

Sommermann, Karl-Peter, Krzywoń, Adam & Fraenkel-Haeberle, Christina (Eds.) (2025). *The Civil Service in Europe. A Research Companion*. Routledge. 1016 Seiten. ISBN 978 1-032-49936-9 (Hardback), ISBN 978 1-032-60255-4 (Paperback), sowie Open Access.

Dieter Schimanke

Abstract: The civil service is essential for the performance of public administration. The compendium presents the current situation concerning relevant aspects of public personnel in European countries (both EU and non-EU). It is an outstanding source of information on individual national systems (15 chapters) as well as selected crosscutting issues (36 chapters). The comparative approach reveals common understandings and approaches, as well as significant differences in structures, human resource management and other topics. Responses to current changes in public administration's environment are being developed under the topic of 'transformation'.

Die öffentliche Verwaltung vollzieht ihre Funktionen und Aufgaben vor allem durch zwei Ressourcen: Finanzen und Personal. Beide Ressourcen sind durch eine Vielzahl von Ansätzen, Strukturen, Instrumenten und Faktoren gekennzeichnet. Das gilt bereits für den nationalen Kontext, aber noch mehr für den inter- und supranationalen Kontext. Ein Vergleich der verschiedenen nationalen Systeme kann Rückschlüsse auf die einzelnen nationalen Systeme und deren detaillierten Ansätze, ihre Wirksamkeit, ihre Defizite sowie die Reformbedarfe ermöglichen. Dabei unterliegt die öffentliche Verwaltung einem steten Wandel vor dem Hintergrund von Entwicklungen in ihrem gesellschaftlichen und politischen Umfeld. Das gilt in besonderer Weise für das öffentliche Personal, dessen Systeme, Strukturen, Instrumente und Regelungen in den Ausformungen und vor allem der Wirkungen jedoch schwer zu erfassen sind. Es ist daher sehr sinnvoll, verschiedene nationale Personalsysteme einer vergleichenden Analyse zu unterziehen. Der Vergleich kann sich auf unterschiedliche Ländergruppen konzentrieren. Er kann weltumspannend sein (Massey, 2011; van der Meer et al., 2015), sich auf westeuropäische Länder konzentrieren (Magiera & Siedentopf, 1994) oder alle 27 EU-Länder erfassen (Demmke & Moilanen, 2010). Das vorliegende Kompendium verfolgt den Anspruch, eine transnationale gemeinsame europäische Debatte zu eröffnen, Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Reformbedarfe (begründet vor allem durch die Transformation) aufzuzeigen. Der Europarat bildet dabei im Wesentlichen den regionalen Bezugsrahmen für die untersuchten Länder. Die starke Dominanz des *rule of law* im öffentlichen Personalwesen wird durch europarechtliche Regelungen und Rechtsprechung, u.a. Europäischer Gerichtshof (EUGH) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), noch verstärkt (vor allem im Themenfeld VIII).

Die drei Herausgeber haben 55 Autoren für das Kompendium mit seinen 51 Kapiteln gewonnen. Die Kapitel sind acht größeren Themenfeldern zugeordnet: (I.) Konzept; (II.) Transformation von 14 nationalen Systemen; (III.) Supra- und internationale Systeme; (IV.) Das Beschäftigungssystem des öffentlichen Sektors; (V.) Gleichheit der Geschlechter; (VI.)

Der öffentliche Dienst im Zeitalter der Digitalisierung; (VII.) Ethik und Verwaltungskultur; (VIII.) Rechte und Freiheiten; (IX.) Transformation und neue Konzeptualisierung der öffentlichen Verwaltung.

Die einzelnen Kapitel sind von einem kompakten Lexikonstil geprägt und folgen einer einheitlichen Gliederung: Aufriss/Einführung, wesentliche Inhalte, Merkmale und Entwicklungen, Schlussfolgerungen der Entwicklungsprozesse vor allem vor der durchgängigen Fragestellung der Transformation der öffentlichen Verwaltung und ihres Personals. Um welche Entwicklungen es bei der Transformation geht, auf die die öffentliche Verwaltung Antworten und Lösungen finden muss, beschreiben die Herausgeber in der Einleitung. Im Kern geht es um die wachsende Komplexität der öffentlichen Aufgaben, die gesteigert ist durch globale Herausforderungen wie Klimawandel, Migrationsbewegungen, Epidemien, eine erhöhte Geschwindigkeit von technologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Karl-Peter Sommermann vertieft diese Entwicklungen vor allem bezüglich geänderter Aufgaben und verändertem Verwaltungsumfeld (Kap. 3).

Sieht man von den 14 Kapiteln ab, die den öffentlichen Dienst in einem Land darstellen (Themenfeld II), gehen die anderen Kapitel methodisch vergleichend vor. Dabei stoßen die Autoren insoweit an Grenzen, als Informationen nicht über alle europäischen Länder vorliegen. Teilweise sind nur wenige Studien vorhanden, teilweise ist auch der sprachliche Zugang eine Barriere. Einige der Querschnittsartikel versuchen eine vergleichende Tiefenanalyse und beschränken sich dabei explizit auf drei, fünf oder sechs ausgewählte Länder (Sanja Korac, Kap. 30 zur Gender Equality; Annette Guckelberger, Kap. 31 zu IT; Anne Jacquement-Gauche, Kap. 35 zur Ethik). Und Matthias Niedobitek (Kap. 18) stellt in der Auswertung der 14 Länderkapitel fest, dass die Anzahl der Länder Generalisierungen durchaus ermögliche. Dem kann gefolgt werden, zumal im Spektrum der 14 Länder auch drei post-sozialistische Länder mit Ungarn, Polen und der Ukraine vertreten sind. Die Ukraine ist besonders interessant, wurde doch – nach dem ersten Gesetz 1993 – im Jahr 2015 ein Gesetz zum nationalen öffentlichen Dienst mit einem starken Einfluss von Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) (Tochter von Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) und EU) in Kraft gesetzt (S. 349). Natalia Rozmaritsyna beschreibt sehr informativ und beeindruckend die Spannungslage zwischen alten Mustern des Personalwesens und dem neuen Recht. Sie sieht trotz Erreichens von Meilensteinen der Reform weiteren Reformbedarf in der Ukraine (Kap. 17, S. 361).

Am Ende des Themenfeldes II kommt Niedobitek zu folgenden Schlussfolgerungen. Die Begriffe von *civil service* und *public service* seien zwar in Kap. 1 von Adam Kryzwoń analytisch definiert und gegeneinander abgegrenzt (im Kern: *public service* umfasst den gesamten öffentlichen Dienst, *civil service* nur den Kernbereich, in Deutschland etwa die Beamten gemäß Art. 33 Abs. 4 und 5 Grundgesetz (GG)). Jedoch divergieren der Begriff und das Konzept von *civil service* zwischen den Ländern (es handelt sich zwar um einen englischen Begriff, meint aber nicht das britische Konzept von *civil service*, wo der Beschäftigte nicht dem Staat, sondern der Krone dient). Es seien starke Tendenzen von Beschäftigungsverhältnissen aufgrund gesetzlicher Regelungen (allgemeine Rekrutierung; Beamte) hin zu vertraglich geregelten Beschäftigungen (konkrete Rekrutierung auf Stellen; Angestellte) sowie Tendenzen zur Konvergenz von öffentlichem Dienstrecht und vertraglich gestaltetem Arbeitsrecht festzustellen; dies sei nicht zuletzt auf den Einfluss von New Public Management zurückzuführen (zu diesem Punkt gibt es abweichende Einschätzungen von Ziller, Kap. 47). Die Begriffe von *civil service* und *public service* werden in den einzelnen Kapiteln des

Kompendiums in der jeweiligen Einleitung mehrfach aufgegriffen und inhaltlich präzisiert. Dabei gibt es unterschiedliche Verständnisse zwischen einerseits *public service*, der die öffentlich Bediensteten meint, und andererseits *public service*, der begrifflich *public administration* meint (so verwendet Albrecht Weber in Kap. 37, S. 722 beim Thema Anti-Korruption einen weiten Begriff von *public service*, weil Korruption in den privaten Sektor hineinreiche). So widmen sich drei der vier Kapitel im Themenfeld VI (The Civil Service in the Digital Age) den Veränderungen der öffentlichen Verwaltung durch die moderne Datentechnologie. Nur im Kapitel 34 konzentrieren sich Margrit Seckelmann und Derya Catakli auf das öffentliche Personal unter der Themenstellung der notwendigen digitalen Kompetenz. Es geht um fünf Kompetenzen mit jeweiligen Haupt- und Unterkategorien: (1) Information und Fähigkeit, mit Daten umzugehen; (2) Kommunikation und Kollaboration; (3) Gestaltung von digitalen Inhalten; (4) Sicherheit; (5) Problemlösung (S. 665ff).

Das weite Verständnis von *public service* als Synonym für *public administration* kommt in den Ausführungen zu den anstehenden und notwendigen Reformen zum Ausdruck. So fasst Niedobitek (2025) die 14 Länderkapitel wie folgt zusammen:

„... (1) the need for greater flexibility and efficiency, (2) to bring civil service closer to the private sector, (3) performance-related payment instead of salary grids, (4) to reduce public spending, (5) to gain staff which is effective and adaptable to change. Furthermore, from a reverse perspective, (6) statutory civil servants are accused of being unambitious and paralysing the civil service. Finally (7), public law is regarded as cumbersome, rigid, and formalistic.“ (S. 378).

Auch das Thema der Verwaltungskultur ist weiter als die personelle Dimension der öffentlichen Verwaltung. In Kap. 36 diskutieren Adrian Ritz und Kristina Weißmüller die laufende Transformation der Verwaltungskultur, wobei hier vier Aspekte wichtig seien: (1) Verwaltungshandeln muss flexibler, digitaler, agiler und bedeutungsvoller sein; (2) die Prinzipien der Gewinnung, Pflege und Beförderung müssen überprüft werden hinsichtlich differenzierter Handhabung und interorganisatorischer und intersektoraler Übertragbarkeit; (3) kultureller Wandel in Richtung einer stärker offenen, responsiven und anpassungsfähigen Verwaltung ist stärker zu unterstützen; (4) öffentliche Verwaltung sollte stärkeren Nutzen aus ihrem wesentlichen Zweck ziehen, nämlich der Gesellschaft zu dienen.

Demgegenüber zielt Kap. 38 bei der Erörterung von deliberativer und partizipatorischer Demokratie im Kontext des europäischen Rechts direkt auf das Personal. Birgit Peters stellt fest, dass die öffentlich Bediensteten die durch europäisches Recht gesetzten rechtlichen Vorgaben für eine Beteiligung der Bürger an Verwaltungsentscheidungen ignorieren.

Die drei Themenfelder IV, V und VIII decken mit 18 Kapiteln das weite Feld von Human Resource Management (HRM) ab. Dabei geht es u.a. um die Tendenz, das Personal stärker vertraglich und an zu besetzenden Stellen orientiert zu rekrutieren und einzusetzen (so z.B. radikal in Tschechien; im Gegensatz dazu Dänemark und Deutschland); Art. 45 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Freizügigkeit der Arbeitnehmer) und Direktiven der EU sowie die Rechtsprechung von EUGH und EGMR unterstützen diese Entwicklung (Christina Fraenkel-Haeberle, Kap. 21 und Jule Mulder, Kap. 29). Die prägende Funktion des Rechts (*rule of law*) wird deutlich beim Status des *civil service*, bei dessen Rechten und Pflichten (Loyalität, Neutralität, Unparteilichkeit; Kap. 22); aber auch hier ist die rechtliche Lage nicht einheitlich: aus der Loyalität folgt nicht in allen Ländern ein Streikverbot (Frankreich, UK, Italien; Kap. 45). Das strikte Streikverbot in Deutschland, das sich als eine nationale Besonderheit an dem rechtlichen Status und nicht an dem Einsatzgebiet der

Beamten orientiert, ist vom EUGH akzeptiert worden, weil der deutsche Beamtenstatus Besonderheiten, insbesondere Privilegien, aufweise („Humpert-Entscheidung“ des EGMR; Gabriele Buchholtz, Kap. 45, S. 865). Bei der Personalrekrutierung ist die Lage zwischen den Ländern sehr uneinheitlich: Schweden hat faktisch einen einheitlichen öffentlichen Dienst, die Schweiz und Großbritannien tendieren in diese Richtung (Kap. 24). Demgegenüber prägt die Rechtsprechung des EGMR stark das Thema von Disziplinarmaßnahmen („*Engel criteria*“; Kap. 25). Das Kapitel über Bezahlung (Kap. 26) setzt den Schwerpunkt bei leistungsorientierter Bezahlung, die in den meisten Ländern gut und differenziert entwickelt ist (im Gegensatz zu Deutschland). Bei der Altersversorgung gibt es ein breites Spektrum von nationalen Pensionssystemen, zu deren Vereinheitlichung bisher weder die EU-Kommission noch der EUGH substantiell beitragen konnten (Christoph Hauschild, Kap. 27, S. 544). Hinsichtlich der Gleichheit der Geschlechter stellt Sandra Korac in einer empirischen Studie von sechs (west-)europäischen Ländern ein homogenes Ergebnis und eine positive Entwicklung für den öffentlichen Dienst fest (Kap. 30, S. 608).

Die acht Kapitel (Themenfeld VIII) zu Rechten und Freiheiten des öffentlichen Personals arbeiten die starken europarechtlichen Einflüsse heraus. So ist für den Zugang zum öffentlichen Dienst das Fallrecht des EGMR relevant (Kap. 39). Dasselbe gilt für den Schutz der Privatsphäre (Kap. 40). Differenzierter ist die Lage bei der Religions- und Glaubensfreiheit, wo Konflikte zu den Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung sichtbar werden und zwei sehr unterschiedliche Wege eingeschlagen werden (klarer säkularer Ansatz in Frankreich, „*faith and belief toolkit*“ in Großbritannien; Kap. 41, S. 803). Hinsichtlich der Meinungsfreiheit wird die Spannungslage zwischen Pflichten und Verantwortung einerseits und der Meinungsfreiheit andererseits dargestellt und u.a. einer funktionalen Perspektive unterzogen (Kap. 42, S. 806ff). Diese Spannungslage besteht auch bei dem Recht, Gewerkschaften oder Parteien beizutreten und dort aktiv zu sein; die europäischen Menschenrechte und Regulierungen des Europarats liefern hier Maßstäbe (Kap. 44). Das Kapitel zu *whistleblowing* (Kap. 43) kommt zu dem Ergebnis, dass das parallel zum europäischen Recht (EU Directive 2019/1937) geltende nationale Recht die Wirksamkeit des Instruments stark einschränke. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält mit Art. 6 Abs. 1 die rechtliche Grundlage für ein faires Verfahren, das auch für die öffentlich Bediensteten gilt (Fallrecht des EGMR; Kap. 46).

Und in den fünf Kapiteln des abschließenden Themenfeldes IX geht es um die Transformation des öffentlichen Dienstes unter dem Einfluss einer neuen Konzeptualisierung der öffentlichen Verwaltung. Jacques Ziller setzt sich hierbei kritisch mit den Konzepten von Public Management auseinander und erneuert seine Skepsis zu NPM aus französischer Sicht (Kap. 47). Christoph Demmke (Kap. 50) knüpft an die Theorie von differenzierter und flexibler Governance an (und stellt dabei die 7 Stile von Governance nach Jon Pierre & Guy B. Peters (2021) auch auf EU-Ebene fest), die gut zur Erklärung des anhaltenden wechselhaften Verhältnisses zwischen dem EU-Integrationsprozess und der Anpassung der nationalen öffentlichen Dienste herangezogen werden könne. Diese unterschiedlichen Stile von Governance haben unterschiedlichen Einfluss auf den nationalen öffentlichen Dienst (S. 963). Und die These von Christopher Pollitt (2001), es gäbe eine Konvergenz bei Managementinstrumenten und Reformen, gewinnt an Gewicht. Insgesamt können zwei gegenläufige Tendenzen festgestellt werden: ein Zurückdrängen der EU (de-Europäisierung) einerseits und eine aktive Unterstützung und Beeinflussung durch die EU – im Kontext des Bedeutungszuwachses des Staates („*re-emergence of the strong State*“, S. 965) andererseits.

Jean Bernard Auby (Kap. 48) kann nur einen sehr schwachen gemeinsamen Trend zur Konvergenz der Systeme des öffentlichen Dienstes feststellen, etwa hinsichtlich der Entwicklung des Vertragsmodells zugunsten des Karrieremodells (S. 916).

Eine fehlende Konvergenz wird besonders bei der politischen Neutralität deutlich. Nicht nur in Osteuropa, wo der öffentliche Dienst über andere Traditionen als Westeuropa verfügt („*spoils system*“), sondern in einigen westeuropäischen Ländern (u.a. Großbritannien, Frankreich) ist vor allem für die höheren Funktionen eine zunehmende Politisierung festzustellen (Kap. 49, S. 938), in anderen Ländern allerdings nicht nachweisbar.

Das Kompendium enthält kein Kapitel mit Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen. Der thematische Aufriss ist in der Einleitung entwickelt. Und nach Lektüre der 51 Kapitel bleiben die einleitenden Ausführungen maßgeblich. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Systemen. Diese sind durch historische Entwicklungen und Traditionen (die langen Linien arbeitet Stefan Fisch in Kap. 2 heraus), durch (verfassungs-)rechtliche Festlegungen, durch (verwaltungs-)kulturelle Dimensionen und gesellschaftliche Faktoren geprägt. In einzelnen Kapiteln wird diese Vielfalt benannt (z.B. der Verweis auf vier administrative Traditionen in Europa; Daniel Carelli und Guy Peters, Kap. 28). Die Anforderungen an den öffentlichen Dienst unterliegen einem starken Wandel gerade in den letzten zwei Jahrzehnten. Neue Herausforderungen, wie in der Einleitung benannt, erfordern Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung, bei der der öffentliche Dienst den Kern bildet. Daher ist der Begriff der notwendigen Transformation zielführend. Der Gang durch die Personalsysteme der einzelnen europäischen Länder und vor allem die vergleichenden Analysen der vielen Querschnittsthemen („*crosscutting*“) führen zu dem Ergebnis, dass eine Konvergenz der Personalsysteme in Europa schwer auszumachen ist. Aber es gibt eine Vielzahl von beeindruckenden Entwicklungen und neuen Handlungsansätzen, die zu studieren erhellend ist. Wie für viele andere Vergleiche von öffentlichen Verwaltungen gilt auch hier: es gibt kein „*best practices*“, wohl aber „*good practices*“, von deren man lernen kann, ohne sie eins-zu-eins zu übernehmen. Das Kompendium lädt mit seinen vielfältigen Darstellungen dazu ein und dürfte zumindest das gemeinsame Verständnis des öffentlichen Dienstes in Europa befördern.

Literaturverzeichnis

- Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2010). *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang Verlag.
- Magiera Siegfried & Siedentopf Heinrich (Eds.) (1994). Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Duncker & Humblot.
- Massey, Andrew (Ed.) (2011). *International Handbook on Civil Service Systems*. Edward Elgar.
- Pierre, Jon & Peters, Guy B. (2021). *Advanced Introduction into Governance*. Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher (2001). Convergence. The Useful Myth? *Public Administration*, 79(4), 933–947. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00287>
- van der Meer, Frits M., Raadschelders, Jos C.N. & Toonen, Theo A.J. (Eds.) (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (2nd ed.), Palgrave Macmillan.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Dieter Schimanke, StS a.D., Kortenkamp 9, D-22927 Großhansdorf. E-Mail: dieter schimanke@aol.com