

Markus Tepe/Karin Gottschall/Bernhard Kittel

Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungsregimes in der OECD

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht den Zusammenhang zwischen öffentlicher Beschäftigung und der Ausprägung des Marktwirtschaftsmodells in 21 OECD-Staaten. Auf Basis der Ergebnisse einer multiplen Korrespondenzanalyse können drei distinkte Regimes öffentlicher Beschäftigung identifiziert werden; ein liberales, ein gemischtes und ein legalistisches. Die Regimebildung weist, insbesondere im Hinblick auf den Lohnfindungsprozess und das Lohnverhandlungssystem, ein hohes Maß an institutioneller Kongruenz mit dem jeweiligen Marktwirtschaftsmodell auf. Dies wird als Indiz gewertet, dass sich die Verwaltungsmodernisierung beim Rückgriff auf privatwirtschaftliche Instrumente am bestehenden Marktwirtschaftsmodell ausrichtet.

Schlagerworte: öffentliche Beschäftigung, Marktwirtschaftsmodelle, multiple Korrespondenzanalyse

Abstract

Market Economy Models and Public Employment Regimes in the OECD

This article examines the relationship between public employment and market economy models in 21 OECD countries. Based on results of multiple correspondence analyses, three distinct public employment regimes can be identified: a liberal, a mixed and a legalistic regime. Regime formation, especially with regard to bargaining processes and wage negotiation systems, shows a high degree of institutional congruence with the relevant market economy model. This is seen as an indication that public management modernization is likely to focus on existing market economy models when reverting to private sector instruments.

Key words: public employment, market economy models, multiple correspondence analysis

1. Einleitung

Der öffentliche Dienst zählt zweifellos zu den zentralen Institutionen moderner Nationalstaatlichkeit. Umfangreiche Privatisierungen vormals öffentlicher Aufgaben, Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor lassen vermuten, dass sich die Rolle des Staates als Arbeitgeber in den vergangenen 20 Jahren tiefgreifend gewandelt hat.¹ Vor allem in inter- und supranationalen Foren wird die Modernisierung des öffentlichen Sektors nach Maßgabe der Organisationsprinzipien privater Unternehmen gefordert (Lippert 2005). Der Neugestaltung öffentlicher Beschäftigung wird darin eine zentrale Rolle zugewiesen (OECD 2002a,b, 2004; Wagner 1998). Infolge von Änderungen des Rechtsstatus und der Beschäftigungsbedingungen sind Annäherungstendenzen der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst an jene des privaten Sektors zu beobachten. Im internationalen Vergleich gibt es jedoch eine erhebliche Bandbreite öffentlicher

Beschäftigung. *Civil servants* in angloamerikanischen Staaten unterscheiden sich weiterhin deutlich von den *fonctionnaires* in Frankreich oder den Beamten deutschen Typs. Trotz identischer Ziele – Flexibilisierung von Personaleinsatz, leistungsorientierte Entlohnungssysteme und privatwirtschaftliche Rekrutierungsformen – ist es unklar, ob und in welchem Ausmaß öffentliche Beschäftigung in OECD-Staaten konvergiert. Länderspezifische Differenzen erscheinen vergleichsweise persistent, denn sie betreffen nicht nur die Intensität und Reichweite der Reformbemühungen, sondern auch die Wahl der Instrumente. So kann beobachtet werden, dass angloamerikanische Länder wie Großbritannien und die USA bei der Einführung leistungsorientierter Instrumente im öffentlichen Dienst weiter gehen als vergleichbare kontinentaleuropäische Staaten (Pollitt/Bouckaert 2004). Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit zwei Fragen: Können wir distinkte Regimes öffentlicher Beschäftigung innerhalb der OECD-Staaten identifizieren? Und wie lassen sich die Unterschiede zwischen öffentlichen Beschäftigungsregimes interpretieren?

Die erste, beschreibende Frage untersuchen wir an Hand einiger zentraler Indikatoren öffentlicher Beschäftigungsregime. Eine mögliche Antwort auf die zweite Frage liefert der Ansatz der Marktwirtschaftsmodelle von Hall/Soskice (2001). Dessen Vertreter gehen davon aus, dass es nicht ein, sondern mehrere Typen erfolgreicher Marktökonomien gibt, die in unterschiedliche institutionelle Kontexte eingebettet, unterschiedliche Stärken und Spezialisierungen aufweisen. Beim Rückgriff des öffentlichen Sektors auf privatwirtschaftliche Vorbilder, wie es das gegenwärtige Paradigma der Verwaltungsmodernisierung vorsieht, werden Reformen am bestehenden privaten Wirtschaftssystem ausgerichtet. Es ist daher zu vermuten, dass die Berücksichtigung der jeweiligen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktregimes (vgl. u.a. Crouch/Streeck 1997; Hall/Soskice 2001) zu einer unterschiedlichen Typenbildung in der öffentlichen Beschäftigung führt. Dieser Beitrag untersucht, ob tandemartige Passungen von öffentlicher und privater Beschäftigung, wie es der „Varieties of Capitalism“ (VoC)-Ansatz nahe legt, empirisch belegt werden können.

Richtung und Ausmaß von Verwaltungsreformen sind Gegenstand einer Vielzahl verwaltungswissenschaftlicher Studien (Blanke u.a. 2005; Bekke/van der Meer 2000; Pollitt/Bouckaert 2004). Sie alle legen den Schluss nahe, dass länderspezifische Faktoren für die Umsetzungen von New Public Management (NPM) eine wichtige Rolle spielen. Der Zusammenhang zwischen privatwirtschaftlichem Produktionsregime und öffentlichem Beschäftigungsregime wurde dennoch bisher kaum untersucht. Im Rahmen dieser Studie wird der Versuch unternommen, auf der Grundlage aktueller OECD-Daten ein möglichst konsistentes Bild öffentlicher Beschäftigungsregimes zu erstellen. Dazu ist der Beitrag wie folgt gegliedert: Im zweiten Abschnitt wird der theoretische Zusammenhang zwischen öffentlichen Beschäftigungsregimes und dem Marktwirtschaftsmodell hergestellt. Mit Bezug auf die Arbeit von Pollitt/Bouckaert (2004: Ch.3) werden im dritten Abschnitt die Dimensionen für die Klassifizierung öffentlicher Beschäftigungsregimes präsentiert. In Abschnitt vier wird das Analyseverfahren – die multiple Korrespondenzanalyse – und die Operationalisierung dargestellt. Der fünfte Abschnitt präsentiert und diskutiert die Ergebnisse. Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen.

2. Öffentliche Beschäftigung und Varieties of Capitalism

Öffentliche Bedienstete sind nicht nur eine zentrale Ressource des Staates sondern auch für alle Ausprägungen von Staatlichkeit relevant (Territorialstaat, Rechtsstaat, demokratischer Staat, Wohlfahrtsstaat). Lane (2005) versteht sie daher als „Agenten“, die im Auftrag und Namen des Staates staatliche Aktivität „herstellen“. Die Besonderheit öffentlicher Beschäftigung gegenüber privatwirtschaftlicher Beschäftigung kommt bereits in der Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse für Beamte und nicht-beamtete Beschäftigte zum Ausdruck. Durch besondere Besoldungs- und Sicherungssysteme und eigenständige Ausbildungsformen insbesondere für Verwaltungseliten entstehen relativ abgeschottete interne Arbeitsmärkte, die von der Arbeitsmarktforschung mit dem Theorem „geschützter interner Arbeitsmärkte“ erklärt werden (Sengenberger 1987). Hat ein Anwärter die vergleichsweise hohen Eintrittshürden für den Staatsdienst überwunden (Zulassungsprüfungen, Zeugnisse, etc.) entscheidet sich der weitere Karriereverlauf im Regelfall nach dem Laufbahnprinzip, wonach Beförderungen an die Beschäftigungsdauer und nicht an die Leistungsfähigkeit geknüpft sind. Der bürokratisch-administrative Personaleinsatz ersetzt die in privatwirtschaftlichen Betrieben übliche effizienzorientierte Personalpolitik (vgl. OECD 2004, 2005a). Im Ergebnis genießen öffentliche Beschäftigte relativ hohe Beschäftigungs- und Statussicherheit bei gleichzeitiger Loyalitätsverpflichtung gegenüber dem Staat.

Hinsichtlich der Struktur öffentlicher Beschäftigung wird deutlich, dass sie eine integrative Funktion für im marktwirtschaftlichen Sektor benachteiligte Gruppen übernimmt. Empirisch lässt sich das insbesondere für Frauen und zum Teil auch für die Einführung von Teilzeitarbeit nachweisen. So steigt der Frauenanteil im öffentlichen Sektor kontinuierlich an und liegt nach der Jahrtausendwende mit weit über 50% in den meisten westeuropäischen Ländern deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt; zugleich korreliert der Anteil positiv mit der Größe des öffentlichen Sektors.² Neben der Integrationsfunktion hat die Regulierung öffentlicher Beschäftigung Vorbildcharakter für die Gestaltung und Aushandlung der Arbeitsbedingungen für Normalarbeitsverhältnisse in der Privatwirtschaft (standard employment relationship). Der Staat als Arbeitgeber setzt Maßstäbe für die Qualität sozialer Standards, wie etwa bei Gleichstellungs- und Freistellungsregelungen (Fredman/Morris 1990; Keller 1999; Rothenbacher 2004, 2006).³

Diese hier idealtypisch gezeichnete Ausgangslage, die je nach Land mit anderen Akzentsetzungen versehen ist, unterliegt seit den 80er Jahren einem erheblichen Wandel. Mitte der 80er Jahre erreichte der Umfang öffentlicher Beschäftigung einen vorläufigen Höhepunkt, und zwar mit Anteilen an der Gesamtbeschäftigung von ca. 15% (Westdeutschland, Niederlande) bis zu über 20% (skandinavische Länder, Frankreich, Großbritannien, Kanada). Dem Umfang nach stagniert die öffentliche Beschäftigung gegenwärtig in der Mehrzahl der OECD-Staaten oder sie geht zurück; letzteres geschieht insbesondere dann, wenn staatliche Infrastrukturdienstleistungen privatisiert werden, wobei Großbritannien in Europa eine Vorreiterrolle einnimmt. Konkreter Auslöser für diese Politik ist häufig die angespannte Haushaltslage. Durch „Einfrieren“ der öffentlichen Beschäftigung und Personalabbau wird versucht, das Wachstum der Staatsausgaben abzubremsen. Im Vergleich zur Bereitstellung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen erweist sich die öffentliche Beschäftigung als eine relativ tangible Ressource, deren Veränderung unmittelbar haushaltswirksam ist.

Tabelle 1 zeigt die jährlichen Zuwachsraten der öffentlichen Beschäftigung in 17 OECD-Staaten für den Zeitraum 1990-2000.

Tabelle 1: Öffentliche Beschäftigung in der zentralen/föderalen Verwaltung
(in jährlichen Veränderungsraten)

| Länder* | 1990/1991 | 1995/1996 | 1996/1997 | 1997/1998 | 1998/1999 | 1999/2000 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Australien | 0.9 | -4.8 | -23.3 | -8.7 | -7.8 | 2.4 |
| Österreich | -0.3 | 1.0 | -0.2 | -0.2 | -1.1 | -2.4 |
| Belgien | | -3.1 | -0.7 | -0.1 | 0.4 | 4.0 |
| Kanada | 2.2 | -4.2 | -5.4 | -2.0 | 0.2 | 2.3 |
| Dänemark | | | | -1.2 | -5.8 | -0.2 |
| Finnland | -0.7 | -1.9 | 0.7 | 1.4 | 0.4 | -1.4 |
| Frankreich | | | | 1.4 | 1.0 | 1.1 |
| Deutschland | | -2.5 | -1.3 | -2.0 | -1.1 | -1.6 |
| Griechenland | | | | 3.6 | | |
| Irland | 2.8 | -0.8 | -0.6 | 2.2 | 3.6 | 3.9 |
| Italien | | | | -0.3 | -0.8 | |
| Niederlande | | | 1.6 | 3.3 | 1.3 | 2.5 |
| Neuseeland | | 2.0 | -3.7 | 1.7 | 3.7 | -5.4 |
| Spanien | -4.8 | 0.6 | -2.2 | -1.1 | 0.1 | -7.7 |
| Schweden | | -1.8 | -1.8 | -1.4 | 0.0 | -2.8 |
| Schweiz | | | | | 1.8 | 3.2 |
| USA | -4.3 | -2.1 | -2.3 | -1.2 | 0.2 | 3.1 |

Quelle: OECD (2002a: 14) * Für Japan, Norwegen, Portugal und Großbritannien sind vergleichbare Zeitreihendaten nicht verfügbar (OECD 2002a).

Für die überwiegende Zahl der Länder gilt, dass die Zuwächse öffentlicher Beschäftigung die Summe der jährlichen Abnahme nicht kompensieren. Trotz der gegenwärtigen Reduktion öffentlicher Beschäftigung bleibt der Staat in den meisten Ländern der größte Arbeitgeber (OECD 2002a, S. 15).

Die qualitative Dimension des Wandels öffentlicher Beschäftigung wird durch effizienzorientierte Verwaltungs- und Personalreformen markiert (Horton/Farnham 2000; Reichard 2005; Demmke 2006). Auf nationalstaatlicher Ebene äußern sich diese Ideen als politisch vorangetriebene Bestrebungen zur Reform des öffentlichen Dienstes im Sinne des NPM, wonach sich die Organisation der Verwaltung an der Maximierung der Effizienz von Leistungserbringung orientiert (König 1997; Naschold/Bogumil 2000). Die tradierte Vorbild- und Integrationsfunktion des Staates als Arbeitgeber verkehrt sich, so scheint es, mit dieser Orientierung an privatwirtschaftlicher Regulierung von Beschäftigung in ihr Gegenteil.

In einer umfangreichen Evaluation zum Stand der Verwaltungsreform in den OECD-Staaten (OECD 2005b) kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Verwaltungsmodernisierung jeweils kontextgebunden ist. Obwohl die Ziele des NPM gemeinhin von allen Regierungen akzeptiert sind, gibt es keine Patentrezepte für den Erfolg der Verwaltungsreform, die sich in allen Ländern anwenden ließen. Intensität und Umfang der Reformbemühungen unterscheiden sich nach den Merkmalen und Prioritäten des betreffenden Landes. Eine mögliche Erklärung für diesen Sachverhalt kann im „Varieties of Capitalism“-Ansatz gesehen werden. Dessen Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass es trotz des zunehmenden Konvergenzdrucks durch die Globalisierung weiterhin verschiedene Marktwirtschaftsmodelle gibt, die gleichermaßen erfolgreich sind, sich jedoch in punkto Regulierung von Koordinationsproblemen deutlich unterscheiden können.

Hall/Soskice (2001) stellen das Unternehmen in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung. Sie gehen davon aus, dass privatwirtschaftliche Unternehmen in vielfältigen Austauschbeziehungen stehen und dadurch mit zahlreichen Koordinierungsproblemen konfrontiert werden. Zu den beiden wichtigsten Koordinierungsproblemen gehören die Verhandlung der Entlohnung einerseits und widerstreitende Interessen bei der Unternehmensfinanzierung andererseits. Zentrales Unterscheidungsmerkmal der Marktwirtschaftsmodelle sind die regulierenden Institutionen, mit denen die Koordinierungsprobleme bewältigt werden. Dazu unterscheiden *Hall/Soskice* (2001) zwei Typen von Marktökonomien: liberale Marktwirtschaften (LME) und koordinierte Marktwirtschaften (CME). In liberalen Marktökonomien vertrauen Unternehmen in der Regel auf Marktbeziehungen, während in koordinierten Marktökonomien staatliche Regelungen den Marktmechanismus eingrenzen oder partiell ersetzen.

Empirisch zeigt sich diese Unterscheidung am deutlichsten an der Marktkapitalisierung börsennotierter Unternehmen und am Umfang des Beschäftigungsschutzes. Im VoC-Ansatz wird die Analyseperspektive von einzelnen Policyfeldern auf das Institutionengefüge innerhalb des jeweiligen Marktwirtschaftsmodells gelenkt. *Hall/Soskice* (2001) gehen davon aus, dass sich die Marktinstitutionen innerhalb der LME- bzw. CME-Staaten komplementär zueinander verhalten und wechselseitig stabilisieren. Im Sinne von *Aoki* (1994) dient Komplementarität der Beschreibung dieses funktionalen Zusammenspiels einzelner Institutionen. Kongruenz beschreibt den Zustand institutioneller Strukturen als deckungsgleich. Verhalten sich marktwirtschaftliche Institutionen komplementär zueinander, können institutionelle Veränderungen nicht ohne deren Wirkung auf das Gesamtgefüge gedacht werden (*Ebbinghaus* 2005; *Höpner* 2005). Institutionen gelten hingegen als kongruent, wenn ihrem Aufbau dasselbe Prinzip zugrunde liegt. Entsprechend neigen qualitativ orientierte Studien in der Regel dazu, Prozesse institutioneller Komplementarität abzubilden (*Streeck/Thelen* 2005, *Thelen* 2004), während quantitative Ansätze versuchen, institutionelle Kongruenz auf Basis von Ländervergleichen zu belegen. Streng genommen kann jedoch nicht von institutioneller Kongruenz auf funktionale Komplementarität geschlossen werden. Dennoch scheint sich dieses Vorgehen in der empirischen VoC-Literatur zu etablieren (*Hall/Soskice* 2001, *Hall/Gingerich* 2004).

Um die Spielarten kapitalistischer Wirtschaftssysteme inhaltlich abzugrenzen, verwenden *Hall/Soskice* (2001) das Konzept institutioneller Regimes, das sich bereits in der vergleichenden Wohlfahrtsstaaten- und Demokratieforschung als hilfreich erwiesen hat (*Esping-Andersen* 1990). *Krasner* (vgl. 1983, S. 1) definiert (internationale) Regimes als „principles, norms, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue area“. So wird die Vielfalt der Ausprägungen von Marktökonomien auf einzelne idealtypische Regimes reduziert. Das jeweilige Regime bezeichnet die gemeinsamen Normen und Prinzipien, welche für die Lösung der Koordinationsprobleme herangezogen werden und an denen sich die Handlungsziele der Akteure ausrichten (vgl. *Lessenich* 2003, S. 73).

Die Verbindung zur gegenwärtigen Verwaltungsmodernisierung besteht in der Adaption marktwirtschaftlicher Mechanismen durch den öffentlichen Sektor. Der VoC-Ansatz legt den Schluss nahe, dass der Rückgriff auf privatwirtschaftliche Vorbilder auf Basis des jeweiligen Marktregimes und dessen inhärenten Regulierungslogik erfolgt. Es wird daher vermutet, dass es eine empirisch beobachtbare institutionelle Kongruenz zwischen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktregimes und öffentlichen Beschäftigungsregimes gibt, die insbesondere im Lohnfindungsprozess und Lohnverhandlungssystem zum Ausdruck kommt.

3. Dimensionen öffentlicher Verwaltungs- und Beschäftigungsregimes

Innerhalb der Verwaltungswissenschaft ist die international vergleichende Forschung eine vergleichsweise junge Disziplin, die von *Derlien* (1992) als "rather comparable than comparative" beschrieben wurde. Ein Grund für dieses in weiten Teilen auch heute noch zutreffende Urteil liegt in der Eigenkomplexität des Forschungsgegenstandes. In der Vergangenheit war die vergleichende Verwaltungsforschung häufig durch den Mangel an belastbaren empirischen Informationen eingeschränkt. Seit 1994 stellt die OECD mit der „Public Sector Pay and Employment Statistic“ ländervergleichende Daten zur öffentlichen Beschäftigung bereit. Mit dem gegenwärtigen „Public Management and Governance“-Projekt der OECD hat sich die Verfügbarkeit empirischer Informationen deutlich erhöht und sind bessere Voraussetzungen für vergleichende Verwaltungsforschung geschaffen.

Als besonders wegweisend auf diesem Gebiet gilt die Arbeit von *Pollitt/Bouckaert* (2004). Sie entwickeln nicht nur ein Modell der Verwaltungsmodernisierung, sondern präsentieren zugleich einen systematischen Vergleich öffentlicher Verwaltungen in 12 OECD-Staaten.⁴ Damit geht die Studie weit über die bis dahin vorherrschende Praxis der Länderfallstudien hinaus. Die Mehrzahl vergleichender empirischer Forschungsarbeiten zur Verwaltungsmodernisierung konzentrieren sich auf die Umsetzung einzelner Reforminstrumente (kaufmännische Buchführung, leistungsorientierte Entlohnung, Standardkostenmodell, Budgetierung, etc.) und schenken den kontextuellen Faktoren wenig Aufmerksamkeit. Der analytische Schwerpunkt liegt auf der steuerungspolitischen Maßnahme und nicht auf den Bedingungen, die für die Umsetzung verantwortlich sind. Die Beiträge von *Manning/Parison* (2004), *Pollitt* (2003), *Pressman/Wildavsky* (1973) und *Schröter/Wollmann* (1997) haben jedoch gezeigt, dass persistente Länderunterschiede in den Implementierungsgewohnheiten festgestellt werden können.

Pollitt/Bouckaert (vgl. 2004, S. 39) machen länderspezifische kontextuelle Faktoren dafür verantwortlich, dass vergleichbare Reformbemühungen in vergleichbaren Ländern unterschiedlich ausfallen; auch wenn das nicht zwangsläufig bedeutet, dass sich eine Reform erst an die institutionellen Gegebenheiten anpassen muss, um erfolgreich zu sein. Die ländervergleichende Analyse der Verwaltungsmodernisierung bleibt jedoch unvollständig, wenn der institutionelle Kontext unberücksichtigt bleibt.

Die Schwierigkeit der Klassifizierung öffentlicher Verwaltungen besteht im Wesentlichen darin, die für den Vergleich relevanten Untersuchungsdimensionen zu bestimmen. Nach *Peters* (1996) konstituieren vier Elemente – Strukturen, Verhalten, Macht und Personal – den Kernbereich des Interesses der vergleichenden Verwaltungsforschung. *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Untersuchungsdimensionen fokussieren auf der Unterscheidung konstitutioneller, kultureller und funktionaler Elemente, die den Prozess der Verwaltungsmodernisierung beeinflussen. Die maßgeblichen Faktoren, die das Terrain für den Verlauf und das Ergebnis verwaltungspolitischer Reformen bestimmen, werden in fünf Kategorien erfasst: Staatsstruktur (*state structure*), Demokratiestruktur (*executive government*), das Verhältnis zwischen politischer und administrativer Elite (*minister/mandarin relations*), Verwaltungskultur (*administrative culture*) und die Einflusskanäle der Verwaltungsreform (*diversity of policy advice*). Dieser Beitrag orientiert sich an den von *Pollitt/Bouckaert* (2004: Kapitel 3) vorgeschlagenen Untersuchungsdimensionen, um öffentliche Verwaltungs- und Beschäftigungsregime zu identifizieren.

Staatsstruktur: Diese Kategorie dient zweifellos der Erfassung struktureller Unterschiede zwischen den Ländern. Sie betrifft die Aufteilung staatlicher Autorität auf unterschiedlichen Ebenen als Ausdruck der horizontalen Gewaltenteilung. Im Gegensatz zur Verwaltung im unitarischen Staat ist die Verwaltung föderaler Systeme durch die Aufteilung der staatlichen Kompetenzen auf autonome oder teilautonome Gebietskörperschaften geprägt. Die Dezentralisierung staatlicher Autorität kann in zweierlei Hinsicht für die Verwaltungsmodernisierung relevant sein. Einerseits können Gliedstaaten föderaler Systeme als „natürliche Laboratorien“ genutzt werden, in denen einzelne NPM-Instrumente getestet werden, bevor sie auf die zentralstaatliche Ebene oder andere Gliedstaaten übertragen werden. Andererseits hat sich gezeigt, dass tiefgreifende Verwaltungsreformen vorrangig in zentralisierten Staaten stattfanden (Pollitt/Bouckaert 2004, S. 44). Darüber hinaus sprechen die potentiellen Größenvorteile einer zentralisierten Verwaltung grundsätzlich für geringere Verwaltungskosten in einem unitarischen Staat. In diesem Zusammenhang haben Huber/Shipan (2002) die Strukturbedingungen untersucht, die zu mehr oder weniger Aktionsspielraum für die Bürokratie führen. In ihrer ländervergleichenden Studie kommen sie zu dem Ergebnis, dass ein positiver empirischer Zusammenhang zwischen der Dichte der Regelungen, mit denen administratives Handeln gesteuert wird, und dem föderalen Staatsaufbau beobachtet werden kann.

Demokratiestruktur: Die zweite Kategorie beschreibt politische Entscheidungsprozesse als Ausdruck der Demokratiestruktur. Lijphart (1999) identifiziert zwei Grundtypen demokratischer Systeme: Mehrheits- und Konsensdemokratien. Mehrheitsdemokratien sind in der Regel gekennzeichnet durch Ein-Parteien-Regierungen, der Dominanz der Exekutive über die Legislative, einem Zweiparteiensystem mit Mehrheitswahlrecht und pluralistischer Interessenvertretung. Für Konsensdemokratien sind Mehr-Parteien-Koalitionen, eine relative Balance zwischen Exekutive und Legislative und das Verhältniswahlrecht mit korporatistischer Interessenvertretung prägend. Die beiden Demokratietypen bringen unterschiedliche Regierungstypen hervor. Hinsichtlich der Verwaltungsmodernisierung stellen Pollitt/Bouckaert (2004) fest, dass Mehrheitsdemokratien wie Australien, Kanada, Neuseeland und Großbritannien umfangreichere Managementreformen vollzogen haben als vergleichbare Regierungen in Konsensdemokratien. Die Demokratiestruktur ist mitverantwortlich für den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess verwaltungspolitischer Reformbemühungen. Ob ein unmittelbarer Schluss vom Regierungstyp auf den Umfang der Verwaltungsreform zulässig ist, bleibt hingegen fraglich.

Verhältnis zwischen politischer und administrativer Elite: Die dritte Kategorie befasst sich mit der Ausprägung des politisch-administrativen Systems. Dabei geht es in erster Linie um die Einflussmöglichkeiten von Spitzenbeamten auf politische Entscheidungen und um das Verhältnis der bürokratischen Apparate zu anderen Institutionen innerhalb des Regierungssystems wie etwa dem Kabinett oder dem Parlament (Schnapp 2004). Verwaltungsreformen bedürfen in der Regel der Zusammenarbeit von politischen und administrativen Führungskräften, daher ist das Verhältnis von beiden eine zentrale Einflussgröße für den Verlauf einer Reform. In welchem Umfang „Deals“ zwischen den beiden Eliten ausgehandelt werden können, hängt insbesondere davon ab, ob die administrative Führung politisch oder unpolitisch ist. Eine formale Politisierung ist dann zu vermuten, wenn die Besetzung administrativer Stellen unmittelbar von politischen Akteuren entschieden wird (Schnapp 2004). Die Steuerungslogik des NPM verlangt eine grundsätzliche Neuorientierung im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, die eine eindeutige Rollentrennung voraussetzt. Länder in

denen die Trennung von Politik und Verwaltung in der Rechtstradition verankert ist, sollten geringere Schwierigkeiten haben dieses Ziel zu realisieren.

Verwaltungskultur: Nachdem die strukturellen und funktionalen Bestimmungsfaktoren erfasst wurden, bildet die vierte Kategorie die Verwaltungskultur ab. *Wise* (1996) hat festgestellt, dass sich öffentliche Beschäftigte von denen in der Privatwirtschaft durch spezifische Wertevorstellungen und eher bürokratischen als professionellen Formen der Dienstleistungserbringung unterscheiden. Die Arbeiten von *Pierre* (1995) und *König* (1997) bestätigen, dass der NPM-Ansatz eher mit den Verhaltenseinstellungen angloamerikanischer Verwaltungen in Einklang zu bringen ist als mit der deutsch-französischen Verwaltungstradition. *Pollitt/Bouckaert* (2004) unterscheiden zu diesem Zweck Verwaltungen mit einer „public interest“-Orientierung von denen mit einer legalistischen „Rechtsstaat“-Orientierung. In der Regel erweisen sich Länder mit einer starken „Rechtsstaat“-Orientierung als weniger flexibel gegenüber den Ideen des NPM und sind daher schwieriger zu reformieren.⁵

Obleich die hier vorgestellten Dimensionen keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben, wird davon ausgegangen, dass sie geeignet sind, einen Teil der Varianz öffentlicher Verwaltungen im Ländervergleich abzubilden. Der Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags liegt jedoch auf der Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Regulierung der Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor. Dabei geht es um die Frage der Annäherung öffentlicher und privater Beschäftigungsregimes im Hinblick auf die Regulation von Teilarbeitsmärkten, die Lohnfindung und die Restrukturierungsmodelle.⁶ Zur Identifikation öffentlicher Beschäftigungsregimes und zur Überprüfung des aus der VoC-Literatur abgeleiteten Kongruenzarguments werden *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Untersuchungsdimensionen modifiziert und neu justiert. Es werden drei Untersuchungsdimensionen öffentlicher Beschäftigung aufgestellt:

Verwaltungsstruktur: Diese Kategorie erfasst die strukturellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes für öffentlich Beschäftigte. An der Schnittstelle von Bürokratiestrukturen und öffentlicher Beschäftigung vergleichen *Auer* u.a. (1996) die Personalsysteme in 15 EU-Ländern. Dabei identifizieren sie zwei Gruppen von Personalsystemen, die sich hinsichtlich der Offenheit (Großbritannien, Schweden) bzw. Geschlossenheit (Deutschland, Frankreich, Belgien) ihrer Karrieresysteme unterscheiden. Es wird vermutet, dass sich diese Unterscheidung in den dienstrechtlichen Bestimmungen und damit in der Verwaltungsrechtstradition des jeweiligen Landes nachweisen lässt.

Korporatismus: In dieser Kategorie werden der Lohnfindungsprozess und das Lohnverhandlungssystem im öffentlichen Sektor erfasst. Ausgehend vom VoC-Ansatz unterscheiden sich Marktökonomien insbesondere darin, wie das Koordinierungsproblem Lohnfindung gelöst wird. In korporatistisch geprägten Systemen werden Löhne und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor zwischen dem Staat, in seiner Rolle als Arbeitgeber, und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes verhandelt. In der Regel genießt die korporatistische Form der Lohnfindung besonderen gesetzlichen Schutz, durch den der Verhandlungsmodus und die beteiligten Akteure legitimiert sind. Dahinter steht die normative Vorstellung, dass sich die Tarifpartner trotz widerstreitender Interessen dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen.

NPM Instrumente: In dieser Kategorie wird die Offenheit gegenüber der Einführung personalpolitischer NPM-Instrumente erfasst. Die Modernisierung öffentlicher Beschäftigungsregimes zielt auf einen Wandel von bürokratischer zu professioneller Dienstleis-

tungserbringung. Damit einhergehend sollen die in vielen OECD-Ländern erwartbaren Personalprobleme, wie Überalterung und Wettbewerbsnachteile durch die Rekrutierung von hoch qualifiziertem Personal überwunden werden (OECD 1998, 2001a,b). In diesem Zusammenhang ist die Einführung leistungsbasierter Aufstiegs- und Bezahlungssysteme eine Kernforderung des NPM (Wagner 1998).

4. Methodik und Operationalisierung

Pollitt/Bouckaerts (vgl. 2004, S. 42) Klassifizierung öffentlicher Verwaltungen basiert auf 12 OECD-Staaten. Aufgrund der Fortschritte des OECD „Governance at a Glance“ Projektes kann unsere Analyse 21 OECD Staaten umfassen (Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die USA). Zur Identifikation der Verwaltungs- und Beschäftigungsregimes und zur Bestimmung ihrer Eigenschaften wird die multiple Korrespondenzanalyse verwendet (vgl. *Blasius* 2001, S. 1). Bei der Korrespondenzanalyse, die zur Gruppe der linearen Skalierungsverfahren zählt, steht die Visualisierung der Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit der verwendeten Variablenausprägungen in einem meist zweidimensionalen Raum im Vordergrund. Es werden keine kausalen Abhängigkeiten formuliert, sondern die Identifikation gemeinsamer Merkmale steht im Mittelpunkt des Interesses. Mit der multiplen Korrespondenzanalyse können auch zusammengesetzte Kontingenztabelle untersucht werden, wobei der Effekt von jeder Variable auf jede andere berücksichtigt wird. Die im vorangegangenen Abschnitt entwickelten Untersuchungsdimensionen können als eine solche zusammengesetzte Kontingenztabelle dargestellt werden.

Die Korrespondenzanalyse basiert auf drei Grundkonzepten (vgl. *Blasius* 2001, S. 81): Zunächst werden die Rohdaten der Kontingenztabelle ins Verhältnis zu den Randsummen gesetzt, woraus die Spalten- und Zeilenprofile resultieren. Die Interpretation von Zeilen- und Spaltenmerkmalen sind immer relative Aussagen, weil sie auf den Profilen und nicht auf den absoluten Werten basieren. Das zweite Grundkonzept, das der Massen, sorgt dafür, dass die Zeilen und Spalten entsprechend ihrer empirischen Vorkommenshäufigkeit berücksichtigt werden. Chi-Quadrat-Distanzen, das dritte Grundkonzept, dienen der Beschreibung der Zusammenhänge zwischen Zeilen und Spalten in einer Kontingenztabelle. Mit dem Chi-Quadrat-Test kann angegeben werden, ob es einen Zusammenhang zwischen Zeilen- und Spaltenmerkmalen gibt. Je größer die Distanzen der einzelnen Profile zu dem Durchschnittsprofil sind, desto größer sind die Abweichungen vom Achsenkreuz in der zweidimensionalen Darstellung. Ein Vorteil der Korrespondenzanalyse besteht in der Möglichkeit, zwischen aktiven und passiven Variablen zu unterscheiden. Der Projektionsraum wird durch die aktiven Variablen bzw. deren Ausprägungen aufgespannt. Passive Variablen werden nachträglich in diesen Raum hineinprojiziert, haben aber keinen Einfluss auf dessen geometrische Ausrichtung.⁷

Die Auswahl der für die multiple Korrespondenzanalyse verwendeten *Variablen* basiert auf den im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Untersuchungsdimensionen. Die Messung der Staatstruktur ist identisch mit *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Vorgehen; dazu wird *Lijpharts* (1999) „State Structure Index“ verwendet, an dessen Endpunkten der föderale bzw. der zentralistische Staatsaufbau stehen. Die Demokratiestruktur wird mit *Lijpharts* (1999) „Executive Government Index“ abgebildet, der zwischen den beiden End-

punkten Konsens- und Mehrheitsdemokratie unterscheidet. Die Wahl dieser Variable ist ebenfalls identisch mit dem Vorgehen von *Pollitt/Bouckaert* (2004). Schwieriger ist es, robuste und international vergleichbare Information zum politisch-administrativen System zu erhalten. Unglücklicherweise fehlt es bislang an Versuchen diese Dimension einheitlich quantitativ zu erfassen (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2004, S. 51). Obwohl sie in der Literatur beispielsweise von *Hood* (2002) diskutiert wurden, existiert bislang kein brauchbarer Index. Stattdessen wird das Verhältnis zwischen politischer und administrativer Elite durch drei alternative Variablen erfasst: Zunächst wird der Umfang öffentlicher Beschäftigung als Anteil der öffentlich Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung gemessen. Probleme der Messung öffentlicher Beschäftigung resultieren aus der Unterscheidung staatlicher Verwaltungsebenen einerseits und aus den unterschiedlichen Bereichen staatlicher Aktivität andererseits. Aufgrund dieser Schwierigkeiten werden die Daten des OECD „Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey“ verwendet, der im Gegensatz zur OECD „Public Sector Pay and Employment Statistic“ mit einer konsistenten Methodik aufwartete. Die Rechtstradition liefert weitere Informationen zum politisch-administrativen System. Es werden vier Rechtstraditionen unterschieden: eine angloamerikanische, eine kontinentaleuropäisch-französische, eine kontinentaleuropäisch-deutsche und eine skandinavische Rechtstradition (*La Porta* u.a. 1998).⁸ Die Variable unabhängiger gehobener Dienst (*senior civil service*) erhebt, ob das Verwaltungssystem überhaupt das Vorhandensein der sogenannten „Mandarine“ vorsieht. Zum unabhängigen gehobenen Dienst gehören öffentliche Bedienstete in Ministerien und staatlichen Agenturen, die dem Top Management zuzuordnen sind. Diese Variable geht zurück auf den OECD „Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey“. Unterschiedliche Verwaltungskulturen werden auf Basis *Hofstede*s (1994) Indizes zu organisationalen Normen und Verhaltensregeln für nationale und regionale Kulturgruppen unterschieden. Der „Uncertainty Avoidance“-Index misst die allgemeine Risikobereitschaft und Unsicherheitsvermeidung in der Bevölkerung. Demnach zeichnen sich Kulturen, die Unsicherheit vermeiden wollen, durch viele Gesetze, Richtlinien und Sicherheitsmaßnahmen aus. *Pollitt/Bouckaert* (2004) verweisen auf eben diesen Indikator, um Unterschiede in der Verwaltungskultur zum Ausdruck zu bringen. Ohne Zweifel ist der Schluss von allgemeiner Risikobereitschaft in der Bevölkerung auf die Verwaltungskultur eine Hilfskonstruktion, der wir jedoch in Ermangelung eines fokussierteren Indikators folgen. *Hofstede*s Index wurde nicht speziell für die öffentliche Verwaltung, sondern auf Basis der Befragung von Mitarbeitern in privaten Unternehmen ermittelt. Aus der Umfrageforschung ist bekannt, dass öffentlich Bedienstete tendenziell weniger risikofreudig sind als Angestellte in privatwirtschaftlichen Unternehmen (*Wise* 1996). Demnach ist zu erwarten, dass der Index das tatsächliche Ausmaß der Risikoaversion in der öffentlichen Verwaltung unterschätzt. Es besteht jedoch kein unmittelbarer Anlass, anzunehmen, dass diese Verzerrung sich signifikant zwischen Ländern unterscheidet.

Tabelle 2: Operationalisierung der Dimensionen öffentlicher Verwaltungsregimes

| Kategorien | Merkmal | Variablenlabel |
|------------------------------|--|----------------|
| Staatsstrukturprinzip | föderaler Staatsaufbau – zentralistischer Staatsaufbau | Exe_Gov |
| Demokratiestruktur | Konsensdemokratie – Mehrheitsdemokratie | State_Struc |
| Minister/Mandarin Verhältnis | Verwaltungsrechtstraditionen | Legal |
| | Unabhängiger gehobener Dienst | Senior_serv |
| | Umfang öffentlicher Beschäftigung | Public_Emp |
| Verwaltungskultur | Risikovermeidung | Uncert_Avoid |

Tabelle 3: Operationalisierung der Dimensionen öffentlicher Beschäftigungsregimes

| Kategorien | Merkmal | Variablenlabel |
|-----------------------|-----------------------------------|----------------|
| Verwaltungsstruktur | Verwaltungsrechtstraditionen | Legal |
| | Umfang öffentlicher Beschäftigung | Public_Emp |
| Korporatismus | Lohnfindungsmodus | Bargaining |
| | Einfluss der Gewerkschaften | Unions |
| New Public Management | Leistungsorientierte Entlohnung | Perf_Pay |

Hinsichtlich der Identifikation öffentlicher Beschäftigungsregimes werden drei weitere Variablen eingeführt. Der Lohnfindungsmodus und der Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnfindung werden zur Abbildung der korporatistischen Dimension herangezogen. Bei der kollektiven Lohnvereinbarung wird zwischen zwei Formen unterschieden. So ist es möglich, dass die Lohnvereinbarung in einem einstufigen Prozess (*single tier*) zwischen Gewerkschaft und Staat verhandelt wird, oder, wie es in skandinavischen Ländern üblich ist, in einem zweistufigen Verfahren (*two tier*). In diesem Fall wird eine allgemeine Lohnerhöhung zwischen Gewerkschaft und zentraler staatlicher Agentur vereinbart, während die Details des Tarifvertrags in einem zweiten Schritt zwischen der Gewerkschaft und der lokalen staatlichen Agentur verhandelt werden. Das Vorhandensein leistungsorientierter Entgeltsysteme wird zur Messung der Offenheit gegenüber den personalpolitischen Instrumenten des NPM genutzt. Alle drei Variablen sind dem OECD „Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey“ entnommen.

Tabelle 4: Index der Marktkoordination

| Land | Index der Marktkoordination |
|----------------|-----------------------------|
| Australien | schwach |
| Kanada | schwach |
| Irland | schwach |
| Neuseeland | schwach |
| Großbritannien | schwach |
| USA | schwach |
| Belgien | stark |
| Frankreich | mittel |
| Griechenland* | mittel |
| Italien | stark |
| Niederlande | mittel |
| Portugal | mittel |
| Spanien | mittel |
| Österreich | stark |
| Deutschland | stark |
| Japan | stark |
| Schweiz | schwach |
| Dänemark | mittel |
| Finnland | mittel |
| Norwegen | stark |
| Schweden | mittel |

Quelle: Hall/Gingerich (2004, S. 14) * siehe Endnote 5 Die horizontalen Trennlinien zeigen die Rechtstradition an (1. angloamerikanisch, 2. französisch, 3. deutsch, 4. skandinavisch) Label = Coordination

Um das Ergebnis der Korrespondenzanalyse mit dem Kongruenzargument des VoC-Ansatzes in Beziehung zu setzen, wird der Index der Marktkoordination als passive Variable

verwendet. Der Index wurde von *Hall/Gingerich* (2004) zur empirischen Überprüfung des VoC-Ansatzes entwickelt und bringt die Unterscheidung zwischen liberalen und koordinierten Marktökonomien zum Ausdruck. Er ist das Ergebnis einer Faktorenanalyse. *Hall/Gingerich* (2004) verwendeten folgende Variablen für ihren Index der Marktkoordination: Die Streuung des Aktienbesitzes, den Einfluss der Aktienbesitzer auf die Unternehmenspolitik, die Größe des Aktienmarktes, den Lohnfindungsmodus in der Privatwirtschaft und die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt. Der auf Basis dieser Informationen gewonnene Index ist in Tabelle 4 dargestellt.⁹ Weil die multiple Korrespondenzanalyse kategoriale Variablen voraussetzt, werden alle metrischen Variablen in drei Perzentile – schwach, mittel, stark – umgewandelt, bevor sie in die empirische Analyse einfließen.

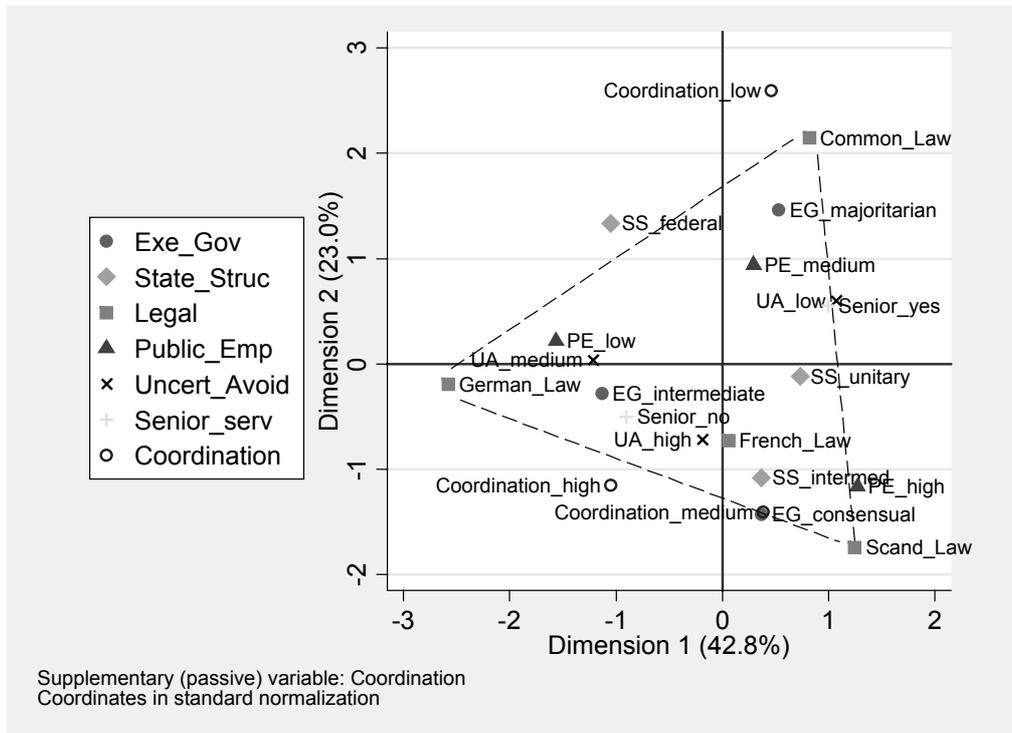
5. Analyseergebnisse

Die empirische Analyse ist in drei Schritte eingeteilt. Zunächst werden öffentliche Verwaltungen auf Basis der Dimensionen von *Pollitt/Bouckaert* (2004) untersucht. Im zweiten Schritt werden öffentliche Beschäftigungsregimes identifiziert. In beiden Fällen wird der Index der Marktkoordinierung als passive Variable eingefügt. Drittens wird auf Basis der Variablen die zur Identifikation von Beschäftigungsregimes dienen, via Faktorenanalyse ein Index erzeugt, der den Grad der Regulierung öffentlicher Beschäftigung anzeigt. Im letzten Analyseschritt wird dieser Index ins Verhältnis gesetzt zu *Hall/Gingerichs* (2004) Index der Marktkoordinierung. Die Ergebnisse der multiplen Korrespondenzanalyse werden im zweidimensionalen Koordinatendiagramm abgebildet. Jede Merkmalsausprägung der verwendeten Variablen wird als Punkt in diesem Koordinatensystem lokalisiert. Je unähnlicher die Merkmale sind, desto größer ist der Abstand zwischen den Punkten. Streng genommen können nur die Abstände der Punkte einer Kategorie sinnvoll interpretiert werden. Treten die Punkte unterschiedlicher Kategorien in relativer Nähe zueinander auf, so können diese als Merkmals-Cluster verstanden werden, sofern die Achsen eine sinnvolle Interpretation zulassen und die relative Positionierung bei unterschiedlicher Dimensionierung erhalten bleibt.

5.1 Öffentliche Verwaltungsregimes

Grafik 1 zeigt das Ergebnis der multiplen Korrespondenzanalyse auf Basis der Untersuchungsdimensionen von *Pollitt/Bouckaert* (2004). Gemeinsamen erklären die beiden Achsen der zweidimensionalen Darstellung 66 Prozent der gesamten Varianz. Die dritte Dimension erklärt lediglich weitere 10 Prozent und bleibt daher im weiteren Verlauf unberücksichtigt. Da die Mehrzahl der Variablen auf zwei Achsen variieren, ist eine eindeutige Bezeichnung der Achsen schwierig. Die erste Dimension bildet am ehesten Varianz in der Staatsauffassung ab, während die zweite Dimension den Regierungstyp abbildet.

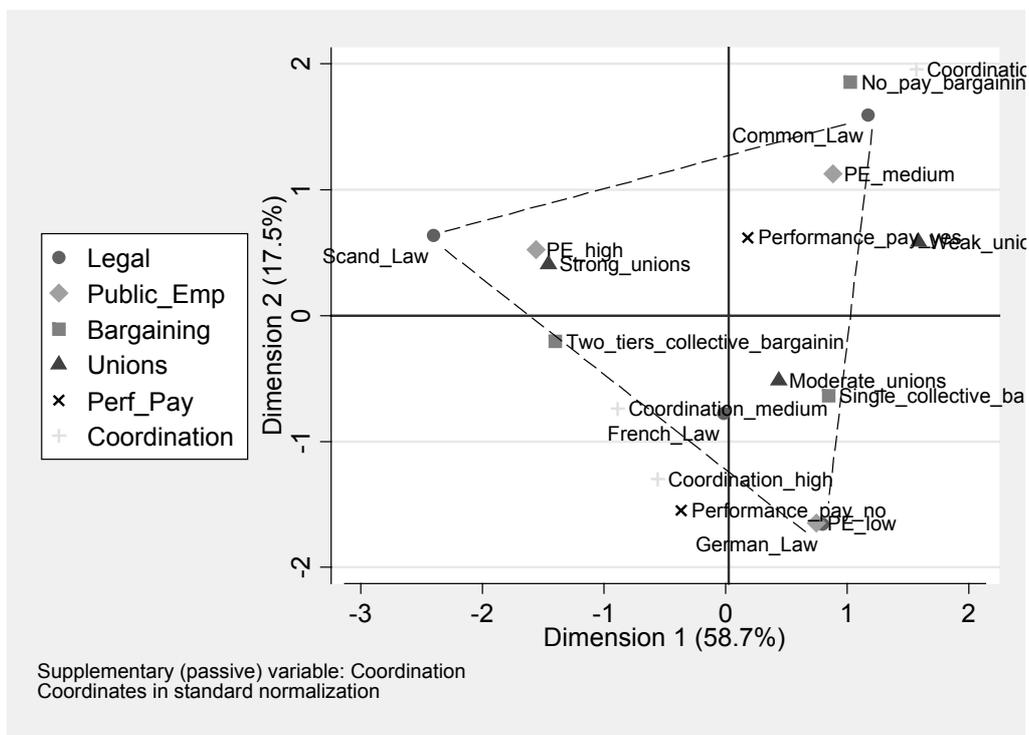
Grafik 1: Öffentliche Verwaltungsregimes und Markt koordinierung



Zunächst werden die aktiven Variablen betrachtet. Im Hinblick auf die Rechtstradition zeigt sich eine deutliche Abgrenzung der Länder mit „common law“-Tradition von den anderen drei Rechtstraditionen. Die Punkte der Merkmale deutsche, französische und skandinavische Rechtstradition liegen auf einer gemeinsamen Linie, der die „common law“-Systeme diametral entgegenstehen. Die Variablenausprägung Rechtstradition spannt ein Dreieck auf, in dem die Variablenausprägungen der anderen Kategorien lokalisiert sind. Zur besseren Veranschaulichung wurden die Linien dieses „hypothetischen Dreiecks“ nachträglich in die Grafik eingezeichnet. In mittelbarer Nähe zum Merkmal „common law“ befinden sich die Merkmalsausprägungen niedrige Risikoaversion, Mehrheitsdemokratie und öffentliche Beschäftigung mittleren Umfangs. Das Merkmal Vorhandensein eines unabhängigen gehobenen Dienstes befindet sich ebenfalls in relativer Nähe zur Merkmalsausprägung „common law“. Die anderen beiden Spitzen des Dreiecks werden von den Punkten „German law“ und „Scandinavian law“ besetzt. Die Zuordnung der verbleibenden Variablenausprägungen verläuft entlang dieser Linie, wobei die Abgrenzung zwischen den Merkmals-Clustern „German law/French law“ und „Scandinavian law“ wesentlich undeutlicher ist als zum „common law“. Das Merkmal „German law“ befindet sich nahe den Punkten für die Merkmale geringer Umfang öffentlicher Beschäftigung, mittlere Risikoaversität und das Nichtvorhandensein eines unabhängigen gehobenen Dienstes. Letzteres gilt ebenfalls für die Länder mit französischer und skandinavischer Rechtstradition. Das Merkmal „Scandinavian law“ befindet sich in geringer Distanz zu den Variablenausprägungen hohe Risikoaversität, hoher Anteil öffentlicher Beschäftigung und dem Merkmal Konsensdemokratie.

Im zweiten Schritt wird die Positionierung der passiven Variable betrachtet. Die dazu verwendeten „coordination scores“ von *Hall/Gingerich* (2004) sind als Punkte ohne Masse in die Korrespondenzanalyse eingeflossen und tragen folglich nicht dazu bei Varianz zu erklären. Sollte es eine tandemartige Passung des Marktwirtschaftsmodells und des öffentlichen Verwaltungsregimes geben, müsste das in der Lokalisierung der „coordination scores“ im Koordinatensystem sichtbar werden. Das Merkmal niedriger Koordinierungsgrad befindet sich tatsächlich in unmittelbarer Nähe zum „common law“ Merkmals-Cluster. Ein mittlerer Koordinierungsgrad tritt häufiger in Zusammenhang mit der skandinavisch/französischen Rechtstradition auf, während die Merkmalsausprägung hoher Koordinierungsgrad dichter an der Merkmalsausprägung deutsche Rechtstradition steht.

Grafik 2: Öffentliche Beschäftigungsregimes und Marktkoordinierung



5.2 Öffentliche Beschäftigungsregimes

Der Versuch, *Pollitt/Bouckaerts* (2004) Klassifizierung zu reproduzieren enthüllt mindestens zwei distinkte Verwaltungsregimes innerhalb der OECD-Welt. Im zweiten Schritt werden die Merkmale öffentlicher Beschäftigung untersucht. Dazu werden die Variablen Rechtstradition, Umfang öffentlicher Beschäftigung, Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnfindung, institutionalisierter Lohnfindungsmodus und das Vorhandensein leistungsorientierter Entlohnung verwendet.¹⁰ Grafik 2 zeigt das Ergebnis der multiplen Korrespondenzanalyse mit Bezug auf öffentliche Beschäftigungsregimes. Gemeinsam erklären die beiden Achsen der zweidimensionalen Darstellung 76 Prozent der gesamten Varianz

und damit 10 Prozent mehr als in der vorangegangenen Analyse. Die Hinzunahme der dritten Dimension erklärt lediglich weitere 5 Prozent und bleibt daher weiterhin unberücksichtigt. Die Projektion des Merkmals Rechtstradition spannt das aus Grafik 1 bekannte Dreieck auf. Das Merkmal „common law“ befindet sich in mittelbarer Nähe zu den Merkmalsausprägungen leistungsorientierte Entlohnung, schwacher gewerkschaftlicher Einfluss, keine kollektiven Lohnverhandlungen und öffentliche Beschäftigung mittleren Umfangs. Die Merkmale deutsch/französische Rechtstradition liegen relativ nah an den Ausprägungen moderater Einfluss der Gewerkschaften, einstufige kollektive Lohnverhandlungen und Abwesenheit leistungsorientierter Entlohnung. Die skandinavische Rechtstradition tritt häufiger in Verbindung mit starken Gewerkschaften, einem hohen Anteil öffentlicher Beschäftigung und der zweistufigen kollektiven Lohnvereinbarung auf. Hinsichtlich öffentlicher Beschäftigungsregimes tritt die Unterscheidung zwischen der skandinavischen und deutsch/französischer Rechtstradition wesentlich deutlicher zum Vorschein, sodass drei distinkte Beschäftigungsregime identifiziert werden können. Auch die Ausprägungen der passiven Variable Marktkoordination lassen sich eindeutiger als bisher den drei Merkmals-Clustern, die sich um die Rechtstradition gruppieren, zuordnen. Dabei ist das Bild insgesamt konsistent mit dem vorherigen Ergebnis. Die Korrespondenzanalyse reagiert nicht übermäßig sensibel auf eine Veränderung der zugrunde liegenden Kontingenztafel. Obgleich es in der Korrespondenzanalyse keine allgemeingültige Empfehlung hinsichtlich der Robustheitsprüfung gibt, kann die relative Stabilität der Merkmals-Cluster als ein Hinweis auf die Robustheit der Analyseergebnisse gewertet werden.

5.3 Regulierung öffentlicher Beschäftigung

Auf Basis der Variablen, die zur Bestimmung öffentlicher Beschäftigungsregime verwendet wurden, wird nun ein Index gebildet, der den Grad der Regulierung öffentlicher Beschäftigung wiedergibt. Die Faktorenanalyse und der daraus resultierende Index sind in Tabelle 5 und 6 dargestellt. Im letzten Teil der Analyse wird der Zusammenhang zwischen diesem neuen Index und *Hall/Gingerichs* (2004) Index der Marktkoordinierung untersucht. Das Ergebnis ist in Grafik 3 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Merkmalsausprägung des Index der Regulierung öffentlicher Beschäftigungsregime und der Index der Marktkoordinierung in einem positiven Zusammenhang stehen. Hinsichtlich angloamerikanischer Staaten ist dieser Zusammenhang besonders eng. Mit steigender Marktregulierung steigt tendenziell auch die Koordinierung öffentlicher Beschäftigung. Insgesamt zeigt die in Grafik 3 dargestellte Varianz zwischen Ländern, dass ein hoher Grad an Marktkoordinierung die notwendige nicht aber hinreichende Bedingung für zunehmende Regulierung in der öffentlichen Beschäftigung ist.

Tabelle 5: Faktorenanalyse Regulierung öffentlicher Beschäftigung

| | PE_regulation | Uniqueness |
|------------|---------------|------------|
| Legal | 0.76 | 0.42 |
| Public_Emp | 0.55 | 0.27 |
| Bargaining | 0.79 | 0.27 |
| Unions | 0.78 | 0.35 |
| Perf_Pay | 0.25 | 0.33 |
| Eigenvalue | 2.18 | |

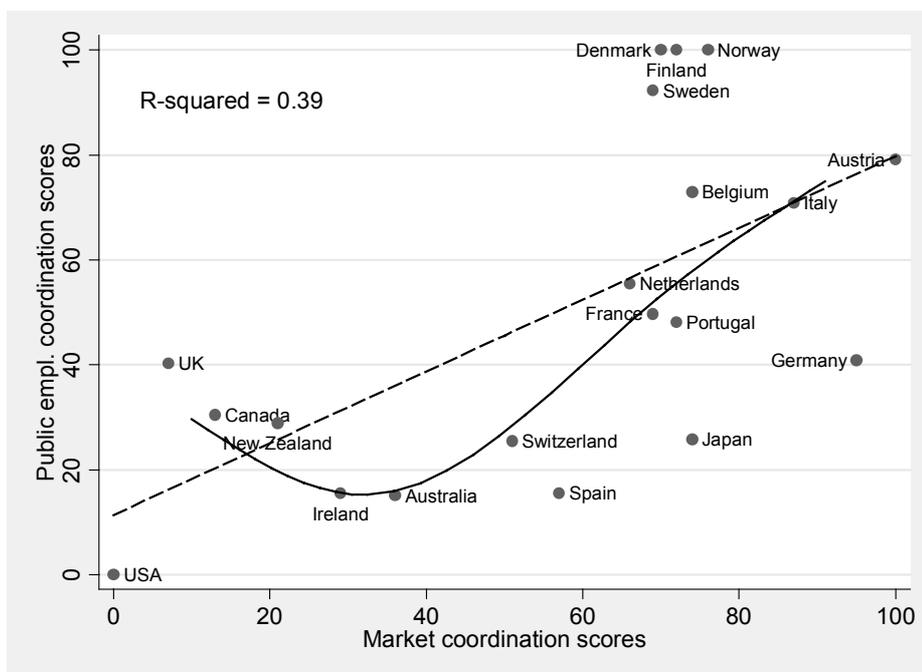
Methode: Principle factor

Tabelle 6: Regulierung öffentlicher Beschäftigung

| Land | Index der Regulation öffentlicher Beschäftigung |
|----------------|---|
| Australien | schwach |
| Kanada | mittel |
| Irland | schwach |
| Neuseeland | schwach |
| Großbritannien | mittel |
| USA | schwach |
| Belgien | stark |
| Frankreich | mittel |
| Griechenland | mittel |
| Italien | stark |
| Niederlande | mittel |
| Portugal | mittel |
| Spanien | schwach |
| Österreich | stark |
| Deutschland | mittel |
| Japan | schwach |
| Schweiz | schwach |
| Dänemark | stark |
| Finnland | stark |
| Norwegen | stark |
| Schweden | stark |

Quelle: Hall/Gingerich (2004, S. 14) * siehe Endnote 5. Die horizontalen Trennlinien zeigen die Rechtstradition an (1. angloamerikanisch, 2. französisch, 3. deutsch, 4. skandinavisch) Label = PE_regulation

Grafik 3: Marktkoordinierung und Regulierung öffentlicher Beschäftigung



Hinweis: Die gestrichelte Linie repräsentiert das Ergebnis der linearen Anpassung, die durchgezogene Linie das Ergebnis der Anpassung unter Verwendung von Splines (mit 4 Knoten).

6. Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse dieses Beitrags lassen sich in zwei Punkten zusammenfassen: Erstens, auf Basis der Ergebnisse der multiplen Korrespondenzanalyse für 21 OECD-Staaten können drei distinkte öffentliche Beschäftigungsregime identifiziert werden. Für die Ausprägung der Regimetypen scheint die Rechtstradition eine entscheidende Rolle zu übernehmen, sodass die Untersuchungsländer im Sinne des Konzeptes der *Families of Nations* (Castles 1993) unterschiedlichen Beschäftigungsregimes zugeordnet werden können. Das öffentliche Beschäftigungsregime angloamerikanischer Länder (Großbritannien, Neuseeland, Australien, Kanada, USA) ist geprägt von einer relativen Offenheit gegenüber den Instrumenten des NPM und dem Verzicht auf kollektive Lohnvereinbarungen. Das öffentliche Beschäftigungsregime deutsch/französischer Prägung (Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien) ist durch die Orientierung an der legalistischen Aufgabenerfüllung, geschlossene Karrieresysteme und kollektive Lohnvereinbarung charakterisiert. Letzteres gilt auch für das skandinavische öffentliche Beschäftigungsregime (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden), welches sich jedoch im Gegensatz zum deutsch/französischen Regime offener für die Ideen des NPM zeigt und von daher als gemischt gekennzeichnet werden kann. Diese Einschätzung steht in Einklang mit den Ergebnissen bisheriger Länderfallstudien von *Christensen/Laegreid/Wise* (2002, S. 167) und *Pollitt/Bouckaert* (2004, S. 239, S. 286). Skandinavischen Ländern wird demnach zwar eine relative Offenheit gegenüber NPM-Ideen attestiert, bei der Auswahl und Umsetzung des NPM-Instrumentariums zeigen sie sich jedoch weit weniger proaktiv als die angloamerikanischen Vergleichsfälle.

Zweitens, Öffentliche Beschäftigungsregime weisen ein hohes Maß an institutioneller Kongruenz mit dem jeweiligen Marktwirtschaftsmodell auf. Dies legt nahe, dass die im VoC-Ansatz für den gesellschaftlichen Wandel diagnostizierten Lock-in Effekte auch im Hinblick auf die Reform der öffentlichen Beschäftigungsregimes wirksam sind. So scheint es in Deutschland und Frankreich sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor schwierig, Reformen von Beschäftigungsregimes zu realisieren, während in Schweden Reformen in beiden Bereichen weiter fortgeschritten sind. Die im NPM vertretene Ansicht, dass unterschiedliche Verwaltungsregimes sich aneinander angleichen und zu einem effizienten System der öffentlichen Leistungserbringung konvergieren, wird damit zumindest in Frage gestellt. Denn im Falle öffentlicher Verwaltungsregimes als auch im Falle öffentlicher Beschäftigungsregimes kann eine tandemartige Passung mit dem privaten Marktwirtschaftsmodell festgestellt werden. Im Hinblick auf den Index der Regulierung öffentlicher Beschäftigung ist die institutionelle Kongruenz mit dem privaten Arbeitsmarktregime besonders stark. Dieses Ergebnis bestätigt die aus der VoC-Debatte hergeleitete Vermutung institutioneller Kongruenz zwischen Marktwirtschaftsmodell und dem Regulierungsgrad öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse. Es ist daher wahrscheinlich, dass sich die Verwaltungsmodernisierung beim Rückgriff auf privatwirtschaftliche Instrumente der Beschäftigungspolitik auch zukünftig am jeweiligen Marktwirtschaftsmodell ausrichten wird. Was dies für die Effizienz von Verwaltungsmodernisierung bedeutet und welche Auswirkungen dies auf die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungserbringung hat, bedarf freilich weiterer Untersuchung.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag stellt erste Ergebnisse des Projektes "Der Wandel des Staates als Arbeitgeber. Öffentliche Beschäftigungsregimes zwischen Effizienz und Effektivität, 1980-2010" vor. Das Projekt ist im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ angesiedelt und untersucht, ob und inwieweit sich im Zuge von Umstrukturierung, Modernisierung und Privatisierung im öffentlichen Sektor ein ‚Staatsdiener‘ neuen Typs herausbildet. Neben Bestandsaufnahmen zur OECD-weiten Beschäftigungsentwicklung wird, Zentralfelder der Verwaltung vergleichend, für Deutschland, Frankreich, Schweden und Großbritannien vertiefend nach Typen und Ursachen personalpolitischen Wandels gefragt. (www.sfb597.uni-bremen.de).
- 2 Dies gilt z.B. für Deutschland (*Statistisches Bundesamt* 2007), Schweden (*Nomden* 2000) und Frankreich (*OECD* 2000, 2002b).
- 3 Der Anspruch des Staates, Standards für die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen auch in der Privatwirtschaft zu setzen, zeigt sich in Deutschland auch darin, dass der Staat, bzw. Länder und Kommunen zum Teil versuchen, die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung von arbeitspolitischen Mindeststandards (insbesondere Tariftreue oder Mindestlöhne) beim Auftragnehmer zu knüpfen.
- 4 *Pollitt/Bouckaert* (2004) untersuchen folgende Länder: Australien, Belgien, Kanada, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Neuseeland, Schweden, Großbritannien, USA.
- 5 Die fünfte Kategorie erfasst, durch welche Kanäle Reformen in der öffentlichen Verwaltung angestoßen und motiviert werden. Mangels Daten kann diese Kategorie nicht in der empirischen Analyse berücksichtigt werden. Derzeit erstellt die Bertelsmann Stiftung einen Reform-Monitor, in dem derartige Informationen erhoben werden. Die Veröffentlichung der Daten steht noch aus.
- 6 Das Personalmanagement im engeren Sinn (Fragen der Rekrutierung, Ausbildung und Weiterbildung), mit dem sich die verwaltungswissenschaftliche Personalforschung vorwiegend auseinandersetzt (*Schnapp* 2004), treten demgegenüber in den Hintergrund.
- 7 Für die Berechnung der multiplen Korrespondenzanalyse wurde das mca-Modul in Stata 10 verwendet.
- 8 Staaten mit angloamerikanischer Rechtstradition sind Australien, Kanada, Irland, Neuseeland, Großbritannien und USA. Zu den Staaten mit kontinentaleuropäisch-französischer Rechtstradition gehören Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien. Deutschland, Österreich, Japan und die Schweiz haben eine kontinentaleuropäisch-deutsche Rechtstradition und Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen gehören zu den Staaten mit skandinavischer Rechtstradition.
- 9 *Hall/Gingerichs* (2004, S. 14) Index der Marktkoordinierung enthält keine Angaben für Griechenland. In der ursprünglichen empirischen Unterscheidung zwischen LME- und CME-Staaten (vgl. *Hall/Soskice* 2001, S. 21) befindet sich Griechenland gemeinsam mit Portugal und Spanien in der Gruppe der Länder, die weder den liberalen noch den koordinierten Marktwirtschaften zugeordnet werden können. Portugal und Spanien werden in *Hall/Gingerichs* (2004) Index der Marktkoordinierung als Systeme mit mittlerer Marktkoordination eingestuft. *Karamessinis* (2007) Studie zum Markt- und Wohlfahrtssystem in Griechenland, Portugal, Spanien und Italien legt ebenfalls den Schluss nahe, dass die Marktkoordination in Griechenland im Mittelfeld liegt. Auch wenn Griechenland ganz aus der Analyse ausgeschlossen wird, bleiben die drei Merkmals-Cluster erhalten.
- 10 In Ermangelung einer klaren dienstrechtlichen Abgrenzung des unabhängigen höheren Dienstes (senior civil service) in Ländern wie Deutschland, Frankreich und Österreich wird auf diese Variable verzichtet (*Schnapp* 2004). Durch die Hinzunahme der Variable verändern sich die drei Merkmals-Cluster nicht, doch sinkt die erklärte Varianz in den zweidimensionalen Darstellungen.

Literatur

- Aoki, Masahiko*, 1994: The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity, in: *International Economic Review*, 35, S. 657-676.
- Auer, Astrid/Demmke, Christoph/Polet, Robert*, 1996: *Civil Services in the Europe of the Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), 2005: *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-251.

- Blasius, Jörg*, 2001: Korrespondenzanalyse. München, Wien: Oldenbourg
- Castles, Francis G.*, 1993: Families of Nations – Patterns of Public Policy in Western Democracies. Dartmouth: Aldershot.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Wise, Lois*, 2002: Transforming administrative policy, in: Public Administration, 80(1), S. 153-178.
- Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), 1997: Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity, London u.a.: Sage.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1992: Observations on the State of Comparative Administrative Research in Europe – Rather Comparable than Comparative, in: Governance, Jahrgang 5, S. 279-311.
- Demmke, Christoph*, 2006: Europäisierung der Personalpolitiken in Europa: Die öffentlichen Dienste zwischen Tradition, Modernisierung und Vielfalt, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften S. 373-396 (Sonderheft 37, Politische Vierteljahresschrift).
- Ebbinghaus, Bernhard*, 2005: Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform, MPIfG Discussion Paper 05/2.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press.
- Fredman, Sandra/Morris, Gillian*, 1990: The State as Employer: Is it Unique?, in: The Industrial Law Journal, 19(3), S. 142-153.
- Hall, Peter A./Gingerich, Daniel*, 2004: Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy: An Empirical Analysis. Discussion Paper 04/5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2002: Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy. New York: Cambridge University Press.
- Hofstede, Geert*, 1994: Cultures and Organizations, London: HarperCollins.
- Horton, Sylvia/Farnham, David*, 2000: Evaluating Human Resources Flexibilities: A Comparative Perspective, in: *David Farnham/Sylvia Horton*, (Hrsg.), Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives, Basingstoke: Macmillan, S. 313-336.
- Höpner, Martin*, 2005: What Connects Industrial Relations with Corporate Governance? Explaining Complementarity, in: Socio-Economic Review 3(2), S. 331-358.
- Karamessini, Maria*, 2007: The Southern European social model: Changes and continuities in recent decades, in: International Institute for Labour Studies Discussion Paper, Geneva: International Labour Organization.
- Keller, Berndt*, 1999: Germany: Negotiated Change, Modernization and the Challenge of Unification, in: *Bach, Stephen/Bordogna, Lorenzo/Della Rocca, Giuseppe/Winchester, David* (Hrsg.), Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?, London/New York: Routledge, S. 56-93.
- König, Klaus*, 1997: Modernisierung von Staat und Verwaltung: Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden: Nomos.
- Krasner, Stephen D.* (Hrsg.), 1983: *International Regimes*, New York: Cornell University Press.
- La Porta, Rafael/Lopez-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert*, 1998: Law and Finance, in: Journal of Political Economy, 106, S. 1113-1155.
- Lane, Jan-Erik*, 2005: Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective, London: Routledge.
- Lessenich, Stephan*, 2003: Dynamischer Immobilismus: Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Lijphart, Arend*, 1999: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven, CN: Yale University Press.
- Lippert, Inge*, 2005: Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss: Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung, Berlin: Sigma.
- Manning, Nick/Parison, Neil*, 2004: International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation, Washington: World Bank.

- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske + Budrich.
- Nomden, Keon*, 2000: Flexible Working Patterns in European Public Administration, in: *Farnham, David/Horton, Sylvia* (Hrsg.), Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives, Basingstoke u.a.: Macmillan, S. 280-312.
- OECD*, 1998: Public Management Reform and Economic and Social Development, Paris: OECD.
- OECD*, 2000: Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection, HRM Working Party Meeting 3-4 July 2000, PUMA/HRM(2000)7, Paris: OECD.
- OECD*, 2001a: Public Sector: An Employer of Choice?, Paris: OECD.
- OECD*, 2001b: Public Sector Leadership for the 21st Century, Paris: OECD.
- OECD*, 2002a: Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October 2002, Paris: OECD.
- OECD*, 2002b: HRM in the Public Sector: A Neglected Subject, Paris: OECD.
- OECD*, 2003: Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, Paris: OECD.
- OECD*, 2004: Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment, OECD Policy Brief, Paris: OECD
- OECD*, 2005a: Performance-related Pay Policies for Government Employees, Paris: OECD.
- OECD*, 2005b: Modernising Government. The Way Forward, Paris: OECD.
- OECD*, 2007: Towards Better Measurement of Government, in: OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, Paris: OECD Publishing.
- Peters, B. Guy*, 1996: The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence: University Press of Kansas.
- Pollitt, Christopher*, 2003: The Essential Public Manager, Buckingham: Open University Press.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey/Wildavsky, Aaron*, 1973: Implementation. Berkeley: University of California Press.
- Reichard, Christoph*, 2005: Personalmanagement, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik*, (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 229-235.
- Rothenbacher, Franz*, 2004: The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim: MZES Working Paper, Nr. 74.
- Rothenbacher, Franz*, 2006: Quality of Life of Public Servants in European Comparison, 7th International Conference of the International Society for Quality of Life Studies (ISQOLS) "Prospects for Quality of Life in the New Millennium", July 17-20, 2006, Grahamstown: Rhodes University.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien, Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW, Konstanz.
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut*, 1997: Whence and Where? Public Sector Reforms in Germany: A Case of Ambivalence, in: *Administrative Studies*, 16(3), S. 184-199.
- Sengenberger, Werner*, 1987: Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), 2005: Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen*, 2004: How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan. New York: Cambridge University Press.
- Wagner, Dieter*, 1998: Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management. in: *Wagner, Dieter* (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 23-50.
- Wise, Lois*, 1996: Internal Labor Markets, in: *Bekke, Hans A.G.M./Perry, James L./Toonen, Theo A.* (Hrsg.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington: Indiana University Press, S. 100-118.

Anhang

Tabelle 1: Variablenlabel und Quellenangabe

| Label | Variable | Quelle |
|--------------|---|---|
| Exe_Gov | Executive Government (EG): majoritarian, intermediate or consensual | Lijphart (1999) via Armingeon u.a. Comparative Political Dataset |
| State_Struc | State Structure (SS): unitary, intermediate or federal | Lijphart (1999) via Armingeon u.a. Comparative Political Dataset |
| Legal | Legal Tradition: Common Law, French Law, German Law or Scandinavian Law | La Porta u.a. (1998) |
| Public_Emp | Public employment (PE) over labor force (Total Gen. Government/NPIs): low, medium, high | OECD Public Sector Pay and Employment Data (various issues), World Bank Public Sector Employment and Wage Data |
| Uncert_Avoid | Uncertainty avoidance (UA) indexPublic employment (PE) over labor force (Total Gen. Government/NPIs): low, medium, high | Hofstede (http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php) |
| Senior_serv | Existence of senior civil service: yes, no | OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey |
| Bargaining | Pay setting bargaining types: No pay bargaining, Single collective bargaining, Two tiers collective bargaining | OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey, Netherlands (http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/w-fe-05.pdf) |
| Unions | Unions involvement in setting civil sector pay level: Weak unions, Moderate unions, Strong unions | OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey, Netherlands (European Federation of Public Service Unions: http://www.epsu.org) |
| Perf_Pay | Is performance related pay in use in your country: yes, no | OECD Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey, France & Greece (OECD (2005a)) |

Hinweis: Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD) Survey via OECD (2007)

Anschriften der Autoren:

Markus Tepe, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, 26111 Oldenburg
E-mail: markus.tepe@uni-oldenburg.de

Prof. Dr. Karin Gottschall, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, 28209 Bremen
E-mail: k.gottschall@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Bernhard Kittel, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, 26111 Oldenburg
E-mail: bernhard.kittel@uni-oldenburg.de

