichen Personals nach Einordnung in eine von 18 Besoldungsklassen³⁷ (Schaalnummern), wobei 1 die niedrigste und 18 die höchste Besoldungsklasse darstellt³⁸. Die Grundlage dieses Besoldungssystems basiert auf einem Vergleich der Funktionen. Für jede Schaal(Rang-)nummer gibt es aufgrund des Besoldungserlasses BBRA eine Dienstposten- oder Funktionsbewertung, die ausschlaggebend für die Einordnung in das Besoldungsgruppensystem oder für die Zuerkennung eines Ranges mit entsprechender Besoldung ist. Ein entscheidendes Kriterium für die Funktionsbewertung einer Stelle und die Einreihung in die Besoldungsklassen ist der erforderliche Bildungsabschluss³⁹ des Stelleninhabers (Van der Meer & Dijkstra 2000:162). Somit korrespondiert der aus der Dienststellenbewertung ermittelte Funktionsgrad teilweise mit der Vorbildung der Stelleninhaber. Folglich entspricht ein niedriger Funktionsgrad auch einer niedrigen Besoldungsklasse (Helsen 1994:633). Aufgrund dieser Feststellung ist es nun trotz der Revision des BBRA möglich, die 18 Besoldungsklassen wiederum in das vor der Revision des BBRA bestehende alte Rangsystem (niedrig, mittel, hoch) zu transformieren, um die qualifikatorische Verteilung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst, zumindest für das Personal der Zentralregierung, im zeitlichen Verlauf darzustellen. Die einzelnen Besoldungsklassen werden, wie bei Van der Meer & Dijkstra (2000) geschehen, mit vier Funktionsgruppen verknüpft. So werden die Beschäftigten in den Besoldungsklassen eins bis sechs der Funktionsgruppen I und II zugeordnet. Diese zwei Funktionsgruppen werden zusammengefasst und erhalten gemäß dem alten Rangsystem damit die Bezeichnung „niedrig“. Diese Kategorie umfasst Beschäftigte mit der Vorbildungsebene „Volksschule“ oder „Vorbereitungsberufsbildung / Allgemeine Fortbildung“. Die Kategorie „mittel“ bezieht sich auf die Funktionsgruppe III, welche die Besoldungsklassen sieben bis neun umschließt. Das in dieser Funktionsgruppe eingereihte Personal besitzt überwiegend eine mittlere Berufsbildung. Die Besoldungsklassen zehn und höher gehören zur Funktionsgruppe (IV) und erhalten so die Bezeichnung „hoch“. Zu dieser Kategorie zählen hauptsächlich Beschäftigte mit einer höheren Berufsbildung bzw. einer wissenschaftlichen Ausbildung (Van der Meer & Dijkstra 2000:162; Helsen 1994:633). Nach diesem System können nun die einzelnen Besoldungsklassen gemäß dieser vierstu-

³⁶ Für andere Personalkategorien, wie Lehrer, wissenschaftliches Personal, Polizeibeamte, Bürgermeister, Richter und Berufssoldaten, sind vergleichbare Verordnungen erlassen worden. Dies gilt auch für Angestellte der Provinzen, der Gemeinden und Wasserverbände. Die Regelungen für den letztgenannten Personenkreis weisen darüber hinaus einige Zwischenränge (10a, 11a, etc.) sowie eine spezielle Anerkennung der Planstellenbewertung auf (Helsen 1994:634).

³⁷ Jede Besoldungsklasse ist zudem in zehn Zuwachsstufen untergliedert.

³⁸ Darüber hinaus existiert ein Anhang (Besoldungsklasse 19, 20, 21) für die Top-Beamten. Ein Ministeramt ist in der Besoldungsklasse 21 eingereiht.

³⁹ Darüber hinaus werden die mit der Stelle verbundene Verantwortung, die Unabhängigkeit sowie das Risiko in der Bewertung berücksichtigt (Van der Meer & Dijkstra 2000:162).

figen Skala aufgenommen werden, um so indirekt den Wandel in der qualifikatorischen Zusammensetzung der öffentlichen Beschäftigten darzustellen. Folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Beschäftigten (in Prozent) bei der Zentralregierung nach Rängen von 1976 bis 1994:

Tabelle 4: Verteilung des Personals (in Prozent) der Zentralregierung nach Rängen 1976 – 1994

Rang	Jahr			
	1976	1980	1990	1994
I/II („niedrig“)	64,9	62,2	58,4	43,5
III („mittel“)	22,8	24,1	26,0	32,2
IV („höher“)	12,3	13,7	15,6	24,4
Total	100	100	100	100

Quelle: Angaben nach Van der Meer & Dijkstra (2000:163).

Nach Tabelle 4 ist der Anteil der Beschäftigten in den Funktionsgruppen „niedrig“ zwischen 1976 bis 1994 deutlich von 64,9% auf 43,5% gesunken (ohne das Militärpersonal beträgt dieser Anteil 33,5%). Was diese Tabelle nicht zeigt, ist, dass vor allem der Anteil der Beschäftigten in den drei untersten Besoldungsklassen massiv zurückgegangen ist. Im Jahr 1994 waren nur 3,9% aller Beschäftigten der Zentralregierung (exklusive das Militärpersonal) in einer der drei niedrigsten Besoldungsklassen bzw. der Funktionsgruppe I eingereiht. Im Jahr 1976 betrug dieser Anteil noch 25,5%. Ein Grund für den relativ starken Rückgang der Beschäftigten im niedrigsten Rang mag darin zu sehen sein, dass diese Personalgruppe von den Veränderungen im Zuge des Normalisierungsprozesses in stärkerem Maße betroffen war als das Personal in der mittleren und höheren Funktionsgruppe. Der Anteil der Personalbestände in den Funktionsgruppen III und IV hat entsprechend dieser Entwicklung an Bedeutung gewonnen. So nahm der Anteil des in der mittleren Funktionsgruppe klassifizierten Personals zwischen 1976 und 1994 von 22,8% auf 31,2% zu, während sich der Anteil von Personen der Funktionsgruppe „höher“ im selben Zeitraum von 12,3% auf 24,4% fast verdoppelt hat. Diese Entwicklung ist durchaus mit den Zielen des Innenministeriums konform, die Aufgaben der Zentralregierung auf planende und koordinierende Tätigkeiten zu beschränken und die Ausführung lokalen Gebietskörperschaften, selbständigen Behörden oder dem privaten Sektor zu überlassen. Das Ergebnis dieser Bestrebung zeigt sich in einem Rückgang gering einzustufender Funktionen bei der Zentralregierung und damit dem Rückgang von Personalanteilen in niedrigen Besoldungsklassen. Diese Entwicklung setzte sich auch am Ende der 1990er Jahre fort. So ging zwischen 1997 und 1999 der Personalanteil in den niedrigsten Besoldungsklassen (eins bis vier) bei der Zentralregierung deutlich zurück, während der Personalanteil in den höheren Besoldungsklassen (zehn bis 13 sowie 14 bis 16) leicht zunahm (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000:5; Tabelle 1)⁴⁰. Gemäß Tabelle 4 sind also klare Wandlungstendenzen in der funktionalen und damit auch qualifikatorischen Zusammensetzung des öffentlichen Personalbestandes auf der Ebene der Zentralregierung feststellbar. Der Qualifikationswandel bzw. das „Upgrading“ im Bildungsniveau der Beschäftigten kann somit zwar für die Beschäftigten bei der Zentralregierung nachgewiesen werden, jedoch nicht für die übrigen Regierungs-

⁴⁰ Der Personalanteil in den Besoldungsklassen fünf bis neun stieg zwischen 1997 und 1999 um 0,4 Prozentpunkte; der Personalanteil in den höchsten Besoldungsklassen (> 17) stieg um 2,2 Prozentpunkte (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000:5; Tabelle 1).

einheiten und Funktionsbereiche im öffentlichen Dienst. Dies ist aufgrund der zahlreichen Erlasse und Verordnungen, wovon der Besoldungserlass für bürgerliche Zentralregierungsbeamte (BBRA) der bekannteste ist, nur schwer möglich. Um dennoch zu einem Gesamturteil über den Qualifikationswandel im niederländischen öffentlichen Dienst zu gelangen, wird ein Konzept angewandt, das von niederländischen Wissenschaftlern als Prozess der „Veramtlichung“ bzw. der Bürokratisierung (Weber) bezeichnet wird. Mit „Veramtlichung“ ist gemeint, dass gewerbliche und ungelernete Tätigkeiten in zunehmendem Maße in den Privatsektor ausgelagert werden, wohingegen typische Regierungsprozesse wie Entscheidungen treffen, Regulierungen aufstellen, Planung und Beratung, innerhalb des öffentlichen Dienstes verbleiben (Herweijer & Nomden 2001). Die Tabelle 5 zeigt die langfristige Entwicklung des Index „Veramtlichung“. Dieser Index vergleicht den Prozentsatz von Beschäftigten in typischen Regierungsprozessen mit der Gesamtzahl der im öffentlichen Dienst tätigen Personen.

Tabelle 5: Index der „Veramtlichung“ (1950-1988)

Index	Jahr				
	1950	1960	1968	1975	1988
Veramtlichung	48%	49%	58%	60%	68%

Quelle: Herweijer & Nomden 2001

Wie der Tabelle 5 zu entnehmen ist, ist der Prozess der Veramtlichung seit 1960 deutlich vorangeschritten. Zwischen 1950 und 1960 nahm die Veramtlichung im niederländischen öffentlichen Dienst nur geringfügig zu. Erst mit der Bildungsexpansion und dem generell steigenden Bedarf nach höher qualifiziertem Personal im Zuge des allgemeinen Tertiarisierungsprozesses stieg der Index „Veramtlichung“ zwischen 1960 und 1988 von 49% auf 68% an. Die Privatisierungsmaßnahmen im Telekommunikations- und Verkehrsbereich⁴¹ haben den „Veramtlichungsprozess“ und damit den Qualifikationswandel der öffentlichen Beschäftigten nach 1988 vermutlich weiter beschleunigt⁴².

Gemäß diesen Ausführungen kann eine langfristige Zunahme im Qualifikationsniveau der öffentlichen Beschäftigten festgestellt werden. Zwar lässt sich diese Zunahme nicht durch einen direkten Vergleich der Bildungsabschlüsse des öffentlichen Personals im zeitlichen Verlauf belegen, sondern lediglich durch den Vergleich in der Verteilung des Personals nach Besoldungs- bzw. Funktionsgruppen bei der Zentralregierung und den Index „Veramtlichung“. Eine generelle Aussage über den Wandel im Qualifikationsniveau des gesamten öffentlichen Personals lassen diese Angaben daher nur bedingt zu. Allerdings sollte in Betracht gezogen werden, dass der langfristige personelle Bedeutungszuwachs des Bildungsbereichs sowie die Abnahme des Personals im infrastrukturellen Bereich aufgrund der generell vorherrschenden Qualifikationsstruktur in diesen Sektoren das Bildungsniveau der öffentlichen Beschäftigten weiter erhöht hat.

⁴¹ Diese Bereiche sind von manuellen Berufen dominiert, die meist keinen Universitätsabschluss benötigen.

⁴² Diese Ansicht vertritt auch Ekamper (1996:238), nach dem die Steigerung des durchschnittlichen Qualifikations- bzw. Funktionsniveaus vor allem durch die Reorganisationen und Privatisierung bedingt waren.

3.4 Aktuelle Politiken und Reformen mit Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung

Nachdem die Entwicklungstrends im niederländischen öffentlichen Dienst analysiert wurden, werden in diesem Abschnitt die Maßnahmen der öffentlichen Arbeitgeber beschrieben, die mit zu diesem Entwicklungsverlauf beigetragen haben. Als Auslöser für grundlegende Reformen im öffentlichen Dienst gilt das so genannte Poldermodell⁴³ (Übereinkunft oder Abkommen von Wassenaar) und die daraus resultierenden zahlreichen Aktionsplänen der folgenden Jahre. Generelles Ziel dabei war insbesondere die schnelle Gesundschumpfung des Staates und die Schaffung neuer Stellen auf Kosten des Einkommens. Der öffentliche Dienst wurde von dem allgemeinen Reformwillen nicht ausgenommen, und so wurde der Slogan „Fewer civil servants but a better service“ zum Leitmotiv der 1980er Jahre. Die unter dem Namen „Große Operation“ („great operation“) bekannten Modernisierungen im öffentlichen Dienst erstreckten sich seit Beginn der Reformen im Jahr 1983 im Kern auf folgende ausgewählte Punkte:

Die weitreichendste Maßnahme mit Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung im Rahmen der „Großen Operation“ in den 1980er Jahren betraf die Reduzierung des öffentlichen Personalbestandes. Jedes Jahr sollte das Arbeitsvolumen im öffentlichen Dienst, mit Ausnahme des Personals der Steuerverwaltung, der Polizei, der Armee sowie des Bildungssektors, um zwei Prozentpunkte gesenkt werden. Das Ergebnis dieser Initiative zeigte sich in einer Verringerung des Personalbestandes um 6.000 Personen innerhalb der Jahre 1982 bis 1986. Im Jahr 1986 wurde eine Reduzierung der Staatsbediensteten um jährlich 3% angestrebt. Allein dadurch konnte die Zahl der Stellen im öffentlichen Dienst nochmals um 20.000 reduziert werden⁴⁴ (Kickert 1997:169f.). Ein tragender Punkt bei dieser „minus zwei Prozent Operation“ betraf neben den Privatisierungen von Staatsbetrieben auch die massive Förderung von Teilzeitarbeit sowie die sukzessive Reduzierung der Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst.

In den 1990er Jahren startete die „Große-Effizienz-Operation“⁴⁵ mit dem Ziel der weiteren Reduzierung von Staatsausgaben und der Qualitätsverbesserung in der Organisation und Funktion des öffentlichen Dienstes. Ein Element betraf dabei die Schaffung von selbstständigen halbstaatlichen Agenturen (zelfstandige bestuursorganen⁴⁶). Diese sind zu einem gewissen Grad von den jeweiligen zuständigen Ministerien unabhängig und erfüllen verschiedenste staatliche Stabs- und betriebliche Aufgaben, hauptsächlich in den Bereichen Sozialversicherung, Verkehrsregulierung, Bildung und öffentliches Wohnungswesen (van der Knaap 2001:76). Der Sinn hinter diesen Maßnahmen war es, die Staatstätigkeiten effektiver und kosteneffizienter zu gestalten. Diese Dezentralisierungsbestrebung

⁴³ Dabei handelt es sich im Prinzip nicht um ein Modell, sondern eher um einen Sammelbegriff für eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen verschiedener Koalitionsregierungen in einer großen Zahl von Politikfeldern.

⁴⁴ Darüber hinaus wurden die Beamtenbezüge um 3% gesenkt und die Mindestlöhne für zehn Jahre eingefroren. Neben der direkten Reduzierung der Anzahl von Staatsbediensteten sollte darüber hinaus durch Deregulierungen und Dezentralisierungen die Effektivität des öffentlichen Dienstes gefördert werden. Zahlreiche Aktivitäten, die zuvor auf zentraler und lokaler Ebene angesiedelt waren, wurden an private Organisationen übertragen (Oosterhuis & van der Krogt 1996:240f.).

⁴⁵ Die Normalisierung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst und die Einführung des Sektorenmodells im Jahr 1993 sind Bestandteil dieses Programms.

⁴⁶ Diese sind wie folgt definiert: „ZBO is defined as an organisation, established by public law, which executes public tasks without being (fully) hierarchically subordinate to a minister“ (Kickert & Verhaak 1995:536). Im Jahr 2001 existierten 163 solcher Agenturen (Hoetjes.). Beschäftigte dieser Einrichtungen werden nicht in „Kerngegevens Overheidspersoneel“ aufgeführt. Zu den Aufgaben dieser Einrichtungen: siehe van der Knaap 2001:76).

mittels der Etablierung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGO's) und die Ausgliederung ministerieller Mitarbeiter verursachte einen weiteren Rückgang des Personalbestandes um 25.000 Beschäftigte bei der Zentralregierung (Kickert & Verhaak 1995:332f.; Van de Veen 1994:379).

Neben diesen direkten Maßnahmen zur Personalreduktion betraf ein anderer Aspekt die Förderung der Frauenbeschäftigung und Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst. Noch bis zum Jahre 1957 war es nach dem Beamtengesetz verboten, verheiratete Frauen einzustellen und weiter zu beschäftigen. Auf lokaler Ebene hatte diese Praxis sogar bis zum Jahr 1973 Bestand. Eine vollständige Aufhebung der Gesetzesbarrieren für die Beschäftigung von weiblichen Beamten wurde mittels des Gemeinschaftsrechts und des Artikels 119 EGV („gleiches Entgelt bei gleicher Arbeit“) im Jahr 1979 erreicht. Erst danach erfolgten seitens der öffentlichen Arbeitgeber direkte Maßnahmen zur Sicherstellung der Chancengleichheit im öffentlichen Dienst. Zwar war bereits schon seit dem Jahre 1975 ein Lohngleichheitsgesetz in Kraft, welches eine direkte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts untersagte, jedoch fand dieses Gesetz keine Anwendung auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Erst im Jahr 1980 wurde auf Druck der Europäischen Kommission dieses Gesetz auch für den öffentlichen Dienst verbindlich. Gemäß dem ersten Artikel des Gesetzes über „die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst“ (Wet Gelijk Loon voor Mannen en Vrouwen in de Burgerlijke Openbare Dienst) ist es den Behörden verboten, Personen aufgrund ihres Geschlechtes direkt oder indirekt zu diskriminieren. Die öffentlichen Arbeitgeber werden zudem ausdrücklich aufgefordert, bei gleichen Voraussetzungen bzw. Qualifikationen weibliche gegenüber männlichen Bewerbern zu bevorzugen („positive Privilegierung“)⁴⁷(Leyenaar 1991). Seit 1983 stellt die Gleichberechtigung von Frau und Mann zudem einen Verfassungsgrundsatz dar (Artikel 1). Im Jahr 1989 trat für den öffentlichen Dienst und für die Privatwirtschaft schließlich ein einheitliches Gleichbehandlungsgesetz in Kraft, wonach Diskriminierungen aufgrund von familiären Umständen, Schwangerschaft und Familienstatus generell verboten sind. Neben Aussagen zur Gleichberechtigung sehen spezielle Rechtsakte in den einzelnen Sektoren des öffentlichen Dienstes vor, die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und in Fragen der Besoldung durch spezifische Maßnahmen zu fördern. Beispielsweise ist seit dem Jahr 1997 für den Bildungssektor ein Gesetz in Kraft, das auf eine höhere Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen abzielt. Trotz dieser vereinzelt Maßnahmen ist der Anteil von Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes relativ gering. So betrug im Jahr 1999 der Frauenanteil bei der Zentralregierung in den Besoldungsklassen 15 bis 18 nur 9% und in den Besoldungsklassen über 18 (Top-Beamten) lediglich 7%⁴⁸. Auch in den anderen Sektoren zeigt sich ein ähnliches Bild⁴⁹, so dass seit Ende der 1990er Jahre nochmals vermehrt Anstrengungen unternommen wurden, die Repräsentativität von Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst zu erhöhen⁵⁰. Bei der Zentralregierung ist geplant, den Frauenanteil in den Besoldungsklassen 15 bis 18 auf 30% und in den Besoldungsklassen über 18 bis zum Jahr 2010 auf 25% zu erhöhen. Im Sektor Justiz wird beabsichtigt, bis dahin eine pa-

⁴⁷ Jeder öffentliche Arbeitgeber muss dabei selbst für geeignete Maßnahmen der positiven Privilegierung sorgen. Eine allgemeine Quotenregelung für den öffentlichen Dienst existiert nicht. Vielmehr müssen die öffentlichen Arbeitgeber selbst festlegen, wie viele Frauen in ihrem Verantwortungsbereich beschäftigt werden sollen (Garcia 2000:25).

⁴⁸ Zum Vergleich: Im privaten Sektor beträgt dieser Anteil nur 4% (Ministry of Social Affairs and Employment 2000:64).

⁴⁹ Mit Ausnahme des Justizbereichs, in dem rund 38% der Frauen eine Führungsposition einnehmen (Ministry of Social Affairs and Employment 2000:64).

⁵⁰ Zu den zahlreichen Programmen und Maßnahmen siehe Ministry of Social Affairs and Employment 2000.

ritätische Geschlechterverteilung in Führungspositionen realisiert zu haben (Ministry of Social Affairs and Employment 2000:64). Daher ist für die Zukunft eine weitere Zunahme von weiblichen Arbeitnehmern, insbesondere in den höheren Hierarchieebenen des öffentlichen Dienstes, zu erwarten. Aber nicht nur im öffentlichen Dienst, sondern auch in der Privatwirtschaft wird auf eine Anhebung des Frauenanteils in Spitzenpositionen hingesteuert, allerdings mit weitaus bescheideneren Zielen als bei den öffentlichen Arbeitgebern. Der bessere Zugang von Frauen zu diesen Positionen wird jedoch mit einem, im Vergleich zum privaten Sektor, geringeren Einkommen sozusagen erkaufte (siehe Abschnitt 4.2).

In Verbindung mit der direkten Förderung der Frauenerwerbstätigkeit steht auch die Förderung von Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst. In den Niederlanden sind die Behörden in den 1980er Jahren verpflichtet, sowohl Vollzeit- wie auch Teilzeitstellen im öffentlichen Dienst zu schaffen. Freie Stellen müssen auf allen Ebenen als Vollzeit- und Teilzeitstellen ausgeschrieben werden. Ausgenommen davon sind Positionen mit spezifischen Anforderungen, die eine Ausnahme erforderlich machen. Dabei stehen den Beschäftigten verschiedene Bandbreitenmodelle für die individuelle Gestaltung der Arbeitszeit zur Verfügung (siehe Abschnitt 3.3.2). Seit November 1996 hat die Regierung zudem einige Zusatzklauseln in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen, die jegliche Unterscheidung zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung beim Abschluss von individuellen und Kollektivarbeitsverträgen untersagen. Dies gilt dabei auch für Beamte und Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst (Niederländische Botschaft 2002). Ferner besteht seit Juli 2000 ein allgemeiner gesetzlicher Anspruch auf Teilzeitarbeit (Wet Aanpassing Arbeidsduur), unabhängig vom Wirtschaftssektor. Sämtliche Arbeitnehmer im privaten und öffentlichen Bereich besitzen das Recht auf Anpassung der Arbeitszeiten. Der Arbeitgeber muss, sofern dies nicht zwingende betriebswirtschaftliche oder dienstliche Gründe untersagen, der Bitte um Anpassung der Arbeitsstundenzahl entsprechen⁵¹.

Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur Vereinbarkeit von „Familie und Beruf“ aufgestellt, die auch Möglichkeiten zur Wiederaufnahme der Tätigkeit im öffentlichen Dienst durch familienbedingte Unterbrechung der Erwerbstätigkeit vorsehen (Auer, Demmke & Polet 1997:137f.). Daneben existieren in den unterschiedlichen Sektoren des öffentlichen Dienstes verschiedene Möglichkeiten, das Berufsleben und die Kinderbetreuung miteinander zu vereinbaren. Einrichtungen für die Kinderbetreuung, wie etwa Kindergärten, sind im öffentlichen Sektor, verglichen mit der Privatwirtschaft, reichlich vorhanden (Social and Cultural Planning Office, SCP (1999). Zwar besteht für berufstätige Eltern in den Niederlanden generell das Recht auf unbezahlten Erziehungsurlaub, wobei allgemeines Ziel dieser Maßnahme ist, die Frauenerwerbstätigkeit insgesamt weiter zu erhöhen (Jongen, Kuipers & Wetserhoud 2001:30f.). Aufgrund von Zusatzvereinbarungen gilt für sämtliche Beschäftigten im öffentlichen Dienst jedoch, dass während des Erziehungsurlaubs 70-75% der Bruttobezüge weiterbezahlt werden. Im marktbestimmten Sektor sieht nur etwa jede vierte Zusatzvereinbarung eine Weiterzahlung der Bezüge während des Erziehungsurlaubes vor (Social and Cultural Planning Office, SCP 1999).

⁵¹ Obwohl dieses Gesetz aus Arbeitgebersicht sehr restriktiv erscheint, ist es dennoch ein gutes Beispiel dafür, welche Anstrengungen in den Niederlanden unternommen wurden, um Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren und die Teilzeitarbeit zu regulieren.

Wie sich zeigt, zielten die politischen Maßnahmen der letzten zwei Jahrzehnte demnach vor allem darauf ab, die Gleichberechtigung im Beruf und damit die Frauenerwerbstätigkeit direkt sowie mittels familienpolitischer Programme indirekt zu fördern. Ein weiteres politisches Ziel betrifft zudem die Ausdehnung der Teilzeitarbeit. Die Resultate dieser Bestrebungen zeigen sich in der relativen Zunahme von weiblichen Beschäftigten und Teilzeitarbeit im niederländischen öffentlichen Dienst (siehe Abschnitt 3.3.2). Zwar existieren zwischen der Privatwirtschaft und dem staatlichen Bereich in rechtlicher Hinsicht kaum noch Unterschiede, insgesamt bietet der öffentlichen Dienst für weibliche Beschäftigte dennoch größere Karrierechancen sowie bessere Möglichkeiten, Erwerbstätigkeit und Familie zu koordinieren, wodurch die relativ hohe Beteiligung von Frauen im öffentlichen Dienst verständlich erscheint.

3.5 Aktualität der Privatisierung

Neben den Initiativen der öffentlichen Arbeitgeber zur Förderung der Frauen- und Teilzeitarbeit hatten vor allem auch Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe massiven Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung. Die Privatisierung von Organisationen und Dienstleistungen, die früher zum öffentlichen Dienst gehörten, sowie die Liberalisierung früherer Monopolmärkte sind allgemeine Trends, die für Westeuropa besonders in den 1980/90er Jahren charakteristisch waren⁵². Insbesondere die Privatisierung, das heißt die Transformation von öffentlich-rechtlichen Betrieben in Unternehmen privaten Rechts, und der Verkauf von Staatsanteilen wurden als essentielles Instrument angesehen, den öffentlichen Personalbestand und die Staatsausgaben zu beschränken. Dabei wandelte sich der Staat zunehmend vom Leistungserbringer zum Leistungsregulator. Er schafft dabei lediglich noch die Rahmenbedingungen, innerhalb welcher die Infrastrukturleistungen durch private Anbieter erbracht werden können. Diese Verschiebung in der Aufgabendefinition des Staates betrifft jedoch nicht nur vormals verstaatlichte Bereiche, wie Eisenbahn, Post, Telekommunikation oder die Energie- und Wasserversorgung, sondern auch die öffentliche Verwaltung selbst. Die Verwaltungsmodernisierung („Große-(Effizienz)-Operation“), die in den Niederlanden in den 1980er und 1990er Jahre lanciert wurde, ist sozusagen das Gegenstück zur Privatisierung. So wurden Behörden⁵³ aus der ministeriellen Hierarchie ausgegliedert, um selbständiger und kosteneffizienter auf die Bedürfnisse in der Gesellschaft reagieren zu können (Kickert 1997:173).

In den Niederlanden umfassten die ersten Privatisierungsmaßnahmen⁵⁴ Mitte der 1980er Jahren sowohl die wettbewerbsorientierten Sektoren (das Bankwesen, die chemische Industrie, Stahl, etc.) als auch die Versorgungswirtschaft (Post und Telekommunikation, regionale Beförderungsunternehmen, Energieunternehmen). Markantestes Ergebnis der Privatisierungen ist die Umwandlung der Königlichen Post- und Telekommunikationsbetriebe (ehemalige PTT und heutige KPN) sowie der Niederländischen Eisenbahn (im Jahre 1989) in ein Unternehmen mit privatem Rechtsstatus. Das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis der Beschäftigten wurde dementsprechend zumeist in einen zivilrechtlichen Arbeitsvertrag transformiert. Um die Umstellung für die rund 94.000 Beschäftigten sozialverträglich

⁵² Siehe dazu OECD 1990-1995: Public Management Developments.

⁵³ Mit öffentlichem Rechtsstatus. Beispiele: Niederländische Zentralbank, Sozialversicherungsämter (Haffner & Berden 1998).

⁵⁴ Einen umfassenden Bericht über Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen bieten Haffner & Berden (1998).

lich zu gestalten, wurden für eine Übergangszeit Arbeitsplatz- und Lohngarantien festgelegt. Neben dem Verlust des Beamtenstatus verloren sie auch das Recht der Mitgliedschaft in der Beamtenpensionskasse (ABP) (Van de Veen 1994:377). Da vor der Privatisierung dieser beiden größten Staatsunternehmen ebenfalls kleinere Betriebe, wie etwa die staatlichen Druckereien (in 1988), die Fischereibetriebe (1989) und die Königliche Staatsmine (in 1994), nicht ausgenommen wurden, existiert seit dem 1. Januar 1989 auf zentraler Ebene kein einziges statutarisches öffentliches Unternehmen (Van der Meer & Dijkstra 2000:158). Aber nicht nur Unternehmen des Zentralstaates, sondern auch kommunale Unternehmen und Dienstleistungsbetriebe (Versorgungsunternehmen und Krankenhäuser) waren von den Privatisierungsmaßnahmen betroffen. Viele davon sind allerdings immer noch durch Subventionen und Gesetze mit dem Staat derart eng verbunden, dass fraglich bleibt, inwiefern der Rechtsstatuswechsel substantielle Veränderungen gebracht hat. Denn in vielen Fällen besteht für die Beschäftigten dieser Unternehmen immer noch eine garantierte Kontinuität der bisherigen Arbeitsbedingungen⁵⁵ (European Industrial Relations Observatory On-Line, EIRO 1999). Insgesamt konnte so durch die Transformation von öffentlichen Betrieben in private Unternehmungen und durch die Schaffung von unabhängigen Agenturen (siehe oben) der Personalbestand, vor allem auf zentraler Ebene, deutlich verringert werden. Alles in allem waren von den beschriebenen Privatisierungsmaßnahmen und Verwaltungsreorganisationen rund 125.000 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes betroffen. Dennoch fällt das Ausmaß der Privatisierungen in den Niederlanden weniger voluminös aus als in anderen Ländern, und zwar aus dem einfachen Grund, dass etliche gemeinnützige Dienste ohnehin schon privatrechtlich arrangiert waren (Rosenthal & Roborgh 1994:369).

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass auch in den Niederlanden der Staat bestrebt ist, seine Rolle als Leistungserbringer in infrastrukturellen Bereichen niederzulegen, um hier nur noch als Leistungsregulator zu fungieren. Die durch diese politischen Maßnahmen eingesparten Stellen wurden insbesondere durch die Aufnahme von Personal in die Wachstumsbranchen des öffentlichen Dienstes ersetzt. Betroffen von den Dezentralisierungsbestrebungen und der Stelleneinsparung in den infrastrukturellen Bereichen waren vor allem die männlichen Beschäftigten. Dementsprechend und aufgrund von direkten politischen Förderungsmaßnahmen stieg der relative Anteil von weiblichen und auch teilzeittätigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst deutlich an. Die Personalreduktionen in infrastrukturellen Aufgabenbereichen und die Ausdehnung der Beschäftigung im Bildungsbereich hatten vermutlich zudem Auswirkungen auf die qualifikatorische Zusammensetzung des öffentlichen Personalbestandes. Somit wird deutlich, dass neben den allgemein vorherrschenden gesellschaftlichen Entwicklungstrends (allgemeine Zunahme der Frauen- und Teilzeitarbeit und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten) auch spezifische politische Maßnahmen die interne Strukturierung des öffentlichen Dienstes zusätzlich beeinflusst haben und für die Wandlungstendenzen maßgeblich mitverantwortlich sind.

⁵⁵ Bei den regionalen Beförderungsunternehmen sind es 10 Jahre.

4. Die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung, Einkommensentwicklung und Einkommenslage, sowie Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst

In diesem Abschnitt werden die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung, die Einkommensentwicklung, die Einkommenslage, sowie die Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst untersucht. Dabei sollen die Veränderungen untersucht und verdeutlicht werden, die sich diesbezüglich aufgrund des Normalisierungsprozesses ergeben haben. Zudem zielt dieser Abschnitt darauf, einen Überblick über die Einkommensposition der öffentlichen Beschäftigten innerhalb des öffentlichen Dienstes sowie im Vergleich zu anderen Berufsgruppen oder Wirtschaftssektoren im zeitlichen Verlauf zu geben. Die Analyse ist vor allem vor dem Hintergrund der anschließenden Untersuchung über die Altersversorgung im öffentlichen Dienst notwendig (siehe Ballendowitsch 2004), da das Einkommen maßgeblich die späteren Pensionen der öffentlichen Beschäftigten bestimmt.

4.1 Die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung

In den Niederlanden besteht seit den 1980/90er Jahren unter dem Banner „Normalisierung“ ein anhaltender Trend, Gleichheit hinsichtlich des Tarifverhandlungssystems, der Mitbestimmungsrechte, der Sozialversicherung oder prinzipiell in allen rechtlichen Aspekten der Arbeitsbeziehungen zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft herzustellen. Der gesamte, bis jetzt noch nicht abgeschlossene Prozess der Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen beim Staat erfolgte weniger durch einen „Big Bang“ als vielmehr durch eine „Politik der kleinen Schritte“. Die daraus resultierenden Veränderungen brachten hinsichtlich des Aspekts der Arbeitsbeziehungen zwischen den Arbeitnehmervertretern des öffentlichen Dienstes und dem Staat sowie für die öffentlichen Beschäftigten selbst weitreichende Veränderungen mit sich, die im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden sollen.

Im Gegensatz zum gegenwärtigen dezentralen Verhandlungssystem im öffentlichen Dienst galt noch bis zum Beginn der 1980er Jahre das Prinzip, dass das Innenministerium zentrale Tarifberatungen mit den Gewerkschaftsverbänden der Beamten führte und die Entscheidungen anschließend einseitig festlegte. Dabei wurde so verfahren, dass die Gewerkschaften für die Tarifverhandlungen mit dem/der Innenminister/in die Lohnerhöhungen in der Privatwirtschaft als Ausgangspunkt nahmen. Die Beamtengehälter waren zu dieser Zeit noch an den Index der Löhne im privatwirtschaftlichen Bereich gekoppelt, so dass die vereinbarten Lohnerhöhungen im privatwirtschaftlichen Bereich automatisch auch für die Beamten übernommen wurden. Die Entwicklung der Beamtengehälter wiederum galt als Ausgangspunkt für die Tarifverhandlungen im halbstaatlichen bzw. subsidiären Sektor. So existierte in den Niederlanden in den 1970er Jahren ein durchgehend miteinander verknüpftes System zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen, in dem die Gehaltserhöhung der Beamten an die Lohnerhöhungen im privaten Sektor gekoppelt waren, während die Lohnerhöhungen im subsidiären Sektor wiederum an die der Beamten gekoppelt waren. Diese Verfahrensweise bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen wurde aufgrund der Wirtschaftskrise zum Zweck der Lohnkostenminimierung in den 1980er Jahren aufgehoben (Van der Heijden 2000:66f.). Diese Entscheidung und die anschließende Kürzung der Beamten-

gehälter im Jahre 1983 hatten zu zahlreichen Streikaktionen der Beamten gegen die Regierungsentcheidung des Jahres 1983 geführt. Wegen der Ratifizierung des Europäischen Sozialabkommens⁵⁶ wurde bereits im Jahre 1980 das Streikverbot aus dem Strafgesetzbuch genommen. Zwar haben die Niederlande das Streikrecht von Beamten nach der Ratifizierung des Europäischen Sozialabkommens von 1980 nicht ausdrücklich erlaubt, jedoch wurde aufgrund der richterlichen Praxis⁵⁷ das Streikrecht von Beamten, mit Ausnahme des Personals im Justiz- und Verteidigungsbereich, seit 1983 in der niederländischen Rechtsprechung juristisch anerkannt (Van Pijpe, 1996:31). In den folgenden Jahren wurde das Streikrecht zudem durch verschiedene Rechtsprechungen weiter ausgedehnt und nahezu dem der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft angeglichen. Die Einführung des Streikrechts stellt somit den ersten Schritt auf dem Weg zur Normalisierung der Arbeitsbeziehungen dar. Ferner gab das Europäische Sozialabkommen des Europarates den Impuls dafür, dass sich der Staat mit dem Aspekt der Gleichwertigkeit bei Tarifverhandlungen auseinandersetzte und sich um die Einrichtung eines Schlichtungsverfahrens bemühte (Bottema 2003:23). Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Krisensituation und im Rahmen der Übereinkunft von Wassenaar sah die damalige niederländische Regierung den Bedarf, die Arbeit im öffentlichen Dienst neu zu organisieren und zu flexibilisieren. Folglich standen auch für die Beamten weitreichende Veränderungen an, die eventuelle Missstimmungen und Aktionen gegen diese Reformen beim öffentlichen Personal auslösen und in Streikaktionen münden können, zumal keine strafrechtlichen Konsequenzen mehr zu erwarten waren und die Streiks überwiegend durch richterliches Fallrecht zugunsten der Beamten entschieden wurden. Das Ziel der Politik, die Überversorgung der Bediensteten schrittweise abzubauen und die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst flexibler zu gestalten, sollte einvernehmlich mit den Gewerkschaften verhandelt werden. Den Gewerkschaften ging es dabei vor allem darum, ihre Verhandlungsposition bei Auseinandersetzungen über die Arbeitsbedingungen zu stärken (Van der Krogt, Beersen & Kemper, 2000:199). Zur Verwirklichung dieses Ziels musste in einem zweiten Schritt auf dem Weg zur Normalisierung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst zunächst ein Mechanismus entwickelt werden, um durch Beratung und Schlichtung zwischen den Verhandlungspartnern zu einer Lösung der Konflikte im Bereich der tariflichen Festlegung von Arbeitsbedingungen zu gelangen. Die Etablierung einer Beratungs- und Schlichtungskommission (Advies en Arbitrage Commissie), deren Aufgabe es war, bei Streitfragen zwischen den Arbeitgeber und den Arbeitnehmervertretern zu vermitteln, erfolgte im Jahr 1984. Vier Jahre später ereignete sich schließlich der entscheidende Schritt von einem zentralistischen unilateralen Modell der Festsetzung der Arbeitsbedingungen durch das Innenministerium hin zu einem bilateralen Verhandlungsmodell, wie es in der Privatwirtschaft anzutreffen ist. Die Berechtigung des Staates als Arbeitgeber, die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst einseitig festzulegen, wurde in diesem Jahr durch die Einführung des „Gebots zur Einvernehmlichkeit“ endgültig aufgehoben. Dieses beinhaltet, dass Vorschläge zur Einführung oder Änderung einer Regelung für Beamte nur verwirklicht werden können, wenn hierüber Übereinstimmung bei an den Verhandlungen beteiligten Arbeitgebern und Arbeitnehmerverbänden besteht. Von einer Übereinstimmung kann gesprochen werden, wenn die Mehrzahl der Gewerkschaftsverbände, die in den Verhandlungskommissionen ver-

⁵⁶ Vor allem die Artikel 6 und 31 der Europäischen Sozialcharta sind in dieser Hinsicht von großer Bedeutung.

⁵⁷ Das Streikrecht für Beamte stellt in den Niederlanden ein Richterrecht dar (Fallrecht) (Helsen 1994:611).

treten sind, mit dem Vorschlag der Arbeitgeber einverstanden ist. Solange keine Einvernehmlichkeit besteht, bleiben die alten Regelungen in Kraft. Können sich die Verhandlungspartner nicht einigen, dann können sich die Parteien an (sektorale) Beratungs- und Schlichtungskommissionen wenden und um Rat bei der Lösung eines strittigen Verhandlungspunktes oder um Schlichtung bitten. Die Entscheidung der Schlichtungskommission ist dann jedoch eine bindende Entscheidung (Van der Heijden 2000:68). Das Gebot zur Einvernehmlichkeit bei Auseinandersetzungen über die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst ist darüber hinaus seit 1993 im ARAR⁵⁸ sowie in den verschiedenen sektorspezifischen Verordnungen, Gesetzen oder Protokollen gesetzlich geregelt (Moll, van der Meer & Visser, 2003:6). Um die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst weiter auszudehnen, vereinbarten im Jahr 1992 die Gewerkschaftsverbände der Beamten und die damalige Innenministerin die Gründung des Sektorenmodells. Dieses Modell regelt die Sektoralisierung und damit die Dezentralisierung der Tarifvereinbarungen im öffentlichen Dienst. Die Verhandlungspunkte auf Sektorebene legt der Rat für Personalangelegenheiten (Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, ROP)⁵⁹ fest. Fragen bezüglich der Altersversorgung, des Vorruhestands und einiger Gebiete der sozialen Sicherheit werden zentral im ROP verhandelt (Van der Heijden 2000:66f.). Nach Sektoren wird unter anderem über das Gehalt, die Arbeitszeiten und allgemeine Zusatzbestimmungen über die Kranken- und Arbeitslosenversicherung (die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen) verhandelt. Die Verhandlungen resultieren in Vereinbarungen, die, obwohl sie als solche allgemein von den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern akzeptiert worden sind, in Wirklichkeit keine gültigen Kollektiv-/Tarifabkommen sind. Erst wenn diese Abkommen in das öffentliche Recht überführt worden sind, finden sie Anwendung auf die öffentlichen Beschäftigten. Sämtliche Beschlüsse sind für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst, unabhängig von ihrem Rechtsstatus, verbindlich. Die Einführung des Sektorenmodells führte demnach zu einer Verschiebung der Tarifverhandlungen von der zentralen Ebene in die dezentralen Teilbereiche des öffentlichen Dienstes. Für die Regierung hat diese Entwicklung den Vorteil, dass sich kein Teilsektor sozusagen hinter einem anderen verstecken kann. Beispielsweise kann der größte Teilsektor – das Bildungswesen – nun nicht mehr die Tarifverhandlungen für sämtliche Beamten mit einer Streikandrohung beeinflussen, womit ein gewisser gesellschaftlicher Druck (Eltern wollen Unterricht für ihre Kinder) bei Tarifverhandlungen, die nur noch in einem Sektor stattfinden, entsteht. Damit kann sich die Regierung übermäßig hohe oder ungerechtfertigte Lohnkostensteigerungen ersparen. Allerdings können dezentralisierte Tarifverhandlungen auch zu höheren und eventuell auch unerwünschten Tarifierhöhungen führen (Böger 2003:34). Für die Beschäftigten dagegen hatten die Erweiterung der gewerkschaftlichen Verhandlungsposition bei den Tarifverhandlungen im Jahre 1988 und die anschließende Dezentralisierung der Verhandlungsführung zur Folge, dass die Interessen der öffentlichen Beschäftigten zum einen erfolgsversprechender und zum anderen spezifischer vertreten werden können. Die Tarifverhandlungen über Arbeitsbedingungen sind im öffentlichen Dienst trotz des Angleichungs- bzw. Normalisierungsprozesses dennoch anders geregelt als im privatwirtschaftlichen Sektor. So ist z.B. im Gegensatz zum privaten Sektor für den öffentlichen Dienst das Recht der Gewerkschaften, Tarifverhandlungen hinsichtlich der Rechtsposition der Beamten zu

⁵⁸ Artikel 105 ARAR.

⁵⁹ Der ROP besteht aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern und einem unabhängigen Vorsitzenden.

führen, per Gesetz reguliert⁶⁰. Das heißt, sämtliche Beschlüsse sind erst gültig, wenn sie als Gesetz verabschiedet werden und Inkrafttreten. Zudem besteht für den Staat als Arbeitgeber die gesetzliche Verpflichtung, sich mit den entsprechenden Beamtenorganisationen über die Rechtsposition der Beamten zu beraten⁶¹. Das gegenwärtige System der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst ist im Sektorprotokoll (Protocol Sectoralisatie) gesetzlich geregelt. Die Parteien dieses Protokolls vom 10. Februar 1993 waren zum einen der Innenminister, die Interprovinziale Beratende Körperschaft (IPO), der Verband der lokalen Gebietskörperschaften (VNG) und der Verband der Wasserverbände (UvW) auf Seiten der Arbeitgeber und zum anderen vier Gewerkschaftsbündnisse⁶² der Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Diese sind: das Allgemeine Bündnis des Personals im öffentlichen Sektor (ACOP), das Christliche Bündnis des Personals im Bildungswesen und im öffentlichen Sektor (CCOOP), das Zentrum für Beschäftigte des öffentlichen Sektors (AC) sowie das Bündnis der Führungs- und Fachkräfte im öffentlichen Sektor, im Bildungswesen, in Unternehmen und Institutionen (CMHF)⁶³.

Ein weiterer wichtiger Faktor im Rahmen des Normalisierungsprozesses betrifft die betriebliche Mitbestimmung. Seit 1995 findet das Betriebsverfassungsgesetz (Wet op de ondernemingsraden, WOR)⁶⁴ von 1971 auch auf den staatlichen Bereich Anwendung. Damit sind die Betriebsräte in den Ministerien, Provinzen, Kommunen etc. zum größten Teil⁶⁵ mit den gleichen Befugnissen ausgestattet, wie selbige in der Privatwirtschaft (van der Heijden, 2000:69).

Wie diese Ausführungen demnach zeigen, sind die Unterschiede im System der Tarifaueinandersetzungen zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft seit den 1980er Jahren wesentlich geringer geworden. Zunächst lief der Normalisierungsprozess im Bereich der gesetzlichen Regelung der Einkommenserzielung auf die Aufhebung unilateraler Beschlussfassung durch das Innenministerium, die Etablierung eines bilateralen Verhandlungsmodells mit dem Gebot zur Einvernehmlichkeit sowie die eines Beratungs- und Schlichtungsverfahrens bei Konflikten hinaus, was insgesamt die Verhandlungsposition der Gewerkschaften stärkte. Die anschließende Dezentralisierung der Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen trug ferner zu einer Spezialisierung und Konzentration der arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen nach Sektoren bei. Ein weiterer Angleichungsaspekt betrifft die Stärkung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungs- und Funktionseinheit durch das seit 1995 auch für den öffentlichen Dienst geltende Betriebsverfassungsgesetz (Wet op de ondernemingsraden, WOR)⁶⁶ aus dem Jahre 1971. Damit sind die Be-

⁶⁰ Artikel 125 des Beamtengesetzes (AW) von 1929.

⁶¹ Das letzte Wort hatte der Innenminister.

⁶² In der Allgemeinen Reichsbeamten Verordnung (ARAR), Artikel 105 wurde gemäß Artikel 125 des Beamtengesetzes (AW) festgehalten, dass lediglich diese vier oben genannten Verbände berechtigt sind, an den Tarifaueinandersetzungen mit den Arbeitgeberverbänden teilzunehmen (Moll, van der Meer & Visser, 2003:14).

⁶³ Der ACOP ist die öffentliche Sparte des Niederländischen Gewerkschaftsbundes (FNV), während der CCOOP eine Unter-einheit des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CNV) darstellt. Der CMHF steht in Verbindung mit dem Zusammenschluss des Führungs- und Fachkräftepersonals (MHP). Lediglich die AC ist autonom und ist von keinem übergreifenden Gewerkschaftsbündnis anhängig.

⁶⁴ Mit Ausnahme des Verteidigungs-, Justiz- und Bildungssektors (Nomden & Onnee-Abbruciati, 2002:8).

⁶⁵ Die wichtigste Ausnahme betrifft das „Primat der Politik“. Aber selbst bei politischen Entscheidungen (beispielsweise Privatisierung oder nicht) wird in vielen Fällen dem Betriebsrat ein Vorschlagsrecht eingeräumt (Van der Heijden, 2000:69). Der staatliche Arbeitgeber ist aber nicht mit einem privaten Arbeitgeber zu vergleichen. Eine völlige Angleichung an den Arbeitnehmerrechten im privaten Sektor wird daher, wie dieses Beispiel zeigt, durch die Staatshoheit des staatlichen Arbeitgebers und die typische Art der Verwaltungsaufgaben verhindert, da immer ein Konflikt des Staates besteht zwischen seiner Funktion als „öffentliche Verwaltung“ und als „öffentlicher Arbeitgeber“.

⁶⁶ Mit Ausnahme des Verteidigungs-, Justiz- und Bildungssektors (Nomden & Onnee-Abbruciati, 2002:8).

etriebsräte in den Ministerien, Provinzen, Kommunen etc. zum größten Teil mit den gleichen Befugnissen ausgestattet wie in der Privatwirtschaft (van der Heijden, 2000:69)⁶⁷. Im Zuge dieses erweiterten und spezialisierten Arbeitnehmereinflusses auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen fanden immer mehr arbeitsrechtliche Gesetze, die in der Vergangenheit nur für die Privatwirtschaft galten, auch auf den öffentlichen Dienst Anwendung⁶⁸. Dabei wurde der Beamtenstatus fast vollständig dem Arbeitnehmerstatus in der Privatwirtschaft angeglichen. So sind die Beamten seit 1998 vollständig identischen sozialversicherungsrechtlichen Gesetzen und Regelungen unterstellt wie Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft. Der Beamtenpensionsfonds (ABP) wurde bereits im Jahr 1996 privatisiert (d.h. Anpassung an die Marktverhältnisse). Gleichzeitig wurde die Invalidenrente der Beamten, die im gleichen Fonds kapitalgedeckt war, in die allgemeine Invalidenversicherung integriert. Auch das System von Kündigungen im öffentlichen Dienst unterscheidet sich heutzutage nicht wesentlich von dem in der Privatwirtschaft. Seit Januar 2001 gilt für die Beamten zudem das reguläre Arbeitslosenversicherungs- und Krankengeldgesetz. Trotz dieses weitreichenden Vereinheitlichungsprozesses bleibt die Sonderstellung der Beamten zu einem gewissen Grad erhalten. Der bedeutendste noch bestehende Unterschied zu den Beschäftigten im privaten Sektor ist die einseitige Anstellung im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus existieren für die Beamten immer noch gewisse Privilegien, die sich beispielsweise durch Zusatzvereinbarungen bemerkbar machen. So bestehen für die Beamten „übergesetzliche“ Regelungen hinsichtlich des Krankengeldes. War jedoch dieser „übergesetzliche“ Teil in Gesetzen geregelt, so ist er jetzt Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Verbänden und den Arbeitgebern im öffentlichen Dienst (Böger 2003:34).

4.2 Einkommensentwicklung und Einkommenslage

Eine der ersten Untersuchungen über die Gehälter im öffentlichen Dienst wurde von van Braam (1957:127ff.) im Rahmen seiner Arbeit über „die Beamten und Bürokratie in den Niederlanden“ durchgeführt. Van Braam untersuchte die Einkommensentwicklung der Beamten im Vergleich zu Gruppen von Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Dabei konnte er ein deutliches Zurückbleiben der Gehälter im öffentlichen Dienst gegenüber dem privaten Sektor feststellen. Die durchschnittliche Beamtenbezahlung fiel rund 12% geringer aus als bei privatwirtschaftlich Beschäftigten in vergleichbaren Positionen. Auch die Lohnsteigerungsraten innerhalb der Jahre 1929 bis 1951 waren für die Selbstständigen und privatwirtschaftlichen Angestellten höher als für die Beamten (Van Braam 1957:136). Deshalb sah es die damalige Regierung zur Verwirklichung einer werbewirksamen und angemessenen Bezahlung

⁶⁷ Die veränderten Rahmenbedingungen des Tarifverhandlungssystems im öffentlichen Dienst hatten vermutlich Einfluss auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der öffentlichen Beschäftigten. Denn im Gegensatz zum marktbestimmten Sektor erhöhte sich zwischen 1989 und 1997 der gewerkschaftliche Organisationsgrad der öffentlichen Beschäftigten schrittweise von 40,5% (Beaumont & Harris 1998:21-23) auf 52,6%. Bis zum Jahr 2000 ging der Organisationsgrad der Beschäftigten im öffentlichen Dienst jedoch wieder leicht auf 48,9% zurück (Moll, van der Meer & Visser 2003:25-26). Die größte Arbeitnehmerorganisation im öffentlichen Dienst ist die ACOP. Die ACOP stellt mehr als die Hälfte (55,4%) des gewerkschaftlich organisierten öffentlichen Personals und ist damit die größte bzw. mitgliederstärkste Gewerkschaft im öffentlichen Dienst. Danach folgen mit 25,7% die CCOOP, mit 11,6% der AC sowie die CMHF, welche die Interessen von 7,3% des gewerkschaftlich organisierten Personals vertritt. Innerhalb des öffentlichen Dienstes ist der Justizbereich, mit mehr als 89% aller Beschäftigten, der gewerkschaftlich am besten organisierte Bereich im öffentlichen Dienst. Danach folgen mit einer Mitgliederdichte von rund 77% bzw. 75% der Verteidigungsbereich und der Sektor Polizei. Die Wasserverbände weisen dagegen mit einem Organisationsgrad von 40,5% die geringste Mitgliederdichte auf (Moll, van der Meer & Visser 2003:25-26).

⁶⁸ So unterscheiden das Chancengleichheitsgesetz, das Gesetz über die Arbeitsbedingungen (working conditions act) und das Arbeitszeitgesetz nicht mehr zwischen den Beschäftigten im privaten und öffentlichen Sektor.

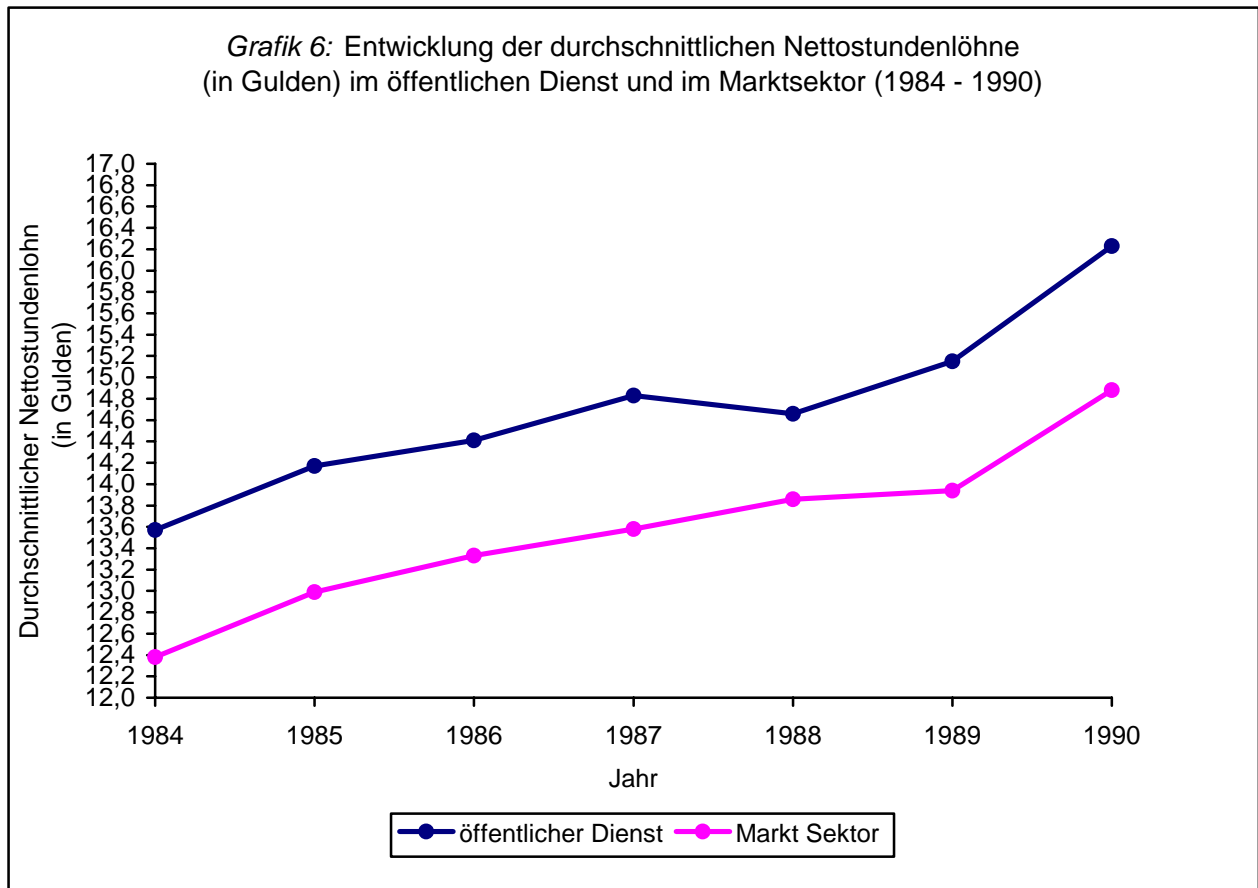
im öffentlichen Dienst für erforderlich an, die Entwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst auf die im privaten Sektor abzustimmen. Denn wenn die Einkommen im privaten Sektor steigen, kann sich der öffentliche Dienst nicht von dieser Entwicklung abkoppeln ohne ernstlich Gefahr zu laufen, an Attraktivität zu verlieren. Dementsprechend wurde in den Niederlanden seit 1959 die so genannte „Trendpolitik“ verfolgt. Zur Verbesserung der Besoldungslage im öffentlichen Dienst wurde der allgemeine Verlauf der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft als Richtlinie zugrunde gelegt. Angesichts steigender Staatsausgaben sah sich die Regierung jedoch bereits im Jahr 1976 gezwungen, die Einstiegsgehälter im öffentlichen Dienst erstmalig nach 1959 wieder zu beschränken und Gehaltssteigerungen der öffentlichen Beschäftigten für einige Jahre um ein Prozent zu reduzieren. Die durchschnittlichen jährlichen Lohnsteigerungsraten für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst fielen zwischen 1970 und 1982 dementsprechend geringer aus als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt. (Van der Weil 1999:20; Tabelle 3.2). Im Zuge des Abkommens von Wassenaar im Jahre 1982 erfolgte die vollständige Loslösung von der im Jahr 1959 eingeführten Trendpolitik. Unter starken Protesten der Beamten wurde zudem im Jahr 1983 die Besoldung für die öffentlichen Beschäftigten um 3,5% reduziert. Gleichzeitig wurden alle Sozialleistungen, der Mindestlohn und die Gehälter im öffentlichen Dienst für zehn Jahre eingefroren⁶⁹. Dem regierungsamtlichen Planbüro zufolge ermöglichte die Eindämmung der Beamtenbesoldung, des Mindestlohnes und der Sozialleistungen in den 1980er Jahren die Schaffung von 150.000 Arbeitsplätzen (Van Empel 1997:14). Anfang der 1990er Jahre konnten die Bezüge der öffentlichen Bediensteten und der Sozialleistungsempfänger sowie die Mindestlöhne erstmals seit Antritt der Regierung Lubbers 1982 erneut an die Verdienentwicklung in der Privatwirtschaft gekoppelt werden. Inzwischen tritt diese Koppelung nur noch dann in Kraft, wenn eine gesetzlich bestimmte Relation von Aktiven/Nichtaktiven auf dem Arbeitsmarkt erreicht ist.

Wie der Grafik 6, die einen Überblick über die Entwicklung der durchschnittlichen Nettostundenlöhne⁷⁰ (in Gulden) im öffentlichen Dienst und im marktbestimmten Sektor zwischen 1984 und 1990 gibt, zu entnehmen ist, kann, entgegen häufig angestellten Vermutungen, kein Beleg für die Hypothese gefunden werden, dass die Löhne der öffentlichen Beschäftigten innerhalb der Jahre 1984 und 1990 in einem geringeren Tempo anstiegen als im marktbestimmten Sektor (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:212). Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst bezogen in diesem Zeitraum durchschnittlich einen höheren Nettostundenlohn (rund 10%) als die Beschäftigten im marktbestimmten Sektor (Alessie; de Voss & Zaidi (1996:212). Des Weiteren zeigt sich, dass die Lohnsteigerungsrate zwischen 1984 und 1990 mit 19,6 Prozentpunkten für die öffentlichen Beschäftigten etwas höher ausfiel als für die Beschäftigten im marktbestimmten Sektor mit 16 Prozentpunkten. Die höhere Steigerungsrate zwischen 1989 und 1990 ist vermutlich durch Veränderungen der Steuergesetzgebung bedingt (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:22). Von einer Entkopplung zwischen den Nettostundenlöhnen im marktbestimmten Sektor und im öffentlichen Dienst kann aufgrund der Ergebnisse von Alessie et al. demnach nicht gesprochen werden. Dies wird auch durch die Analyse von Van der Weil (1999) bestätigt, wo-

⁶⁹ Dieser Beschluss sollte auch ein Signal für geringere Lohnsteigerungen im privatwirtschaftlichen Bereich sein.

⁷⁰ Bruttolohn minus Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:3).

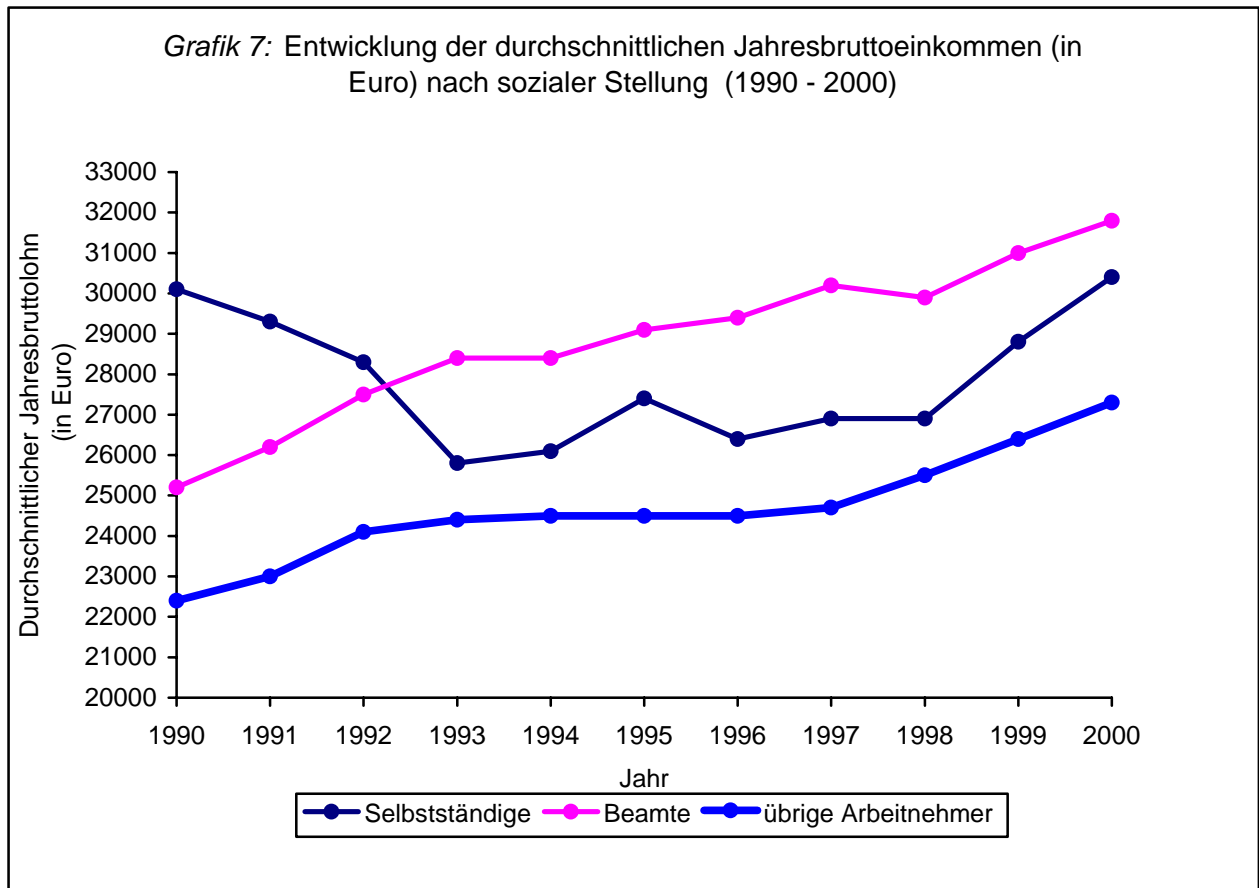
nach die jährliche durchschnittliche Lohnsteigerungsrate im öffentlichen Dienst zwischen 1983 bis 1995 über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt⁷¹ (Van der Weil 1999:20; Tabelle 3.2).



Quelle: Alessie ; de Voss & Zaidi (1996:213).

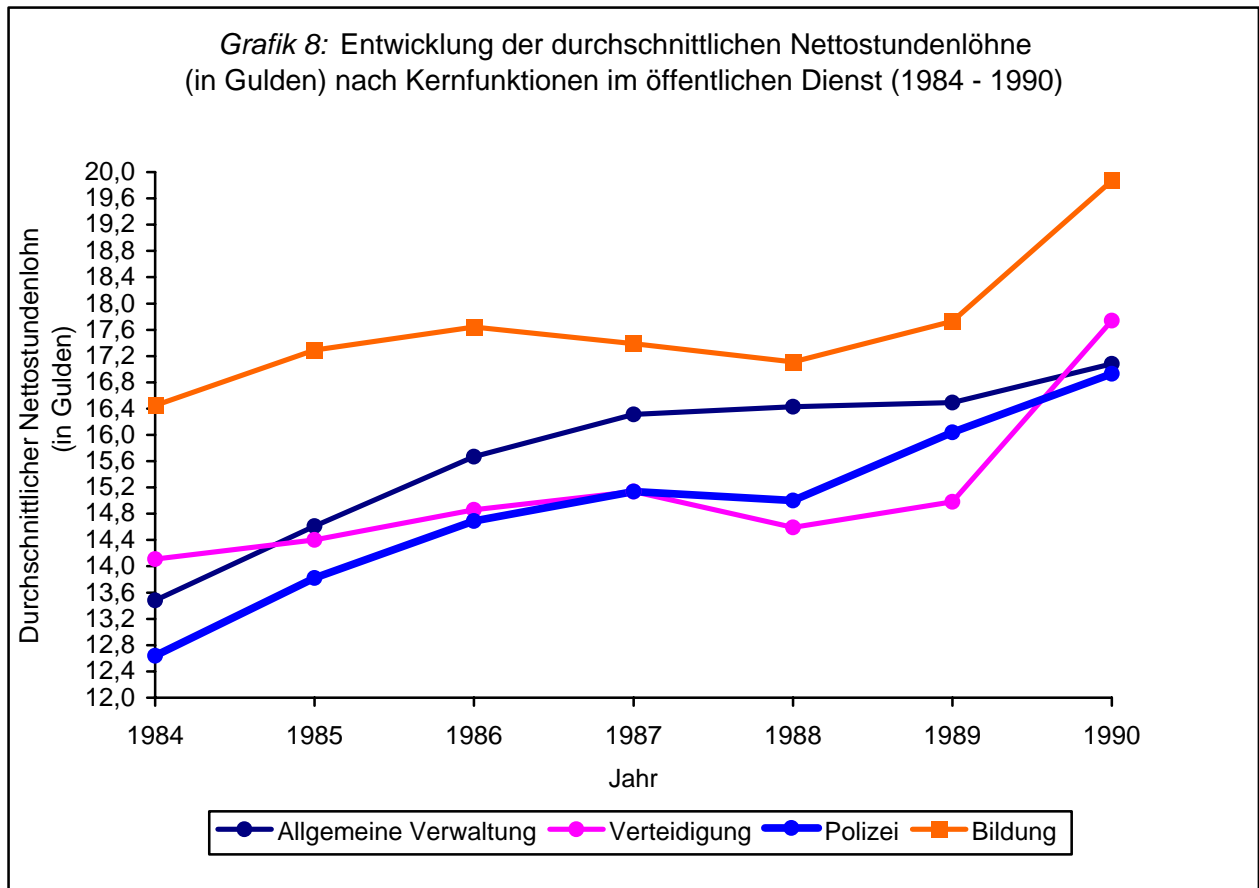
Auch die Angaben des CBS für die 1990er Jahre belegen eine positive Einkommensentwicklung sowie einen deutlichen Einkommensvorteil für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber dem privatwirtschaftlichen Personal. Die folgende Grafik 7 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommen (in Euro) nach sozioökonomischer Stellung von 1990 bis 2000. Gemäß Grafik 7 ergibt sich für die Gruppe der Beamten (31.800 Euro) im Jahre 2000 ein klarer Einkommensvorteil gegenüber der Gruppe der Selbstständigen (30.400 Euro) sowie allen übrigen Arbeitnehmern (27.300 Euro). Innerhalb von zehn Jahren konnten die Beamten gegenüber den Selbstständigen einkommensmäßig enorm aufholen. So betrug im Jahre 1990 das durchschnittliche Bruttoeinkommen von Beamten rund 25.200 Euro gegenüber 30.100 für Selbstständige. Zwischen 1990 und 1993 mussten vor allem die Selbstständigen starke Einkommenseinbußen hinnehmen, während die Bruttoeinkommen für die Beamten lediglich im Zeitraum von 1993 bis 1994 und für alle übrigen Arbeitnehmer zwischen 1994 bis 1996 konstant blieben, sonst jedoch permanent anstiegen. Die Einkommenssteigerungsrate zwischen 1990 bis 2000 betrug für die Beamten rund 20 Prozentpunkte, für die übrigen Arbeitnehmer rund 17,5% und für die Selbstständigen lediglich 1%.

⁷¹ Auch in den Jahren 1996 bis 2000 stiegen die Löhne im Bereich „öffentliche Verwaltung“ schneller als in der Privatwirtschaft (Van Praag 2002:26).



Quelle: CBS 2003b.

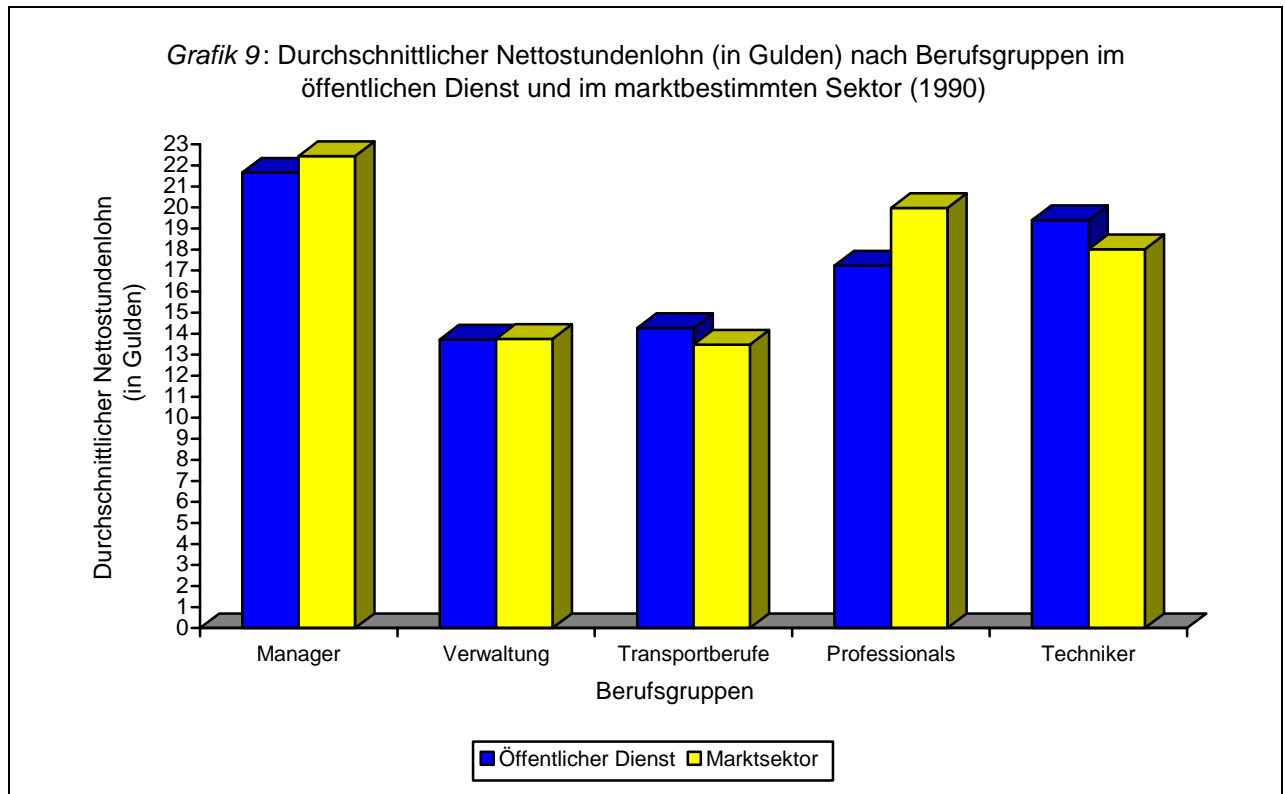
Somit lässt sich festhalten, dass auch in den 1990er Jahren die Einkommen im öffentlichen Dienst nicht hinter der Einkommensentwicklung in der Privatwirtschaft zurückblieben, sondern durchschnittlich vorteilhafter verliefen als für die Gesamtzahl aller Erwerbstätigen in den Niederlanden. Den Statistiken zufolge hat sich die Einkommensrelation zwischen dem öffentlichen Dienst und dem privaten Sektor im Durchschnitt der 1980er und 1990er Jahre somit nicht zuungunsten des öffentlichen Dienstes entwickelt. Dieser Durchschnitt verdunkelt aber eventuelle interne Verschiebungen zwischen den Sektoren des öffentlichen Dienstes. Die durchschnittliche Nettostundenlohnentwicklung (in Gulden) innerhalb des öffentlichen Dienstes nach Kernfunktionen zeigt die Grafik 8. Danach erzielten die Beschäftigten im Bildungssektor durchweg den höchsten Nettostundenlohn im öffentlichen Dienst. Der durchschnittliche Nettostundenlohn im Bildungssektor war zwischen 1984 und 1990 durchschnittlich 20% höher als für die Beschäftigten in den übrigen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Der Grund hierfür ist der hohe Anteil von Personen im Bildungssektor mit einem hohen (tertiären) Bildungsabschluss. Dementsprechend sind verhältnismäßig mehr Personen im Bildungssektor in höheren Einkommens- bzw. Besoldungsklassen eingeordnet als in den anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:25). Der geringste durchschnittliche Nettostundenlohn nach Kernfunktionen des öffentlichen Dienstes wurde langfristig im Polizeibereich erzielt. Dafür fiel zwischen 1984 und 1990 die durchschnittliche Nettolohnsteigerungsrate im Sektor „Polizei“ mit rund 25,3% wesentlich höher aus als bei der allgemeinen



Quelle: Alessie ; de Voss & Zaidi (1996:213).

Verwaltung mit rund 21%, dem Verteidigungsbereich mit rund 20,5% und dem Bildungssektor mit nur 17,2%. Eine Erklärung für den vergleichsweise geringen Lohnanstieg beim Bildungspersonal ist, dass die Regierung in den 1980er Jahren vor allem die Einstiegsgehälter für junge Lehrer beträchtlich reduziert hat (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:35). Auffällig ist des Weiteren, dass zwischen 1989 und 1990 die Nettostundenlöhne im Bildungs- und Verteidigungsbereich relativ stärker anstiegen als in den Sektoren Polizei und allgemeine Verwaltung. Alessie et al. führen die stärkere Nettostundenlohnsteigerung im Bildungs- und Verteidigungssektor darauf zurück, dass die Veränderung der Steuergesetzgebung Ende der 1980er Jahre vor allem Personen mit höheren Einkommen begünstigte (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:29).

Da Lohnvergleiche zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich oft durch unterschiedliche Strukturmerkmale der Beschäftigten (z.B. Alter und Bildungsabschlüsse) und Andersartigkeit der Aufgaben bedingt sind, sollte eine aussagefähige Einkommensanalyse, wenn möglich, immer auch eine Untersuchung der Einkommen von gleichartigen Berufsgruppen im öffentlichen und privaten Bereich umfassen. Dementsprechend präsentiert die Grafik 9 die durchschnittlichen Nettostundenlöhne (in Gulden) nach Berufsgruppen im öffentlichen Dienst und im marktbestimmten Sektor für das Jahr 1990.



Quelle: Alessie; de Voss & Zaidi 1996:30; Tabelle 3.2.2.

Der Vergleich der durchschnittlichen Nettostundenlöhne nach Berufsgruppen für das Jahr 1990 zeigt eine vorteilhaftere Entlohnung von Managern bzw. Führungskräften und den Professionals (Ökonomen, Wirtschaftsprüfern, Wissenschaftlern etc.) im marktbestimmten Sektor gegenüber dem öffentlichen Dienst⁷². Dagegen sind Personen mit typischen Transportberufen (Busfahrer etc.) im öffentlichen Dienst finanziell besser gestellt als im marktbestimmten Sektor. Bei den Verwaltungsberufen zeigen sich keinerlei Lohndifferenzen. Für das Jahr 1990 kann somit gesagt werden, dass Beschäftigte in den höchstdotierten Leitungspositionen im marktbestimmten Sektor signifikant mehr verdienen als im öffentlichen Dienst (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:31). Hartog und Oosterbeek (1993) führen dies darauf zurück, dass Humankapitalfaktoren wie Bildung und Berufserfahrung im privaten Sektor durchweg eine höhere Rendite erzielen als im öffentlichen Sektor. Männliche Beschäftigte mit tertiärer Bildung erzielen häufig im marktbestimmten Sektor höhere Einkommen als Personen mit identischem Bildungsgrad im öffentlichen Dienst. Männliche Beschäftigte mit einem niedrigen und mittleren Bildungsgrad erzielen dagegen im öffentlichen Dienst höhere Durchschnittsnettolöhne als im marktbestimmten Sektor.

Die insgesamt vorteilhafte Einkommensposition der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird auch durch den Vergleich der Lohnstrukturen nach Sektoren und nach sozioökonomischer Stellung im Beruf deutlich. So weist der öffentliche Dienst im Vergleich zum privaten Sektor ein höheres Lohnniveau und eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen auf. Das Medianbruttoeinkommen im Jahre 2000 lag im öffentlichen Dienst rund 4.600 Euro höher als in der Privatwirtschaft (29.700 Euro für Beamte;

⁷² Dennoch lag die Steigerungsrate der durchschnittlichen Nettostundenlöhne von Managergehältern im öffentlichen Dienst höher als in der Privatwirtschaft.

25.100 Euro für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft) (CBS 2003c). Diese Situation ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil von Personen in den niedrigen Einkommensklassen (0 – 10.000 Euro) mit 14,1% im privaten Sektor wesentlich höher war als im öffentlichen Dienst mit lediglich 2%. Ein umgekehrtes Muster zeigt sich dagegen bei den Spitzeneinkommen. Der Anteil von Personen in den obersten Einkommensklassen (75.000 Euro und mehr) ist in der Privatwirtschaft (2,5%) mehr als doppelt so hoch wie im öffentlichen Dienst (1,1%) (Quelle: Eigene Berechnungen; CBS 2003d). Die positive Einkommenslage der Beamten wird ferner durch die Tabelle 6 deutlich. Die Tabelle 6 zeigt die Verteilung der Einkommensklassen nach der sozioökonomischen Stellung im Beruf im Jahr 2000.

Tabelle 6: Verteilung der Einkommensklassen (Jahresbruttoeinkommen in Euro von Personen mit einem 52-Wocheneinkommen) nach sozioökonomischer Stellung im Beruf (2000)

Einkommensklassen (in Euro)	Sozioökonomische Stellung im Beruf				Total
	Selbstständige ⁷³	Beamte	Arbeitnehmer	Übrige Aktive ⁷⁴	
< 10.000 Euro	19,6%	2,2%	15,3%	17,6%	14,6%
10.000 – 20.000 Euro	21,5%	13,3%	21,0%	10,3%	20,2%
20.000 – 30.000 Euro	18,5%	35,8%	27,0%	11,5%	26,5%
> 30.000 Euro	40,4%	48,8%	36,7%	61,2%	38,7%
Total (in %)	100%	100%	100%	100,6%	100%

Quelle: Eigene Berechnungen; CBS 2003d.

Gemäß Tabelle 6 zeigt die Verteilung des Jahresbruttoeinkommens über Einkommensklassen nach der sozioökonomischen Stellung im Beruf deutliche und charakteristische Unterschiede. Während fast ein Fünftel aller Selbstständigen und rund 18% der übrigen Aktiven, also die Gruppe von Freiberuflern und Geschäftsführern (ohne persönliche Haftung), einen jährlichen Bruttolohn von weniger als 10.000 Euro beziehen, betrifft dies nur einen sehr geringen Anteil (rund 2%) der Beamten. Bei den Arbeitnehmern erzielen rund 15% einen Jahresbruttolohn unterhalb von 10.000 Euro. Demgegenüber verfügen rund 61% aller übrigen Aktiven über einen Jahresbruttolohn von über 30.000 Euro. Bei den Beamten betrifft dies immerhin noch fast die Hälfte (48,8%), bei den Selbstständigen rund 40% und bei den Arbeitnehmern lediglich rund 37%. Das Medianbruttoeinkommen der übrigen Aktiven ist im Jahr 2000 mit rund 39.100 Euro am Höchsten. Danach folgen die Beamten mit einem Medianbruttoeinkommen in Höhe von rund 29.700 Euro. Die Arbeitnehmer und die Selbstständigen dagegen erreichen lediglich ein Medianbruttoeinkommen in Höhe von rund 25.100 Euro bzw. 24.500 Euro (CBS 2003c). Abgesehen von den übrigen Aktiven, die aufgrund ihrer beruflichen Situation relativ hohe Einkommen erzielen können, sind die Beamten einkommensmäßig überwiegend besser gestellt als jede andere Gruppe von Erwerbstätigen. Ferner ergaben Berechnungen von Alessi, de Vos & Zaidi (1996:47) über das Lebenseinkommen unterschiedlicher Berufsgruppen unter der Berücksichtigung von steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekten, dass im öffentlichen Dienst das höchste Median- und Durchschnittslebenseinkommen erzielt wird.

Ein weiterer wichtiger Untersuchungsaspekt betrifft die Einkommensunterschiede der Geschlechter. Untersuchungen über die Einkommen von Frauen und Männern im öffentlichen und privaten Sektor belegen, dass zum einen die durchschnittliche Entlohnung für weibliche Beschäftigte im öffentlichen Sektor höher ausfällt, und zum anderen die Lohndiskriminierung im öffentlichen Sektor geringer ist als

⁷³ Geschäftsführer mit persönlicher Haftung.

⁷⁴ Freiberufler, Direktoren, Geschäftsführer von Aktiengesellschaften

für die weiblichen Beschäftigten in der Privatwirtschaft. So berechnete van Schaaik (1982) anhand von Lohndaten des Jahres 1979 die Ratio der durchschnittlichen Löhne im öffentlichen und privaten Sektor für unterschiedliche Alters-, Geschlechter- und Bildungsgruppen. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass auf allen Alters- und Bildungsstufen Frauen im öffentlichen Sektor vorteilhafter entlohnt werden als in der Privatwirtschaft. Bei Männern hingegen zeigte sich, dass die hoch qualifizierten und die gering qualifizierten Beschäftigten im öffentlichen Sektor im Vergleich zum privaten Sektor unter- bzw. überbezahlt sind (Hartog & Oosterbeek 1993:1). Spijkerman (2000)⁷⁵ untersuchte die Löhne von Frauen und Männern im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft. Die Resultate der Analyse des Lohndatensatzes (1998) zeigten, dass weibliche Beschäftigte unter 22 Jahren im öffentlichen Sektor mehr verdienen als männliche Beschäftigte. In der Privatwirtschaft wurden dagegen die männlichen Beschäftigten vorteilhafter entlohnt als Frauen. Für die Arbeitnehmer der Altersgruppe über 23 Jahren ergab die Untersuchung von Spijkerman (2000) einen (unkorrigierten) Lohnnachteil für Frauen gegenüber Männern im öffentlichen Sektor von 15% und in der Privatwirtschaft von 23%. Demnach verdienen Frauen im öffentlichen Sektor durchschnittlich rund 15% weniger als Männer, während Frauen in der Privatwirtschaft sogar rund 25% weniger verdienen als ihre männlichen Kollegen. Die Berechnung einer OLS-Regression ergab, dass sich unter der Berücksichtigung von persönlichen Merkmalen, wie Alter, Erfahrung, Vollzeit-/Teilzeitbeschäftigung und beruflicher Stellung, die Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern erheblich verringerten. Aber auch unter Konstanthaltung dieser Persönlichkeitsmerkmale zeigen die Resultate der Analyse eine um durchschnittlich 4% bzw. 7% geringere Entlohnung für Frauen im öffentlichen Sektor bzw. privaten Sektor. Inwiefern diese Unterschiede durch den Bildungsgrad beeinflusst werden, wurde nicht untersucht. Vielmehr werden von Spijkerman die verbleibenden Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern auf geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung zurückgeführt. Sie urteilt, dass die Lohndiskriminierung im öffentlichen Sektor zwar geringer ausfällt als in der Privatwirtschaft, aber dennoch vorhanden ist. Allerdings verweist Spijkerman (2000:27, 31), als weitere mögliche Erklärung für die verbleibende Lohnunterschiede auch auf den Aspekt der beruflichen oder horizontalen Geschlechtersegregation, wonach Frauen mehrheitlich in geringer entlohnten Dienstleistungsberufen beschäftigt sind, während Männer vor allem in besser bezahlten technischen/manuellen Berufen einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Es bleibt also fraglich, ob eine Lohndiskriminierung überhaupt vorhanden ist, denn nach dem Gesetz und nach den Besoldungsklassen, die nicht zwischen den Geschlechtern unterscheiden, dürften keine Unterschiede existieren.

Zusammenfassend zeigen die Resultate der zahlreichen Studien über die Lohndifferenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor, dass zwar die durchschnittliche Besoldung im öffentlichen Dienst höher ausfällt als die Entlohnung in der Privatwirtschaft, jedoch ein bedeutender Teil der Lohnunterschiede auf Persönlichkeitsmerkmale wie etwa Alter, Geschlecht, Bildungsgrad und Beruf der Beschäftigten zurückzuführen ist. Denn das vergleichsweise höhere Durchschnittseinkommen im öffentlichen Dienst gegenüber der Privatwirtschaft erklärt sich vor allem durch den durchschnittlich höheren Bildungsgrad und durch ein höheres Durchschnittsalter der öffentlichen Beschäftigten gegenüber dem

⁷⁵ Über „die Lage von Männern und Frauen in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst“ („De positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven en bij de overheid“). Vorstände, Direktoren oder allgemein Personen in hohen Positionen wurden nicht in die Untersuchung einbezogen.

privatwirtschaftlichen Personal, die dadurch dementsprechend mehr Gehalt beziehen. Werden sämtliche Persönlichkeitsmerkmale beim Lohnvergleich konstant gehalten, indem nur die Einkommen von Personen mit identischem Alter, Bildungsgrad, Geschlecht und Beruf verglichen werden, dann reduzieren sich die Lohndifferenzen erheblich (Alessie; de Voss & Zaidi 1996:31, 214).

4.3 Arbeitszeiten

Ein wichtiger Aspekt hinsichtlich der Neuorganisation der Arbeit im öffentlichen Dienst betraf die Reduzierung der Arbeitszeiten der Beschäftigten. Während zu Beginn der 1980er Jahre die durchschnittliche Arbeitszeit im öffentlichen Dienst noch bei 40 Stunden pro Woche lag, wurde im Laufe der Jahre die Arbeitszeit im öffentlichen Dienst sukzessive in mehreren Verhandlungsrunden über eine 38-Stunden-Woche auf eine 36-Stunden-Woche reduziert⁷⁶, allerdings mit einem entsprechenden Verzicht auf einen Teil des Gehalts (Langejan 2000:61). Gemäß den Angaben der niederländischen Statistik wurde die vertraglichen Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst zwischen 1990 und 2000 in einem stärkeren Ausmaß reduziert als für Vollzeitbeschäftigte im privatwirtschaftlichen Sektor, jedoch geringer als im subsidiären Sektor (CBS 2002a:205; Tabelle 23).

Um die Flexibilisierung der Arbeit im öffentlichen Dienst zu erhöhen, wurde von einer strikten, von den Beschäftigten zu leistenden Wochenstundenzahl abgesehen und das Arbeitsjahr eingeführt. So musste beispielsweise im Jahr 1999 jeder Bedienstete mit einer Vollzeitstelle in dem Bereich „öffentliche Verwaltung und Sozialversicherungen“ 1.677 Stunden pro Jahr⁷⁷ arbeiten, die jedoch nicht auf eine bestimmte Arbeitsstundenzahl pro Woche verteilt werden mussten. Aufgrund dieses besonderen Modells stehen den Beschäftigten im öffentlichen Dienst verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, in Absprache mit den Vorgesetzten die Arbeitszeiten individuell zu gestalten. Dieses Arbeitszeitmodell hat für die Beschäftigten den Vorteil, das Berufsleben mit dem Privatleben besser organisieren zu können, was aufgrund des immer noch traditionellen Familienbildes vor allem Vorteile für weibliche Beschäftigte hat und somit den Anreiz für Frauen erhöht, eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu suchen. Für den Arbeitgeber besitzt dieses Modell den Vorteil, dass verhindert wird, dass alle Beschäftigten gleichzeitig in Phasen anwesend sind, in denen sie keine Arbeit für sie haben⁷⁸. Zudem trug die Herabsetzung der Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst dazu bei, dass neue Stellen frei wurden. Der Effekt war nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1997 bei den Gemeinden am größten. Hier führte die Reduzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit zu einer Zunahme von 5.000 Vollzeitstellen (Pillinger 2000:58f.).

⁷⁶ In einigen Sektor wird 38 Stunden pro Woche gearbeitet.

⁷⁷ CBS (2002:205).

⁷⁸ Beispielsweise ist in den Finanzbehörden die Arbeitsbelastung zwischen April und November am höchsten, da alle Einkommenserklärungen in den Niederlanden in diesem Zeitraum bearbeitet werden müssen.

5. Fazit

Wie die Ausführungen über die Entwicklung der internen Strukturierung des öffentlichen Dienstes der Niederlande belegen, zeigt die öffentliche Beschäftigung deutliche strukturelle Wandlungstendenzen. Das Ausmaß der Strukturveränderungen erreicht zwar nicht das Niveau der skandinavischen Ländern, ist jedoch mit denen der meisten kontinentaleuropäischen Ländern vergleichbar (siehe Rothenbacher 1997, 1998; Ballendowitsch 2003).

Im Zuge des Ausbaus des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebotes ist der öffentliche Personalbestand bis Mitte der 1980er Jahre massiv angestiegen. Zu diesem Wachstum haben vor allem die staatlichen Funktionen in den personalintensiven Bereichen des Bildungswesens beigetragen. Ab Mitte der 1980er Jahre ist sowohl ein absoluter wie auch relativer Rückgang der öffentlichen Beschäftigung zu verzeichnen. Seit Mitte/Ende der 1990er Jahre steigt die öffentliche Beschäftigung absolut wieder leicht an, während die öffentliche Beschäftigungsquote auf nahezu dem gleichen Niveau verweilt. Diese Entwicklung ist zum Teil durch politische Maßnahmen gesteuert worden. Dazu gehört die Förderung der Frauen- und Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst. Innerhalb der letzten Jahrzehnte hat der relative Anteil von Frauen und Teilzeitarbeitsplätzen im niederländischen öffentlichen Dienst steil zugenommen. Dieser Trend ist dabei zum Teil durch den Funktionswandel des öffentlichen Dienstes bzw. der öffentlichen Beschäftigung verstärkt worden. Infrastrukturelle Tätigkeitsfelder sind aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert bzw. in die Privatwirtschaft transformiert worden, während die Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungen, vor allem im Bildungsbereich ausgebaut worden ist. Gerade diese Sektoren im öffentlichen Dienst beschäftigen mehrheitlich weibliches und teilzeitbeschäftigtes Personal. Folglich nimmt ihr relativer Anteil zu, wenn ein Beschäftigungsabbau im männlich dominierten infrastrukturellen Bereich stattfindet. Zieht man in Betracht, dass der niederländische öffentliche Dienst traditionsgemäß nur relativ bedingt als Anbieter von sozialen Diensten auftritt, dann ist das Ausmaß der Strukturveränderungen beachtlich. Denn wäre der öffentliche Dienst in den Niederlanden maßgeblicher Wohlfahrtsproduzent von solchen Dienstleistungen, dann würde das Ausmaß der Strukturveränderungen vermutlich noch wesentlich stärker ausfallen.

Ein weiterer Haupttrend, der ebenfalls in Verbindung mit dem funktionalen Beschäftigungswandel steht, betrifft den Wandel der Qualifikationsstruktur der öffentlichen Beschäftigten. Der Ausbau der Beschäftigung im Bereich der sozialen Dienstleistungen sowie der Abbau in den infrastrukturellen Bereichen werden von einer Verschiebung der Berufsstruktur im öffentlichen Dienst begleitet. (Manuelle) Tätigkeiten, die ein relativ geringes Qualifikationsniveau der Beschäftigten erfordern, werden in die private Sphäre ausgegliedert. Durch den Beschäftigungsausbau im Bildungssektor nimmt zwangsläufig der Anteil von höher qualifizierten Personen absolut und relativ zu. Die Konsequenz dieser Entwicklung zeigt sich im Anstieg der Personalanteile in höheren Besoldungsgruppen. Das allgemein höhere Bildungsniveau der öffentlichen Beschäftigten stellt dabei ein Grund für die relativ hohen Löhne im öffentlichen Dienst dar. Denn Lohnvergleichsstudien über die Gehälter im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft zeigen, dass infolge des durchschnittlich höheren Alters und Bildungsniveaus des öffentlichen Personals der Durchschnitts- und Medianlohn im öffentlichen Dienst über dem der Privatwirtschaft liegt. Vor allem Frauen erzielen im öffentlichen Dienst ein höheres Gehalt als identisch qualifizierte weibliche Arbeitnehmer an vergleichbaren Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft. Aus diesem

Grund scheint der Anreiz für Frauen, eine Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst zu suchen, als verständlich und rational, zumal den weiblichen Arbeitnehmern die Beschäftigungsaufnahme im öffentlichen Dienst durch verschiedene politische Maßnahmen erleichtert wird (z.B. Bereitstellung von Kindergartenplätzen, Förderung von Teilzeitarbeit etc.). Die Reformmaßnahmen im niederländischen öffentlichen Dienst, die unter dem Banner „Normalisierung“ zusammengefasst werden, haben nicht nur den Strukturwandel im niederländischen öffentlichen Dienst beschleunigt (z.B. durch Neuverteilung der Arbeit, Flexibilisierung, der Konzentration auf Kernaufgaben im Bildungsbereich), sondern auch den Charakter der öffentlichen Beschäftigung stark verändert. Zwar hat der Normalisierungsprozess keine Verschlechterung der Einkommenslage des öffentlichen Personals in Relation zu den privatwirtschaftlichen Beschäftigten zur Folge. Jedoch haben die Mitte der 1980er Jahre eingeleiteten Veränderungen zu einer deutlichen Angleichung des Beschäftigungsstatus zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich geführt, so dass prinzipiell kaum noch Unterschiede zwischen den Sektoren bestehen. Dies zeigt sich insbesondere hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen und der Rechtsstellung des öffentlichen Personals. Aber auch im Bereich der sozialen Sicherung haben sich massive Veränderungen ergeben, die in diesem Arbeitspapier nicht behandelt werden konnten. Daher möchte ich den interessierten Lesern auf ein weiteres Arbeitspapier (siehe Ballendowitsch 2004) verweisen, in dem zu sehen sein wird, welche Reformen sich in diesem Bereich, vor allem bei der Regelung der Altersvorsorge im öffentlichen Dienst ergeben haben. Es wird analysiert, inwiefern die oben beschriebenen internen Strukturveränderungen eine Umgestaltung des Alterssicherungssystems notwendig werden lassen und damit die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten beeinflussen.

Literatur

- Alessie, Rob; de Voss, Klaas & Asghar Zaidi (1996): Terms of Employment in the Public Service in European Perspective. Final Report. Tilburg: Economics Institute Tilburg.
- Ballendowitsch, Jens (2003): Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes der Schweiz. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 68, 2003. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Ballendowitsch, Jens (2004): Die Gestaltung und Entwicklungstendenzen der Alterssicherung im öffentlichen Dienst der Niederlande. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 81, 2004. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Beaumont, P.B. & R.I.D. Harris (1998): Trends in Public Sector Union Membership. In: European Industrial Relations Review (293), S. 21-23.
- Bekke, Hans J.G.M., Kickert, Walter J.M. & Jan Kooiman (1995): Public Management and Governance. In: Kickert, Walter J.M. & Frans A. van Vaught (Hrsg.): Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands. S. 199 – 216. Hertfordshire: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Böger, Stef (2003): Referat: Reformen des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden – Teil zwei. In: Die Reform des öffentlichen Dienstes. Konkrete Optionen und ihre Machbarkeit. Dokumentation einer Veranstaltung vom 12. Februar 2003. S. 33 – 35. Bündnis 90 / Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph; Nomden, Koen & Robert Polet (2001): Civil Services in The Europe of Fifteen: Trends and New Developments. Maastricht: Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung.
- Bottema, Martin (2003): Referat: Reformen des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden – Teil eins. In: Die Reform des öffentlichen Dienstes. Konkrete Optionen und ihre Machbarkeit. Dokumentation einer Veranstaltung vom 12. Februar 2003. S. 31 – 33. Bündnis 90 / Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Burger, Ary; Dekker, Paul; van der Ploeg, Tymen & Wino van Veen (1997): Defining the Nonprofit Sector: The Netherlands. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, No. 23. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS (2001): National Accounts 2001. Voorburg: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS (2002): Statistical Yearbook of the Netherlands 2002. Voorburg: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS (2003a): Statline: Werkzame Beroepsbevolking. www.cbs.nl.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS (2003b): Statline: Gemiddelde Inkomens van Personen. www.cbs.nl.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS (2003c): Personen naar Inkomensgroepen per Kenmerk. Email vom 04.09.2003.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS (2003d): Statline: Personen naar Inkomensklassen. www.cbs.nl.

- De Leede, L.J.M. & Baron S.F.L. van Wijnbergen (1982): Landesbericht Niederlande. In: Zacher, Hans F.; Bullinger, Martin & Gerhard Igel (Hrsg.): Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Belgien und den Europäischen Gemeinschaften. Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, Band 7, S. 117 – 176. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ekamper, P. (1996): Future of Age-Conscious Manpower Planning in The Netherlands. From Early Retirement to a New Perspective on the Elderly? *International Journal of Manpower* Vol. 18, No. 3, 1997, S. 232 – 247.
- European Industrial Relations Observatory On-Line, EIRO (1999): Privatisation: The Netherlands. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1999/12/study/>.
- Fluder, Robert (1996): Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz. Zürich: Seismo.
- Garcia, Isaac G. (2000): Recruitment and Equal Opportunities Systems. European Parliament Working Paper Women's Right Series, FEMM 110A EN. Luxembourg: European Parliament.
- Haffner, Robert C.G. & Koen G. Berden (1998): Reforming Public Enterprises – Case Studies: The Netherlands. Public Management Service. Paris: OECD.
- Hartog, Joop & Hessel Oosterbeek (1993): Public and Private Sector Wages in The Netherlands or: The Vital Role of Unobserved Heterogeneity. Research Memorandum 8926. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Helsen, Hubertus (1994): Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden. In: Magiera, Siegfried & Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft. S. 601 – 682. Berlin: Duncker & Humblot.
- Herweijer, Michiel & Koen Nomden (2001): Report Niederlande. In: Sehrbrock, Ingrid & Egbert Biermann (Redaktion); Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB (Hrsg.): Öffentliche Dienste in Europa. Perspektiven für Beamtinnen und Beamten. Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund, Abteilung öffentlicher Dienst.
- Hoetjes, B.J.S.: The Netherlands. In: Worldbank: Administrative & Civil Service Reform. www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsNetherlands.pdf.
- Idenburg, Philip A. & Hans R. van der Loo (1995): Governing the Welfare System. Dynamics and Change. In: Kickert, Walter J.M. & Frans A. van Vaught (Hrsg.): Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands. S. 317 – 336. Hertfordshire: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Jeukens, H.J.M. (1973): Niederlande. In: Kaiser, Joseph H.; Mayer, Franz & Carl H. Ule: Recht und System des öffentlichen Dienstes: Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Band 1. S. 281 – 352. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Jongen, Egbert; Kuipers, Barthold & Ed Westerhoud (2001): Parental Leave. In: Central Planbureau, CPB Report, Issue 2001/2. S. 30-37. www.cpb.nl.
- Kickert, Walter & Frans O.M. Verhaak (1995): Autonomizing Executive Tasks in Dutch Central Government. In: *International Review of Administrative Science*. Vol. 61, No.4, S. 531 – 548.
- Kickert, Walter J.M. & Jan L.M. Hakvoort (2000): Public Governance in Europe. In: Van Heffen, Oscar, Kickert, Walter J.M. & Jacques J.A. Thomassen (Hrsg.): Governance in Modern Society. Band 4, S.223-255. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Kickert, Walter J.M. (1997): Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms. In: Lane, Jan-Erik (Hrsg.): Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems. S.168 – 187. London: Sage.

- Langejan, Theo (2000): Neuorganisation der Arbeit des öffentlichen Dienstes aus der Sicht der Niederlande. In: Lademacher, Horst & Erwin Schleberger (Hrsg.): Die deutsche und niederländische Verwaltung zwischen Tradition und Reform. S. 57 – 63. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Leyenaar, Monique (1991): Women in Public Administration in The Netherlands. In: Women and Politics, Vol. 1, Issue 4, S. 41-54.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (verschiedener Jahre): Kerngegevens (Bezoldiging) Overheidspersoneel 1976 - 2001. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000): Rijkspersoneel in Profiel. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) : Stichwort: Minister of the Interior budget for 2004: Innovation and Improvement in Lean Years. <http://www.minbzk.nl/asp/get.asp?target=contents&xdl=../views/bzk/xdl/Page&VarIdt=00000002&SitIdt=00000039&ItmIdt=00017304>).
- Ministry of Social Affairs and Employment (2000): Multi-Year Plan on Emancipation Policy: Short and Medium Term. Den Haag: Ministry of Social Affairs and Employment.
- Moll, Chris; van der Meer, Marc & Jelle Visser (2003): Public Sector Industrial Relations in The Netherlands: Framework, Principles, Players and Representativity. AIAS Research Report 03/16, January 2003.
- Niederländische Botschaft (2002): Teilzeit in den Niederlanden. http://194.29.226.93/de/content/community/Wirtschaft/Wirtschaft/Arbeitsmarkt/Teilzeit/start_html/viewHTML.
- Nomden, Koen & Marie-Laure Onnee-Abbruciati (2002): Labour Relations in European Public Services: Towards Convergence with Divergence? Paper Presented to the Annual Meeting of the European Group of Public Administration. Potsdam, 4 – 7. September 2002.
- Onnée-Abbruciati, Marie-Laure; Fernandes, Christine & Martin Hutsebaut (2000): Social Protection of Civil Servants in Europe. Chapter 14 : The Netherlands. European Trade Union Institute (ETUI). Report 68. Brussels: European Trade Union Institute.
- Oosterhuis, G. & T.P.W. van der Krogt (1996): The Netherlands. In: Farnham, Davis; Horton, Sylvia; Barlow, John & Annie Hondeghem (Hrsg.): New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition. London: Macmillan Press LTD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1997a): Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1997b): Historical Statistics 1960-1995. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1997c): Managing Across Levels of Government. Country Case Study "The Netherlands". Paris: OECD. http://www.oecd.org/document/25/0,2340,fr_2649_201185_2466777_70519_119832_1_1,00.html.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1990): Public Management Developments / Survey 1990. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1991): Public Management Developments / Update 1991. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1992): Public Management Developments / Update 1992. Paris: OECD.

- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1993): Public Management Developments / Survey 1993. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1994): Public Management Developments / Update 1994. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (1995): Public Management Developments / Update 1995. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (2000): Emerging Issues – In Search of Employees- The Case of the Dutch Public Service. Paris: OECD. [www.oelis.oecd.org/.../4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c12568d1006e03f7c125690a005a3050/\\$FILE/00080134.DOC](http://www.oecd.org/.../4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c12568d1006e03f7c125690a005a3050/$FILE/00080134.DOC).
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD (2001): Public Management Service, 2001: „Share of the Public Employment over Total Employment (%). http://www.oecd.org/document/1/0,2340,en_2649_37405_2408769_1_1_1_37405,00.html.
- Pillinger, Jane (2000): Working Time in Europe: A European Working Time Policy in the Public Service. European Trade Union Institute (ETUI), Report 63. Brussels: European Trade Union Institute.
- Raadschelders, Jos C.N. & Frits M. Van der Meer (1995): Between Restoration and Consolidation: The Napoleonic Model of Administration in The Netherlands 1795 – 1990. In: Bernd Wunder (Hrsg.): The Influences of the Napoleonic „Model“ of Administration on the Administrative Organization of other Countries. S. 199 – 222. Brüssel: International Institute of Administrative Science.
- Rosenthal, Uriel & Renk Roborgh (1994): Administrative Reform in The Netherlands: Continuity and Change. In: Hesse, Joachim Jens & Theo A.J. Toonen (Hrsg.): The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Vol. I/1994. S. 347 – 386.
- Rothenbacher, Franz (1997): Public Sector Employment in Europe: Where Will the Decline End? In: EURODATA Newsletter, No. 6, Autumn 1997, S. 1-11.
- Rothenbacher, Franz (1998): The Changing Public Sector in Europe: Social Structure, Income and Social Security. In: EURODATA Newsletter, No. 8, Autumn 1998, S. 1-6.
- Rothenbacher, Franz (2002): The Public Sector and Social Protection in Europe: A Comparative Research Project. In: EURODATA Newsletter, No. 14/15, Autumn/Spring 2001/2002, S. 1-9.
- Scholten, H.; Dirven, H.J. & A. Kersten (1994): Public Employment. A Comparison of six European Countries. IVA, Institute for Social Research Tilburg. Den Haag: Ministry of Internal Affairs, The Directorate General for Management and Personnel Policy.
- Social and Cultural Planning Office, SCP (1999): Between Too Much and Too Little. Summary Cahier 162, Released on 28.10.1999. <http://www.scp.nl/boeken/cahiers/cah162/uk/Samenvatting.htm>.
- Spijkerman, R. (2000): De Positie van Mannen en Vrouwen in het Bedrijfsleven en bij de Overheid 1998. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Arbeidsinspectie.
- Steijn, Bram (2002): HRM and Job Satisfaction in the Dutch Public Sector. Abstract for the EGPA-Conference in Potsdam, study group on Public Personnel Policies, 4 – 7 September 2002. www.soc.kuleuven.ac.be/pol/io/egpa/HRM/potsdam/Paper_potsdam_Steijn.doc.
- Stekelenburg, Mikis (1999): 200 Jaar Werken bij de Overheid. Band (Boek) 1, 1813 – 1940. Nieuwegein: Drukkerij Liesbosch.
- Tekülve, Ewald (1964): Das Beamtenrecht der Niederlande. Eine rechtvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Koalitionsrechts, des Rechts der Personalvertretung und des Streikrechts. Bad Godesberg: Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes.

- Terpstra, Hans (2003): Definition and Amount of the Public Employees. Email vom Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 10. April 2003.
- Van Braam, Aris (1957): Ambtenaren en Bureaucratie in Nederland. Den Haag: Zeist.
- Van de Veen, A.T.L.M. (1994): The Changing Role of Government in Public Enterprises. In: International Review of Administrative Science. Vol. 60, No.3, S. 371 – 384.
- Van der Heijden, Paul F. (2000): Auf dem Weg zu einer neuen Organisation der Arbeit im öffentlichen Dienst in den Niederlanden. In: Lademacher, Horst & Erwin Schleberger (Hrsg.): Die deutsche und niederländische Verwaltung zwischen Tradition und Reform. S. 65 – 72. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Van der Knaap, Peter (2001): Chapter 4: Country Report The Netherlands. In: Financial Management and Control of Public Agencies. OECD Sigma Papers, No 32, CCNM/SIGMA/PUMA(2001)4/REV1. Paris: OECD.
- Van der Krogt, Theo; Beersen, Erik & Antoinette Kemper (2000): The Netherlands: Toward Personnel Flexibilities. In: Farnham, David & Sylvia Horton (Hrsg.): Human Resources Flexibilities in the Public Service. S.189 – 207. London: Macmillan Press LTD.
- Van der Meer, Frits M. & Gerrits S.A. Dijkstra (2000): The Development and Current Features of the Dutch Civil Service Systems. In: Bekke, Hans A.G.M. & Frits M. Van der Meer (Hrsg.): Civil Service Systems in Western Europe. S.148 – 187. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Van der Meer, Frits M. & Jos C.N. Raadschelders (2000): The Unification of the Civil Service Pension System in The Netherlands, 1798 – 1922. In: Bern Wunder (Hrsg.): Pensionssysteme im öffentlichen Dienst in Westeuropa (19./20.Jh.). S. 113 – 126. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Van der Meer, Frits M. & Pieter F. Wagenaar (2002): The Disentanglement of State and Church in The Netherlands. In: Jos C.N. Raadschelders (Hrsg.): Staat und Kirche in Westeuropa in verwaltingshistorischer Perspektive (19./20.Jh.). S. 83 – 96. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Van der Meer, Frits M. & Renk Roborgh (1988): Changing Patterns in Central and Local Government Employment: An Adaptation to a Post-Industrial Society 1945 – 1985. In: Renk L. Roborgh (Hrsg.): Public Infrastructure Redefined. S. 161 – 178. Bloomington: Leiden.
- Van der Weil, H.P. (1999): Loondifferentiatie in Nederland na 1969 een Sectorale Invalshoek. Onderzoeksmemorandum, No. 154. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van Empel, Frank (1997): Modell Holland – Die Stärke von Verhandlungen in den Niederlanden. Sozial-Economische Raad. http://www.ser.nl/_upload/databank_duits/d_1997_02.pdf.
- Van Pijpe (1996): Public Sector Collective Bargaining in The Netherlands and Nordic Countries. In: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 12, Nr.1, S. 25 – 41.
- Van Praag, Carlo (2002): Social and Cultural Report 2002: The Quality of the Public Sector (Summary). Den Haag: Social and Cultural Planning Office, SCP.
- Van Schaaijk, M. (1982): Een Minipakketvergelijking. Economisch Statistische Berichten, S. 1334-1337.