

UNIVERSITÄT KONSTANZ

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

DIE REFORMEN DER ANREIZSYSTEME FÜR
BUNDESBEAMTE IN DEUTSCHLAND,
ÖSTERREICH UND DER SCHWEIZ: 1994-2006

Vorgelegt von:

CHRISTOF SCHWENKEL

Gutachter:

PROF. DR. CHRISTOPH KNILL

PROF. DR. BERNDT KELLER

Konstanz, den 21. März 2007

Christof Schwenkel
Frischlinweg 9
72574 Bad Urach
christof.schwenkel@uni-konstanz.de

Danke

Ich möchte mich an dieser Stelle ganz besonders bei meinen Interviewpartnern in Deutschland, Österreich und der Schweiz bedanken. Für die Beantwortung meiner Forschungsfragen waren die Informationen aus den Experteninterviews von zentraler Bedeutung.

Mein herzlicher Dank gilt weiter Martina Knierim, Jale Tosun und Tim Balint, die mich insbesondere bei inhaltlichen Fragen unterstützt haben und deren Verbesserungsvorschläge von großem Wert waren.

Danke auch an meine Schwester Eva, Ingo Pusswald und Juri für eine schöne Woche in Wien und an Matei Ujica für rumänische Gastfreundschaft in Bern. Meiner Mutter, Manfred Simader, Roger Spranz und Adrienne Cernigoi danke ich für's Korrekturlesen. Und meinen Eltern insgesamt für die Unterstützung während meines ganzen Studiums.

Schließlich gilt mein Dank noch meinen beiden Gutachtern Prof. Dr. Knill und Prof. Dr. Keller.

Inhalt

TABELLEN UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	VI
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	VII
1 EINLEITUNG	1
2 BEGRIFFSSPEZIFIKATION.....	6
2.1 Anreizsysteme.....	6
2.2 Bundesbeamte	7
2.3 Reichweite der Reformen	7
3 THEORIE	8
3.1 Neo-Institutionalismus.....	8
3.2 Vetospielertheorie	11
3.2.1 Auseinandersetzung mit der Vetospielertheorie	13
3.2.2 Aufstellung der Forschungshypothesen.....	15
3.3 Operationalisierung der unabhängigen Variablen	16
3.3.1 Zahl der Vetospieler.....	16
3.3.2 Ideologische Distanz.....	17
3.3.3 Interne Kohäsion.....	18
3.4 Motivationstheorien	20
3.5 Operationalisierung der abhängigen Variable.....	21
3.5.1 Vergütung	23
3.5.2 Personalentwicklung.....	24
3.5.3 Personalbeurteilung.....	25
3.5.4 Tätigkeitsgestaltung	25

4 FORSCHUNGSDESIGN.....	27
4.1 Methodische Grundlagen	27
4.2 Fallauswahl.....	28
4.3 Ceteris Paribus Annahmen	29
4.3.1 Strukturelle Ausgangsbedingungen im öffentlichen Dienst	30
4.3.2 Budgetäre Rahmenbedingungen	32
4.3.3 Verwaltungspolitische Diskurs- und Reformkoalitionen.....	34
4.4 Datenerhebung	35
5 EMPIRIE	37
5.1 Reichweite der Reformen	38
5.1.1 Reichweite der Reformen in Deutschland	38
5.1.2 Reichweite der Reformen in Österreich.....	45
5.1.3 Reichweite der Reformen in der Schweiz.....	50
5.1.4 Vergleich der Reichweite der Reformen.....	57
5.2 Reformprozesse und -diskurse.....	58
5.2.1 Deutschland	59
5.2.1.1 Reformpfade bis 1994	59
5.2.1.2 Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts 1996/1997.....	60
5.2.1.3 Besoldungsstrukturgesetz 2002	62
5.2.1.4 Regierungskommission Nordrhein-Westfalen 2003.....	63
5.2.1.5 Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ 2004.....	64
5.2.1.6 Gesetzesvorhaben zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts	66
5.2.2 Österreich.....	68
5.2.2.1 Reformpfade bis 1994	68
5.2.2.2 Besoldungsreform 1994/1995	68
5.2.2.3 Reformpfade ab 1997.....	70
5.2.2.4 Gesetzesvorhaben zum Bundesmitarbeitergesetz.....	71
5.2.3 Schweiz.....	73
5.2.3.1 Reformpfade bis 1994	73
5.2.3.2 Teilrevision des Beamtengesetzes 1995/1996.....	74
5.2.3.3 Bundespersonalgesetz 2000/2001	75
5.2.3.4 Gesetzesvorhaben zur Personalrechtsreform	79

6	ÜBERPRÜFUNG DER HYPOTHESEN.....	79
6.1	H1: Zahl der Vetospieler	80
6.1.1	Deutschland	80
6.1.2	Österreich.....	82
6.1.3	Schweiz.....	83
6.1.4	Überprüfung der H1	85
6.2	H2: Ideologische Distanz	86
6.2.1	Deutschland	86
6.2.2	Österreich.....	88
6.2.3	Schweiz.....	89
6.2.4	Überprüfung der H2.....	91
6.3	H3: Interne Kohäsion	92
6.3.1	Deutschland	92
6.3.2	Österreich.....	93
6.3.3	Schweiz.....	95
6.3.4	Überprüfung der H3.....	96
7	FAZIT.....	97
7.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	97
7.2	Erkenntnisse und Kritik.....	99
7.3	Ausblick	101
8	SUMMARY.....	103
9	ANHANG	104
9.1	Interviewleitfäden Deutschland.....	104
9.1.1	Bundesministerium des Inneren.....	104
9.1.2	Deutscher Beamtenbund	105
9.2	Interviewleitfäden Österreich	106
9.2.1	Bundeskanzleramt.....	106
9.2.2	Gewerkschaft öffentlicher Dienst	107
9.3	Interviewleitfäden Schweiz	108

9.3.1	Eidgenössisches Personalamt.....	108
9.3.2	Personalverbände	109
10	LITERATURVERZEICHNIS.....	111

Tabellen und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Indikatoren zur Dimension „Vergütung“	23
Tabelle 2: Indikatoren zur Dimension „Personalentwicklung“	24
Tabelle 3: Indikatoren zur Dimension „Personalbeurteilung“	25
Tabelle 4: Indikatoren zur Dimension „Tätigkeitsgestaltung“	26
Tabelle 5: Vergleichsdaten der Ausgangsbedingungen im öffentlichen Dienst.....	30
Tabelle 6: Defizitquote der öffentlichen Haushalte: 1994-2006	33
Tabelle 7: Gesprächspartner der Experteninterviews.....	37
Tabelle 8: Vergütung in Deutschland.....	40
Tabelle 9: Personalentwicklung in Deutschland	42
Tabelle 10: Personalbeurteilung in Deutschland.....	43
Tabelle 11: Tätigkeitsgestaltung in Deutschland	45
Tabelle 12: Vergütung in Österreich.....	46
Tabelle 13: Personalentwicklung in Österreich.....	47
Tabelle 14: Personalbeurteilung in Österreich	48
Tabelle 15: Tätigkeitsgestaltung in Österreich.....	49
Tabelle 16: Vergütung in der Schweiz.....	52
Tabelle 17: Personalentwicklung in der Schweiz.....	54
Tabelle 18: Personalbeurteilung in der Schweiz	55
Tabelle 19: Tätigkeitsgestaltung in der Schweiz.....	56
Tabelle 20: Vergleich der Reichweite der Reformen.....	57
Abbildung 1: Darstellung der ideologischen Distanz in Deutschland 1996/1997.....	86
Abbildung 2: Darstellung der ideologischen Distanz in Deutschland 2002-2004	88
Abbildung 3: Darstellung der ideologischen Distanz in Österreich 1994-1999.....	89
Abbildung 4: Darstellung der ideologischen Distanz in Österreich ab 2000	89
Abbildung 5: Darstellung der ideologischen Distanz in der Schweiz 1995/1996.....	90
Abbildung 6: Darstellung der ideologischen Distanz in der Schweiz ab 2000	90

Abkürzungsverzeichnis

A	Austria (Österreich)
Abs.	Absatz
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin
Art.	Artikel
AZV	Arbeitszeitverordnung
BAKÖV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbl.	Bundesblatt
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMI	Bundesministerium des Inneren
BO	Beamtenordnung
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BR	Bundesrat
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BtG	Beamtengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BZÖ	Bündnis zur Zukunft Österreichs
bzw.	beziehungsweise
CDA	Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CH	Confoederatio Helvetica (Schweiz)
CSU	Christlich Soziale Union
D	Deutschland
DBB	Deutscher Beamtenbund
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FDP	Freie Demokratische Partei
FöV	Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GÖD	Gewerkschaft öffentlicher Dienst
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
LPZV	Leistungsprämien und - zulagenverordnung

LStufV	Leistungsstufenverordnung
MSSD	most similar system design
n.F.	neue Fassung
NPM	New Public Management
NR	Nationalrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖAAB	Österreichischer Arbeiter- und Angestelltenbund
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖBB	Österreichischer Bauernbund
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖTV	Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖWB	Österreichischer Wirtschaftsbund
PdA	Partei der Arbeiter
PUMA	Public Management Committee der OECD
PVB	Personalverband des Bundes
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SMVP	Schweizerischer Militärpersonalverband
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SQ	Status quo
StR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
VBG	Vertragsbedienstetengesetz
VBPV	Verordnung zur Bundespersonalverordnung
VCB	Verband des christlichen Bundespersonals
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
vgl.	vergleiche
VIP	Verwaltungsinnovationsprogramm
VKB	Vereinigung der Kader des Bundes
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
VS	Vetospiele
z.B.	zum Beispiel
ZVM	Zentrum für Verwaltungsmanagement

1 Einleitung

Kaum eine Berufsgruppe ist solch starker öffentlicher Kritik ausgesetzt wie die Beamten. Ungerechtfertigte Privilegien, Leistungsfeindlichkeit, verkrustete Strukturen und geringe Mobilität sind nur einige Schlagworte, die in den Diskussionen über den öffentlichen Dienst im Allgemeinen und das Beamtentum im Besonderen fallen.¹ Obwohl in den deutschsprachigen Staaten Europas bereits seit Jahrzehnten der Ruf nach Reformen der Beschäftigungsbedingungen in der öffentlichen Auseinandersetzung zu vernehmen war (vgl. Jann 1996: 33; vgl. Koch/Conrad 2003: 1; vgl. Weichselbaum 2004: 25), haben bis in die 1990er Jahre hinein nur marginale Veränderungen stattgefunden. Flynn und Strehl (1996: 9) betrachteten die strukturellen Gegebenheiten in der öffentlichen Verwaltung vor gut zehn Jahren folgendermaßen: „Germany, Austria and Switzerland have not moved away from the idea of the classical bureaucracy at central government level, with civil servants occupying positions and carrying out functions defined by law and legal norms“. So zeigte das Beamtentum in Deutschland, Österreich und der Schweiz einen Großteil der Merkmale des Bürokratiemodells nach Max Weber, welches u.a. durch eine starre Amtshierarchie, feste Amtskompetenzen und Beförderungen hauptsächlich nach dem Senioritätsprinzip gekennzeichnet ist (vgl. Albrow 1972: 49f.; vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 76ff.; Weber 1922: 125ff.). Seit Mitte der 1990er Jahre ist jedoch Bewegung in die öffentlichen Verwaltungen und damit auch in die öffentlichen Dienste Westmitteleuropas gekommen (vgl. Thom/Ritz 2004: 37). Das zentrale Konzept in der Modernisierungsbewegung wird mit dem Begriff New Public Management (NPM) benannt und ist etwa gleichzeitig in die Länder des deutschsprachigen Raumes „eingesickert“² (Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998: 20). Die Reformkonzepte³ nach dem NPM befassen sich mit der Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführung (Schedler/Proeller 2000: 5; vgl. Wollmann/Schröter

¹ Zur Illustration dieser Kritik seien exemplarisch die Titel einiger jüngerer populärwissenschaftlicher Publikationen zum Thema Beamtentum genannt: „Die Verwaltungsarmee - Wie Beamte den Staat ruinieren“ (Baale 2004); „Beamtenrepublik Österreich - Die unglaublichen Privilegien unserer ‚Staatsdiener‘“ (Beninger 2004); „Die Beamtenrepublik. Der Staat im Würgegriff seiner Diener?“ (Beucker/Überall 2004) und „Schwarzbuch Beamte - Wie der Behörderapparat unser Land ruiniert“ (Wieczorek 2007).

² Die erste NPM-Reformwelle fand Anfang bzw. Mitte der 1980er Jahre in Großbritannien, Australien und Neuseeland statt (Pollitt 1990, Pollitt/Bouckaert 2004: 210ff.; vgl. Schedler/Proeller 2002: 163).

³ Es ist zu berücksichtigen, dass NPM keineswegs als theoretisch konsistentes Reformkonzept, sondern eher als Konglomerat von Konzepten und Handlungsempfehlungen zu verstehen ist (vgl. Wollmann 2004: 118). Für eine komprimierte Übersicht der zentralen Elemente von NPM siehe Jann (1998: 22).

2005), wobei insbesondere privatwirtschaftliche Managementelemente in den öffentlichen Sektor übertragen werden sollen (Hood 1991: 5f.; vgl. Naschold/Bogumil 2000: 79). Als eines der zentralen Gestaltungselemente von NPM benennt Vaanholt (1997: 28) die „Neugestaltung der Personalarbeit“. Die Relevanz einer solchen Neugestaltung ist dabei nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass das Personal die wichtigste (und teuerste) Ressource der öffentlichen Verwaltung darstellt (vgl. Klages 1997a: 520f.). Nach Thom und Ritz (2004: 264) gehören zu den grundlegenden Mängeln des Personalwesens in öffentlichen Institutionen eine fehlende Leistungsmotivation sowie mangelhafte Anreiz- und Belohnungsstrukturen. Aus der verstärkten Leistungs- und Wirkungsorientierung von NPM folgt, dass insbesondere diese Faktoren den Kern einer personalwirtschaftlichen Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung darstellen (vgl. Schedler/Proeller 2000: 220). Im vorliegenden Beitrag sollen daher die *Reformen der Anreizsysteme für Bundesbeamte* analysiert werden.

Trends und Entwicklungen in den öffentlichen Diensten unterschiedlicher Staaten wurden in den vergangenen Jahren insbesondere von der OECD (und ihrem Public Management Service PUMA) sowie unter dem Dach des Europäischen Instituts für öffentliche Verwaltung in einer Vielzahl von Publikationen beschrieben (z.B. Auer/Demmke/Polet 1996; Bossaert et al. 2001; Demmke 2005; OECD 2003, 2005). Weiter sind an dieser Stelle die Sammelbände von Farnham und Horton (2000) sowie von Bekke und van der Meer (2000) zu nennen, die sich mit den unterschiedlichen Systemen und Reformen der öffentlichen Dienste befassen. Zwar bieten diese Veröffentlichungen einen guten Überblick über die unterschiedliche strukturelle Ausgestaltung der öffentlichen Dienste und des Beamtentums, jedoch leidet die Vergleichbarkeit sowie eine genauere Auseinandersetzung mit den jeweiligen Personalreformen oftmals unter dem Anspruch, die Systeme einer hohen Anzahl von Staaten beleuchten zu wollen. Insbesondere die Publikationen der OECD sind darüber hinaus häufig als Sammlungen von Länderberichten konzipiert und nicht selten durch nationale Selbstdarstellung geprägt (vgl. Schedler/Proeller 2000: 265). Eine Reihe von Arbeiten (z.B. Adamaschek/Oechsler 2001; Kettiger 2003; Köllner 2006; OECD 1993, 1994, 2005) beschäftigen sich zudem vorrangig mit Reformen der Vergütungssysteme im öffentlichen Dienst bzw. mit dem Thema „Leistungslohn“ und vernachlässigen andere Elemente eines modernen Anreizsystems oder betrachten diese nur am Rande.

Armingeon und Freitag (1997: 8) stellen darüber hinaus fest, dass die drei Nachbarländer Deutschland, Österreich und die Schweiz und ihre politischen Systeme erstaunlicherweise nur wenig für vergleichende Untersuchungen genutzt worden sind. Während seit einigen Jahren Dreiländertagungen sowohl der politik- wie auch der verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaften zwar zu einer Betrachtung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Verwaltungen in den deutschsprachigen Staaten beitragen, finden sich bisher praktisch keine Studien, die Verwaltungsreformen zwischen den drei Ländern systematisch vergleichen. So konstatiert auch Wollmann (2004: 119), dass diese Staaten in der internationalen Reformdiskussion eher vernachlässigt wurden.⁴ Die vorliegende Analyse soll als systematischer Vergleich von Verwaltungsreformen im öffentlichen Dienst zwischen den deutschsprachigen Ländern ihren Platz in dieser Lücke finden.

Christopher Pollitt (2002: 274) stellt in Bezug auf NPM die Frage nach der Wirkung von Reformen. Dabei unterstreicht er die Bedeutung unabhängiger, einen breiten Kontext umfassender Evaluationsstudien zu Reformen in der öffentlichen Verwaltung und weist auf die methodischen Probleme solcher Studien hin (Pollitt 2002: 289f.).⁵ Zwar gibt es - hauptsächlich in den angelsächsischen Ländern und vereinzelt im deutschen Sprachraum - einige Studien, die sich mit der Evaluation von Elementen moderner Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung, also mit dem *Outcome* der Reformen beschäftigten (z.B. Marsden/French/Kubo 2001; Crewson 1997; OECD 1997a; Matiaske/Holtmann/Weller 2006; Peter-Strausak/Freiburghaus 2004). Aufgrund des kurzen Erfahrungszeitraumes mit NPM sind Evaluationsstudien in den kontinentaleuropäischen Staaten jedoch problematischer und besitzen nur eine begrenzte Aussagefähigkeit. Pollitt und Bouckart (2004: 7) unterstreichen, dass „the full benefits of major changes in the processes and structures of public agencies normally cannot be harvested until three, four, five or even more years after a reform programme has been launched“. Weiter liegt eine zentrale Schwierigkeit der Evaluationsforschung darin, Wirkungen messbar zu machen und Aussagen über kausale Zusammenhänge zu treffen (vgl. Wollmann 2002: 422f.). Diesen hier aufgeführten Umständen ist es

⁴ Vorrangig wurden in den vergangenen Jahren die Reformen in den angelsächsischen Ländern untereinander verglichen bzw. ein Vergleich zwischen diesen und den kontinentaleuropäischen Staaten getroffen (z.B. Halligan 2001; Löffler 1997; Wollman/Schröter 2000).

⁵ Für einen Überblick über das Thema Evaluierung von Verwaltungspolitik und von -reformen siehe Boyne et al. (2003), Ritz (2003) und Wollmann (2002, 2003a).

geschuldet, dass der vorliegende Beitrag nicht versucht die Wirkungen⁶ der - teilweise nur einen kurzen Zeitraum zurückliegenden - Reformen zu untersuchen, sondern sich auf die *legislatorischen Outputs* konzentriert.

Die vorliegende Analyse soll einen Beitrag dazu leisten, die Reformen und Reformprozesse der Anreizsysteme in den kontinentaleuropäischen Ländern besser zu verstehen. Dazu werden Antworten auf folgende Forschungsfragen gesucht:

1. Inwieweit wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz zwischen 1994 und 2006 die Anreizsysteme für Bundesbeamte reformiert?

2. Worauf ist eine mögliche unterschiedliche Reichweite der Reformen zurückzuführen?

Die Beantwortung der ersten Forschungsfrage soll also Aufschluss über eine angenommene Varianz zwischen den Ländern bezüglich der Reichweite der Reformen der Anreizsysteme geben. Neben der Analyse und dem Vergleich der Reformtätigkeit wird versucht, die Veränderungen und erwarteten Unterschiede zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz mit der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage zu erklären und damit eine ggf. unterschiedliche Reichweite der Reformen als abhängige Variable zu betrachten. Hier sollen die „Wiederentdeckung der Institutionen“ (Obinger 2001: 5) in der Politik- und Verwaltungswissenschaft und explizit der Einfluss formeller Strukturen auf den politischen Handlungsspielraum von Akteuren als theoretisches Fundament für die Erklärung der Reformen genutzt werden. Die Forschungsfragen werden mittels einer qualitativen, vergleichenden Analyse beantwortet.

Der Aufbau der Arbeit orientiert sich im Wesentlichen an den beiden Forschungsfragen. In **Kapitel 2** werden die Begriffe dieser Fragen spezifiziert. Die Präzisierung in diesem frühen Teil der Arbeit soll ein konsistentes Umgehen mit den Begriffen „Anreizsysteme“, „Bundesbeamte“ und „Reichweite der Reformen“ gewährleisten.

⁶ Wirkungen können z.B. eine Motivationssteigerung der Beamten oder eine erhöhte Effizienz und Effektivität bei der Leistungserbringung sein.

Kapitel 3 bietet eine theoretische Grundlage für die Beschäftigung mit den Forschungsfragen. Dazu werden die unterschiedlichen Ansätze des Neo-Institutionalismus und detaillierter die Vetospielertheorie nach George Tsebelis vorgestellt und diskutiert. Aus dem Konzept der Vetospielertheorie werden in einem nächsten Schritt drei Hypothesen zur Erklärung der Reichweite der Reformen abgeleitet und die unabhängigen Variablen operationalisiert. Die Spezifikation und Operationalisierung der abhängigen Variable erfolgt vor dem Hintergrund der zentralen Motivationstheorien und der Annahmen des NPM-Konzeptes.

In **Kapitel 4** wird das Forschungsdesign der Arbeit vorgestellt. Hierzu werden methodische Grundlagen der Untersuchung, die Fallauswahl und die Methode der Datenerhebung erläutert. Außerdem sollen in diesem Kapitel mögliche alternative Erklärungen diskutiert und als *ceteris paribus* Annahmen für die zu untersuchenden Länder konstant gehalten werden.

Kapitel 5 stellt den empirischen Teil der Arbeit dar. In einem ersten Schritt soll die erste Forschungsfrage beantwortet werden. Dafür werden die Anreizsysteme der drei Länder nach einem einheitlichen Analyseraster beschrieben und es wird ein Vergleich der Reichweite der Reformen dargestellt. In einem zweiten Schritt werden für jedes Land in chronologischer Reihenfolge die Reformprozesse und -diskurse im Untersuchungszeitraum beschrieben.

Auf Grundlage der Beschreibung der Reformprozesse erfolgt in **Kapitel 6** die Überprüfung der Hypothesen und damit die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage.

In **Kapitel 7** findet nach einer Zusammenfassung der Forschungsergebnisse eine Diskussion der Erkenntnisse der vorliegenden Analyse statt. Das letzte Kapitel soll außerdem kurz auf mögliche vernachlässigte Erklärungsfaktoren eingehen und einen Ausblick mit Implikationen für zukünftige Forschung bieten.

2 Begriffsspezifikation

In diesem Kapitel werden die in den Forschungsfragen verwendeten Begriffe „Anreizsystem“, „Bundesbeamte“ und „Reichweite der Reformen“ spezifiziert und der Untersuchungszeitraum bestimmt.

2.1 Anreizsysteme

Die Spezifizierung des Begriffes „Anreiz“ soll sich an folgender Definition von Schedler (1993: 7) orientieren:

„Anreize sind monetäre und nichtmonetäre Zahlungen bzw. Versprechungen, mit denen das erwartete Verhalten der Adressaten nicht erzwungen, sondern z.B. durch Zuschüsse (positive Anreize, incentives) attraktiver oder durch Abgaben (negative Anreize, disincentives) unattraktiver gemacht wird. Die Entscheidungsfreiheit der Adressaten bleibt formell gewährleistet, sie können frei entscheiden, ob sie in Reaktion auf die gebotenen Anreize ihr Verhalten ändern wollen“.

Ein Anreizsystem ist damit ein System von Variablen, die dazu geeignet sind, über motivationale Einflussnahme eine Leistungssteigerung der Mitarbeiter zu bewirken (vgl. Schedler 1993: 7). In einer Reihe von Beiträgen beschäftigte sich Reichard (1987: 205ff.; 1990: 61ff.; 2003: 221f.) mit der Steuerung von Leistungsverhalten im öffentlichen Dienst. Er unterstreicht dabei insbesondere die Notwendigkeit eines pluralistischen Anreizsystems (Reichard 1990: 59f.) und bestimmt verschiedene Komponenten, die einem Anreizsystem für den öffentlichen Dienst zugrunde zu legen sind (Reichard 2003: 221f.). In enger Anlehnung an diese Überlegungen wurden für die vorliegende Analyse folgende vier Dimensionen von Anreizsystemen für den öffentlichen Dienst bestimmt: Vergütung, Personalentwicklung, Personalbeurteilung und Tätigkeitsgestaltung. Auf diese Unterteilung und die ihr zugrunde liegenden Indikatoren soll im theoretischen Teil der Arbeit näher eingegangen werden.

2.2 Bundesbeamte

Die zu untersuchenden Reformen betreffen nicht den gesamten öffentlichen Dienst, sondern sehen eine Beschränkung auf zwei Dimensionen vor. So soll zum einen nur die Berufsgruppe der „Beamten“, in Abgrenzung zu den vertraglich Bediensteten, und zum anderen nur die Beamten des Bundes, in Abgrenzung zur Beamtenschaft der subnationalen Gebietskörperschaften betrachtet werden.⁷ Auf Grundlage einer von Demmke (2003: 486) vorgeschlagenen Begriffsbestimmung für die Beamten in Europa soll folgende Definition verwendet werden:

„Ein Bundesbeamter ist ein Bediensteter, der eine Tätigkeit für den Bund als öffentlichen Dienstherrn ausübt und aus Haushaltsmitteln des Staates, von dem er abhängt bezahlt wird. Seine Beschäftigungsbedingungen sind nach öffentlichem Recht festgelegt“.

2.3 Reichweite der Reformen

Eine allgemeine Definition beschreibt den Begriff „Reform“ als „bewusst und planvoll herbeigeführte Veränderung“ (Glötz/Schultze 2004: 804). In der vorliegenden Analyse der Anreizsysteme stehen dabei formale Regeln als Gegenstand einer solchen Veränderung im Vordergrund. Da bezüglich der Anreizsysteme die formalen Regeln jedoch oftmals einen Spielraum für die Implementation von Reforminstrumenten lassen, soll ihre tatsächliche Anwendung im empirischen Teil der Arbeit ebenfalls diskutiert werden. Während lediglich in einem rein technischen Verständnis des Begriffes die Zielrichtung der als Reform bezeichneten Maßnahmen keine Rolle spielt, unterstreichen Pollitt und Bouckaert (2004: 15), dass eine solche Veränderung als „beneficial change - a (...) move from a less desirable (past) state to a more desirable (future) state“ zu verstehen ist. Unter der Annahme, dass NPM als wünschenswertes Konzept für die zu untersuchenden Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz betrachtet wird, soll an dieser Stelle der Begriff „Reform“ damit insbesondere als „*Veränderung, die sich an den Konzepten des NPM orientiert*“ verstanden werden. Hier wird jedoch keine

⁷ Die Beschränkung auf bundesstaatliche Reformen ist einer besseren Vergleichbarkeit geschuldet. So gibt es innerhalb der zu untersuchenden Länder teilweise große Unterschiede, was die Regelungen zur Ausgestaltung der Anreizsysteme in den Gemeinden und den Ländern bzw. Kantonen betrifft. Auch kennen Deutschland und die Schweiz keine den österreichischen Bundeslehrer äquivalente Beamtengruppe.

- in der vergleichenden Verwaltungsforschung häufig einseitig betrachtete - Übernahme von NPM-Elementen als Indikator für eine Reform verwendet (vgl. dazu Knill 2003: 420), sondern die *Reichweite der Reformen* betrachtet. Als Reichweite ist die Veränderung zwischen dem Zeitpunkt t0 und dem Zeitpunkt t1 zu verstehen. Damit wird der Tatsache, dass die Ausgestaltung der Anreizsysteme zum Status quo ante in den zu untersuchenden Ländern nicht bei „Null“ lag, Rechnung getragen.

Der Zeitpunkt t0 wird mit dem 01.01.1994 festgelegt, den Zeitpunkt t1 markiert der 31.12.2006. Dieser Untersuchungszeitraum ist zum einen lange genug, um unterschiedliche Reformwellen und wechselnde politische Mehrheiten zu berücksichtigen. Zum anderen wurde 1994 als t0 gewählt, da um diesen Zeitpunkt herum in den zu untersuchenden Ländern der „Startpunkt“ von NPM geleiteten Reformen lag und somit eine an NPM orientierte Variation der Anreizsysteme für den Untersuchungszeitraum erwartet werden kann (vgl. Hammerschmid 2001: 35ff.).

3 Theorie

In diesem Kapitel wird ein theoretischer Rahmen dargestellt, aus welchem in einem nächsten Schritt Hypothesen für die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage abgeleitet werden sollen. Weiter erfolgen im theoretischen Teil der Arbeit die Spezifikation und Operationalisierung der unabhängigen und der abhängigen Variablen der Hypothesen.

3.1 Neo-Institutionalismus

Es gibt in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung keine einheitliche Theorie für die Erklärung von Verwaltungsreformen. Jedoch nahmen in den vergangenen Jahren *neo-institutionalistische Ansätze* eine bedeutende Rolle für den Vergleich von Reformen ein (vgl. Wagschal 1999b: 223; vgl. Knill/Lenschow 2001: 189). Den Ansätzen ist die Annahme gemein, dass „Institutionen eine kaum zu unterschätzende (...) handlungs-

ermöglichende und zugleich handlungsbeschränkende Wirkung im politischen Prozess zukommt“ (Kaiser 1999: 191). Die Theorien des Neo-Institutionalismus entwickelten sich dabei als Gegenbewegung zu den in den 1960er und 1970er Jahren einflussreichen theoretischen Ansätzen des Behaviouralismus, welche politische Phänomene vorwiegend mit individuellen Einstellungen und Verhalten zu erklären versuchten (vgl. DiMaggio/Powell 1991b: 1ff.; Keman 2002: 9; Peters 2005: 16ff.). An den behaviouralistischen Erklärungsmodellen wurde v.a. deren reduktionistischer Charakter kritisiert, der folgendes vernachlässigte: „social, political, and economic institutions have become larger, considerably more complex and resourceful, and prima facie more important to collective life“ (March/Olsen 1984: 734). Von den „klassischen“ institutionalistischen Theorien unterscheiden sich die neo-institutionalistischen Ansätze insbesondere darin, dass nicht - häufig normative - Beschreibungen unterschiedlicher administrativer, rechtlicher und politischer Strukturen im Zentrum der Forschung stehen (vgl. Thelen/Steinmo 1992: 3), sondern dass versucht wird, andere Phänomene mit Institutionen als unabhängige Variablen, die politisches Handeln strukturieren, zu erklären. Ein wichtiger Punkt ist dabei, dass im Neo-Institutionalismus die politischen Institutionen das Verhalten der Akteure nicht determinieren, sondern Handlungslogiken und Handlungsrepertoires enthalten, denen die Akteure üblicherweise folgen (Kaiser 1999: 191; vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 49). Für die hier vorliegende Fragestellung bietet eine neo-institutionalistische Perspektive v.a. aufgrund der Verbindung eines institutionellen Kontextes mit einer Akteursperspektive einen interessanten Erklärungsansatz, da davon ausgegangen werden soll, dass Reformen der Anreizsysteme sowohl durch die relevanten Akteure als auch durch den Einfluss der Umwelt geprägt werden.

Innerhalb des Neo-Institutionalismus gibt es verschiedene Ansätze, die sich trotz ihrer Gemeinsamkeiten relativ unabhängig von einander entwickelt haben (Hall/Taylor 1996: 5). Die gängige Unterscheidung findet dabei in der Literatur zwischen *soziologischem*, *historischem* und *Rational Choice Institutionalismus* statt⁸ (vgl. Hall/Taylor 1996; vgl. Aspinwall/Schneider 2000).

⁸ Bei Peters (2005) finden sich darüber hinaus die Kategorien empirischer, normativer und internationaler Neo-Institutionalismus; Mayntz und Scharpf (1995: 40ff.) sprechen von einem ökonomischen, einem organisationssoziologischen und einem politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus. Für eine Übersicht zur Unterscheidung von „Neo-Institutionalismen“ siehe Göhler/Kühn (1999).

Der *soziologische Institutionalismus* steht in der Tradition von March und Olsen, nach welcher Akteure in handlungsleitende institutionelle Strukturen eingebettet sind (Kaiser 1999: 196). Das Akteurshandeln folgt damit einer „Logik der Angemessenheit“ (March/Olsen 1989: 160ff.) und wird neben den „klassischen“ Institutionen und Regeln maßgeblich durch soziale Normen, Moralvorstellungen, Symbole und kognitive Muster determiniert (Hall/Taylor 1996: 14).

Eine mittlere Position der drei Ansätze des Neo-Institutionalismus nimmt der *historische Institutionalismus* ein. Nach diesem sind Policy-Entscheidungen nur vor dem Hintergrund längerfristiger Entwicklungspfade in politischen Systemen verstehbar (Kaiser 1999: 197; vgl. Pierson/Skocpol 2002: 699ff.). Zentral ist dabei das Konzept der „Pfadabhängigkeit“, das von Peters (2005: 71) wie folgt charakterisiert wird: „when a government programme or organization embarks upon a path there is an inertial tendency für those initial policy choices to persist“. Institutionen führen nach dem historischen Institutionalismus zu einer endogenen Bildung der Akteurspräferenzen (Thelen/Steinmo 1992: 9) und grenzen damit auch die überhaupt zur Auswahl stehenden Entscheidungsalternativen ein (Kaiser 1999: 197).⁹

Schließlich stellt der *Rational Choice Institutionalismus* einen dritten neo-institutionalistischen Ansatz dar. Nach diesem entsprechen Akteure dem Bild des nutzenmaximierenden „Homo Ökonomikus“ mit unabhängigen Zielen und Präferenzen (Peters 2005: 48), jedoch strukturieren Institutionen das strategische Handeln in hohem Maße und reduzieren damit u.a. Unsicherheit und Komplexität (vgl. Hall/Taylor 1996: 11; vgl. North 1990; vgl. Weingast 2002).¹⁰

Während im Rahmen einer vergleichenden Analyse der *historische Institutionalismus* insbesondere dafür geeignet ist, Pfadabhängigkeiten und Kulturgebundenheit von Entwicklungen theoretisch zu verankern, liegt die Stärke des *Rational Choice*

⁹ Auf die Frage danach, *wie* Institutionen das Verhalten der Akteure beeinflussen, gibt der historische Neo-Institutionalismus zwei Arten von Antworten, die auf den Rational Choice bzw. den soziologischen Institutionalismus zurückgreifen: Zum einen die Handlungsweise nach dem „*calculus approach*“, die Akteure als Nutzenmaximierer betrachtet und nach dem Institutionen das Verhalten vorrangig dadurch beeinflussen, dass sie die Akteure mit „greater or lesser degrees of certainty about the present and future behavior of other actors“ ausstatten (Taylor/Hall 1996: 7). Zum anderen die Handlungsweise nach dem „*cultural approach*“, nach welcher Verhalten nie vollkommen strategisch ist, sondern von den Interpretationen und der Weltanschauung des jeweiligen Individuums geprägt ist (Ebd.: 7).

¹⁰ Für eine Diskussion der Vorzüge eines Rational Choice Institutionalismus siehe Tsebelis (1990: 39ff.).

Institutionalismus darin, die ermöglichenden und beschränkenden Wirkungen von Institutionen zu beschreiben (Schnapp 2004a: 3). Die beschränkenden Wirkungen von Institutionen sind auch das zentrale Element der Vetospielertheorie nach George Tsebelis, für deren theoretische Herausbildung der Rational Choice Institutionalismus und die Herangehensweise des „calculus approach“ den Weg bereitet hatten.

3.2 Vetospielertheorie

Die Vetospielertheorie versucht die Fähigkeit politischer Systeme zu Reformen bzw. die Stabilität des Status quo zu erklären. Nach Tsebelis (1995: 289) sind Vetospieler (VS) individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung für eine Veränderung des Status quo erforderlich ist. Die Theorie beruht dabei auf folgender Annahme: „A significant policy change has to be approved by all veto players, and it will be more difficult to achieve the larger the number of veto players and the greater the ideological distance among them“¹¹ (Tsebelis 1999: 593). Tsebelis unterscheidet institutionelle VS mit formaler Vetomacht (z.B. eine zustimmungspflichtige Kammer im Bikameralismus) und parteipolitische VS (z.B. Parteien in Koalitionsregierungen) (Tsebelis 2002: 2). Dabei rechnet er die wesentlichen dichotomen Variablen des klassischen Institutionalismus (z.B. Unitarismus/Föderalismus, Präsidentialismus/Parlamentarismus, direkte/repräsentative Demokratie) in VS um und macht so praktisch alle politischen Systeme vergleichbar (vgl. Ebd.: 17).

Vor Tsebelis haben sich bereits andere Forscher mit dem Konzept der Vetokräfte als eine mehr oder weniger große Hürde für eine Reformpolitik beschäftigt. Zu nennen sind hier insbesondere Fritz Scharpf (1985) mit der „Politikverflechtungstheorie“ und Gerhard Lehmbruch (1976) mit dem „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“. Jedoch legen diese Arbeiten ihren Schwerpunkt auf die Strukturen des deutschen Föderalismus und vernachlässigen zusätzliche Institutionen mit Vetopotential. Einen ersten systematisch-wissenschaftlichen Vergleich von Ländern mit einer erweiterten Be-

¹¹ Die Theorie fußt dabei auf den Grundlagen der amerikanischen Verfassung („checks and balances“) und Montesquieus Ideen zur Gewaltenteilung (vgl. Tsebelis 2002: 9ff.). Insgesamt wird bei Tsebelis allerdings - obwohl er die normative Frage nach dem Nutzen bzw. Schaden durch eine hohe Zahl von Vetospielern weitgehend ausblendet (vgl. Strohmeier 2005: 19) - die positive Rolle von Vetospielern als Kontrollinstanzen nur am Rande dargestellt (vgl. Benz 2003: 209).

trachtung von Vetopunkten stellt eine im historischen Institutionalismus verankerte qualitative Studie von Immergut (1992) dar, die sich mit den Reformen von Gesundheitssystemen in drei Ländern beschäftigt (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 63). Unter anderem unterstreicht Immergut, dass auch Interessengruppen durch Vetopunkte die Möglichkeit haben, Reformen zu blockieren. Erst Tsebelis' theoretische Arbeit generierte jedoch ein stringentes Konzept, welches - anders als bei Immergut - auch die Policy-Distanzen der VS berücksichtigt.¹² Im Folgenden sollen die drei Parameter beschrieben werden, die laut Tsebelis einen Einfluss auf die Stabilität und Beweglichkeit der Politik hinsichtlich des Status quo haben: Die *Anzahl der VS*, ihre *ideologische Distanz* und ihre *interne Kohäsion*.

Nach Tsebelis (1995: 302ff.) führt eine hohe *Anzahl von Vetospielern* zu einer größeren Wahrscheinlichkeit für eine Blockade von Reformpolitiken und damit zu einer Bewahrung des Status quo. Neben institutionellen und parteipolitischen Vetospielern diskutiert Tsebelis (2002: 81) auch die Relevanz von politikfeldspezifischen Vetospielern und macht dazu folgende Aussage: „for example, one can think of powerful interest groups as veto players, at least in the policy areas of their concern“ (Tsebelis 1995: 306).

Unter der *ideologischen Distanz* ist die Entfernung der Policy-Positionen der jeweiligen VS zu verstehen (Ebd.: 301). Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass es bei einer geringeren Kongruenz der Positionen schwieriger für die jeweiligen Akteure sein wird, sich auf eine Position jenseits des Status quo zu einigen (Zohlnhöfer 2001b: 25). Nach Tsebelis führt dabei eine größere ideologische Distanz zu einem kleineren Handlungsspielraum bzw. „winset“, als welches er in einem räumlichen Modell den politischen Konsensbereich darstellt¹³ (Tsebelis 2002: 21ff., 1999: 594). Weiter besteht hier die Möglichkeit, dass ein VS „absorbiert“ wird („Absorptionsregel“), wenn zwei Spieler dieselbe Politikposition vertreten (vgl. Schmidt 2003: 198). Tsebelis illustriert dies am Beispiel des deutschen Bundesrates, den er bei denselben parteipolitischen

¹² Eine detailliertere Einordnung der Vetospielertheorie zu anderen qualitativen und quantitativen Studien, die sich mit Vetopunkten im politischen System auseinandersetzen, findet sich bei Tsebelis (1995: 318ff.) und Czada (2003: 177ff.).

¹³ Von einer räumlichen Darstellung eines Vetospielermodells wurde an dieser Stelle abgesehen. Bei Abromeit/Stoiber (2006: 65) findet sich eine gute Darstellung eines einfachen Modells und die genauere Beschreibung der aus der Spieltheorie stammenden Konzepte des „winsets“ und „unanimity cores“.

Mehrheiten in beiden Kammern nicht mehr zu den Vetospielern zählt (Tsebelis 1995: 310).

Der dritte Parameter, die *interne Kohäsion* der VS, beruht auf der Annahme, dass ein kohäsiver VS, also einer mit größerem internen Zusammenhalt, seine Position besser durchsetzen kann und damit besser gegen eine Veränderung des Status quo stimmen kann. Interne Kohäsion ist dabei nach Tsebelis (1995: 289) die „similarity of policy positions among the constituent units of each veto player“. Insbesondere eine hohe Parteidisziplin bzw. eine geringe Zahl von ideologischen Strömungen innerhalb eines Vetospielers werden damit als begünstigend für die Wahrung des Status quo betrachtet.

3.2.1 Auseinandersetzung mit der Vetospielertheorie

Seit Tsebelis 1995 den ersten Beitrag zur Vetospielertheorie veröffentlichte, hatte die Theorie zunehmend an Bedeutung gewonnen und wurde vielzählig angewendet oder getestet¹⁴ (vgl. Merkel 2003: 163). Kaiser (2007: i.E.) spricht gar von einem „bahnbrechenden“ Konzept und erkennt einen „regelrechten Durchbruch für die Analyse politischer Institutionen“.

Aufbauend auf Tsebelis' Theorie wurden in einigen Studien, vornehmlich als Hintergrund für quantitative Forschung, Indizes aus der Zahl der VS für die unterschiedlichen politischen Systeme als unabhängige Variable konstruiert (z.B. Schmidt 2000: 352; Wagschal 1999a: 633) und damit für einzelne Länder ein additiver Score der VS errechnet.¹⁵ Hier liegt das zentrale Problem darin, dass nicht nur die *Anzahl der VS*, sondern auch deren *ideologische Distanz* und *interne Kohäsion* entscheidende Parameter in Tsebelis' Konzeption sind, die eine Änderung des Status quo begünstigen oder verhindern können.¹⁶ Nach Merkel (2003: 166) kann eine reine Addition der VS zu arbiträren Ergebnissen führen und hat mit Tsebelis' Theorie lediglich den Begriff „Vetospieler“, nicht aber die theoretischen Implikationen

¹⁴ Themen von Policy-Analysen, die sich der Vetospielertheorie bedient haben, waren u.a. die Steuerreformen in den OECD-Ländern (Wagschal 1999b), die Gesetzgebung in Italien (Kreppel 1997), die Reformpolitik der rot-grünen Regierung in Deutschland (Merkel 2003), die Reformchancen unter der österreichischen Mitte-Rechts-Regierung (Obinger 2001) und die Arbeitsgesetze in den OECD-Staaten (Tsebelis 1999).

¹⁵ Für eine Übersicht unterschiedlicher Indizes siehe Fuchs (2000).

¹⁶ Eine kritische Diskussion der Vetospielerindizes findet sich bei Kaiser (1998) und bei Czada (2003).

gemein.¹⁷ Weiter sind Vetospielerindizes kritisch zu betrachten, da sie i.d.R. vernachlässigen, dass es eine erhebliche Varianz in der Zahl der VS zwischen den einzelnen Politikfeldern gibt (vgl. Kaiser 1998: 539; vgl. Tsebelis 1995: 306f.). Ganghof (1999: 465) bemängelt die vernachlässigte Diskussion von politikfeldspezifischen Vetospielern explizit an einer Studie von Hallerberg und Basinger (1999). An einer Analyse von Wagschal (1999b: 229ff.), welche politikfeldspezifische VS grundsätzlich miteinbezogen hatte, kritisiert Ganghof (1999: 465) eine mangelnde Begründung für die Einbeziehung dieser Akteure. Dieses Problem soll in der hier vorzunehmenden Identifikation der VS Berücksichtigung finden.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt an der Vetospielertheorie nach Tsebelis wird u.a. von Ganghof und Bräuninger (2003) angesprochen. So diskutieren diese die Annahme der Theorie, dass Akteure nur an Verbesserungen im Policy-Raum interessiert sind und dabei andere Handlungsmotive wie Stimmen- und Machtmaximierung ausgeblendet werden. Auch Merkel (2003: 188) hält fest, dass die Vetospielertheorie dazu tendiert, das Verhalten der politischen Eliten mit policy seeking zu erklären und dabei die häufige Dominanz von office seeking in den politischen Strategien vernachlässigt. Ganghof (2003: 9ff.) schlägt dazu vor, das Motiv der Stimmenmaximierung in das Vetospielermodell zu integrieren. So legt er bei der Einschätzung der Präferenzen der VS eine Unterscheidung zwischen *outcome preferences* und *positional preferences* nahe (Ebd.: 10). Da Fragen des öffentlichen Dienstrechts zwar in der öffentlichen Diskussion durchaus eine Rolle spielen, anders als bspw. Arbeitsmarkt- oder Steuerpolitik jedoch kaum als Policy gelten können, welche zentral für die Gewinnung von Wählerstimmen oder die Besetzung politischer Ämter ist (vgl. Zohlhöfer 2001a: 7), soll sich der vorliegende Beitrag in erster Linie auf *outcome preferences* konzentrieren.

In Abgrenzung zu Tsebelis gehen Birchfield und Crepaz (1998: 175) von folgender Annahme aus: „some institutional veto points have constraining effects on policy while others have ‚enabling‘ effects“. Auf Grundlage dieser Annahme wird eine Unterscheidung zwischen „kooperativen“ und „kompetitiven“ Vetopunkten getroffen (Ebd.: 182). Insbesondere in parlamentarischen Staaten mit Mehrparteienregierungen und

¹⁷ Außerdem liegt laut Ganghof die Gefahr darin, dass bei einer Vielzahl voneinander abweichender Vetospielerindizes i.d.R. mindestens einer von ihnen mit jeder beliebigen abhängigen Variable „signifikant“ korreliert (vgl. Ganghof 2003: 7).

Verhältniswahlrecht existieren nach Ansicht der Autoren eher ziel- als prozessorientierte Policy-Making-Strukturen und damit kooperative Vetopunkte¹⁸ (Ebd.: 193). Auch Wagschal (1999b: 232) weist darauf hin, dass „Institutionen und VS nicht nur restriktiv und reformbremsend wirken, sondern auch Reformen initiieren und befördern können“ - und sich damit dieselben Spieler zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Policies als entweder kooperativ oder als kompetitiv zeigen können (Wagschal 1999a: 630).¹⁹ Aufgrund der Tatsache, dass sich die hier vorliegende Analyse nur auf ein bestimmtes Politikfeld bezieht, soll versucht werden, reformfreundige VS anhand der Einschätzung ihrer Policy-Präferenzen zu identifizieren. Da sowohl in Deutschland als auch in Österreich und der Schweiz Mehrparteienregierungen und konsensusdemokratische Strukturen die Reformpolitik prägen (vgl. Lehbruch 1996) - und daher gleichermaßen von kooperativen Beziehungen zwischen den Vetospielern auszugehen ist - wird jedoch von einer allgemeinen Unterscheidung zwischen kooperativen und kompetitiven Vetospielern abgesehen.

3.2.2 Aufstellung der Forschungshypothesen

Die nun aufzustellenden Forschungshypothesen sollen eine Aussage über den Zusammenhang zwischen der *abhängigen Variable* (die zu erklärende Modernisierung der Anreizsysteme) und den *unabhängigen Variablen* (den erklärenden Mechanismen der Vetospielertheorie) treffen. Unter der Annahme, dass eine Reform der Anreizsysteme eine Änderung des Status quo darstellt, und vor dem Hintergrund der hier dargestellten theoretischen Ausführungen zur Vetospielertheorie wurden drei Hypothesen generiert. Die erste Hypothese (H1) lautet wie folgt:

H1: Je geringer die Zahl der Vetospieler ist, desto weitreichender ist die Reform der Anreizsysteme für Bundesbeamte.

Sie geht davon aus, dass eine geringere Zahl von Vetospielern zu einem geringeren Blockadepotential gegen eine Modernisierung der Anreizsysteme und damit zu einer

¹⁸ In dieselbe Richtung geht der von Arthur Benz im Rahmen einer Analyse von Entscheidungsprozessen in Mehrebenen-Systemen entwickelte Begriff des „konstruktiven Vetospielers“ (Benz 2003: 230ff.).

¹⁹ Zu diesem Problem siehe auch Czada (2003: 182f.).

weitreichenderen Reform führt. Die zweite zu überprüfende Hypothese (H2) heißt folgendermaßen:

H2: Je geringer die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern ist, desto weitreichender ist die Reform der Anreizsysteme für Bundesbeamte.

Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass bei einer geringeren Distanz der Outcome-Präferenzen das winset wächst und zu einer größeren Varianz auf der abhängigen Variable zwischen den Zeitpunkten t_0 und t_1 führt. Die dritte Hypothese (H3) ist diese:

H3: Je geringer die interne Kohäsion der Vetospieler ist, desto weitreichender ist die Reform der Anreizsysteme für Bundesbeamte.

Die H3 fußt auf der Annahme, dass eine geringere Kohäsion der VS es für diese schwieriger gestaltet, Reformen zu blockieren und somit die Reichweite der Reformen der Anreizsysteme größer ausfällt.

3.3 Operationalisierung der unabhängigen Variablen

Im folgenden Schritt werden nun die unabhängigen Variablen der drei Forschungshypothesen operationalisiert.

3.3.1 Zahl der Vetospieler

Nach der *ersten Hypothese* soll die Zahl der VS als unabhängige Variable die Varianz auf der abhängigen Variable erklären. Parteipolitische und institutionelle VS bilden dabei den Kern von Tsebelis' Theorie. Jedoch unterstreicht er zusätzlich dazu die Relevanz politikfeldspezifischer VS (Tsebelis 1995: 305; 2002: 81). Nach Einschätzung von Merkel (2003: 166) ist anzunehmen, dass vor allem in Fallstudien und in Vergleichen mit kleinen Fallzahlen die „sonstigen“ VS verstärkt in Betracht gezogen werden müssen. Daher soll die Überprüfung der H1 anhand folgender Indikatoren ihrer unabhängigen Variable erfolgen:

- Zahl der institutionellen Vetospieler

- Zahl der parteipolitischen Vetospieler
- Zahl der politikfeldspezifischen Vetospieler

Während die Erhebung der Zahl der *institutionellen* und der *parteipolitischen Vetospieler* den relativ klaren Kriterien von Tsebelis (2002: 67ff.) folgen kann, stellt der Nachweis des dritten Indikators und dessen Begründung eine größere Herausforderung dar - weshalb der Einschätzung der *politikfeldspezifischen Vetospieler* in der folgenden Analyse besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Bei der Überprüfung der H1 soll weiter die Annahme, dass sich die Anzahl der VS zu unterschiedlichen Zeitpunkten und hinsichtlich unterschiedlicher Inhalte auch innerhalb eines Landes deutlich unterscheiden kann (vgl. Zohnhöfer 2001b: 376), berücksichtigt werden. Eine solche zeitliche und policy-spezifische Variabilität soll dabei auch für die unabhängigen Variablen der zweiten und der dritten Hypothese gelten.

3.3.2 Ideologische Distanz

Nach der *zweiten Hypothese* soll die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern der Erklärung einer unterschiedlichen Ausprägung auf der abhängigen Variable dienen. Die unabhängige Variable wird unter der Annahme, dass alle Spieler Präferenzen bezüglich des gewünschten Outcomes haben, operationalisiert. Die VS sollen hier aufgrund ihrer Präferenzen bezüglich der Reformen der Anreizsysteme auf einer eindimensionalen, ordinalen Skala mit acht Abschnitten abgebildet werden, wobei der äußerste Punkt am linken Rand dieser Skala den Status quo - also den Status zum Zeitpunkt t_0 - aufzeigt.²⁰ Hier soll neben einer Einschätzung der Distanzen zwischen den Vetospielern auch eine Einschätzung der jeweiligen Entfernung des präferierten Outcomes zum Status quo, eine Identifikation möglicher „absorbierter“ VS sowie eine Bestimmung der oder des Agenda Setters erfolgen. Kaiser (2007: i.E.) weist darauf hin, dass es „leichter gesagt als getan ist, die Policy-Präferenzen bzw. die Idealpunkte der Akteure zu identifizieren. Aber das ist ein Problem, das Tsebelis' Ansatz mit nahezu allen handlungstheoretisch fundierten Konzepten in den Sozialwissenschaften teilt“. Eine weitere Schwierigkeit bei der Bestimmung der Präferenzen ist, dass diese in der

²⁰ Im empirischen Teil soll sich zeigen, dass kein Akteur eine Präferenz aufweist, die bereits den Status quo als zu weitgehend betrachtet. Daher ist es möglich, den SQ als Endpunkt der Reformskala darzustellen.

Regel nicht direkt gemessen werden können, sondern über das zu erklärende Verhalten bestimmt werden müssen. Ganghof (2003: 5) spricht dabei von einem „permanent threat of circularity“. In der Literatur zur Vetospielertheorie findet sich bisher kein konsistentes Messinstrument für die Einschätzung von Policy-Präferenzen und damit für die Bestimmung der Größe des winsets. Die Forschung bedient sich jedoch vorrangig zweier Instrumente, wenn es darum geht die Präferenzen von Akteuren und speziell von Parteien in einer Links-Rechts-Dimension einzuschätzen: Bewertungen von Experten und Auswertungen von Dokumenten und (Partei-)Programmen²¹ (vgl. Bräuninger 2003; vgl. Knutsen 1998; vgl. Laver 2001; vgl. Laver/Garry 2000). Für das zu untersuchende Politikfeld hätte eine klassische Links-Rechts-Unterscheidung nur wenig Nutzen, da eine Reform der Anreizsysteme weder als Präferenz „linker“ bzw. „rechter“ Politik betrachtet werden kann²² (vgl. Demmke 2006: 393). Aus diesem Grund wurde davon abgesehen, für die Bestimmung der Ausprägungen der unabhängigen Variable der H2 auf solche Daten bspw. aus dem „Comparative Manifesto Project“ (vgl. Budge et al 2001), zurückzugreifen.²³ Stattdessen soll die ideologische Distanz in der vorliegenden Analyse aufgrund eigener Expertenbefragungen sowie der Auswertungen von Dokumenten zu den Reformen der Anreizsysteme eingeschätzt werden.

3.3.3 Interne Kohäsion

Die *dritte Hypothese* betrachtet die interne Kohäsion, also die Ähnlichkeit der Policy-Positionen innerhalb eines kollektiven Vetospielers als erklärende Variable für die Reichweite der Reformen der Anreizsysteme. Auch hierzu existiert weder ein kohärentes Instrument für die Messung einer solchen internen Kohäsion, noch liegen systematische, für einen Vergleich zwischen den Untersuchungsländern geeignete Daten über die Kohäsion - bspw. von Parteien oder Verbänden - vor (vgl. Tsebelis 2002: 49). Eine Einschätzung der Ausprägungen der unabhängigen Variable der H3

²¹ Insbesondere standardisierte inhaltsanalytische Auswertungen von Dokumenten und Parteiprogrammen spielen eine zunehmende Rolle für die Bestimmung von Parteipräferenzen (vgl. McDonald/Mendes 2001: 90; vgl. Budge et al. 2001). Hier soll explizit auf die jüngst entwickelte „Wordscore-Methode“ verwiesen werden (Laver/Benoit/Garry 2003).

²² Diese Annahme stimmt mit den allgemeinen Ausführungen zu NPM als „apolitical framework“ (vgl. Hood 1991: 8) überein. Schmidt (2002: 83) stellt weiter fest, dass „the potential for party-driven policy changes is much more muted in non-majoritarian democracies“.

²³ Außerdem gab es bei diesem und anderen Projekten zur Einschätzung von Parteipräferenzen keine Policy-Kategorie, von welcher die Positionen bezüglich einer Reform der Anreizsysteme für Bundesbeamte abgeleitet hätte werden können (vgl. McDonald/Mendes 2001: 93).

sollen sich im vorliegenden Beitrag jedoch hauptsächlich an den folgenden Indikatoren orientieren:

- *Geschlossenheit bei der Entscheidungsfindung*
- *interne Strömungen und Gruppierungen*
- *Zahl der Mitglieder*

Soweit dies möglich ist, soll die *Geschlossenheit bei der Entscheidungsfindung* auf Grundlage des internen Abstimmungsverhaltens hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme bestimmt werden. Unter der Annahme, dass unter Umständen nur beschränkt Informationen über solche internen Prozesse vorliegen, sollen für diese Einschätzung ggf. die allgemeine Geschlossenheit bei der Entscheidungsfindung sowie Informationen aus eigenen Experteninterviews herangezogen werden. Weiter soll eine Darstellung von *internen Strömungen und Gruppierungen* Aufschluss über die Kohäsion innerhalb eines Vetospielers geben. Dabei wird eine geringe Heterogenität, also bspw. bei parteipolitischen Vetospielern durch ihre Untergliederung in unterschiedliche Parteiflügel oder -bünde als Indikator für eine niedrigere interne Kohäsion betrachtet. Auch die Identifikation interner Strömungen und Gruppierungen soll in der folgenden Analyse nicht unabhängig vom untersuchten Politikfeld und den jeweiligen Reformprozessen und -diskursen stattfinden. Die Operationalisierung durch die *Zahl der Mitglieder* erfordert etwas mehr Erklärungsbedarf. So stellt Tsebelis (1995: 312) die Annahme auf, dass eine größere Anzahl an Mitgliedern, aus denen sich ein kollektiver VS zusammensetzt, zu einer größeren Kohäsion des Vetospielers führt. Dieses „counterintuitive result“ (Tsebelis 2002: 48) wird dabei folgendermaßen begründet: „the reason it happens is that additional points replace some of the previously existing median lines by others more centrally located“ (Tsebelis 2002: 48). Abweichende Positionen innerhalb eines Vetospielers fallen also aufgrund der Größe der Mitgliederzahl weniger stark ins Gewicht. Dieser Annahme folgend soll die Zahl der Individuen, die einen VS bilden, als dritter Indikator für eine Einschätzung der internen Kohäsion gelten.

3.4 Motivationstheorien

Als abhängige Variable der Forschungshypothesen wurde die „Reichweite der Reformen der Anreizsysteme“ bestimmt. Da eine Spezifikation und Zuordnung von Indikatoren von der Überlegung geleitet sein soll, welche Variablen über eine motivationale Einflussnahme eine Leistungssteigerung der Mitarbeiter bewirken können, folgt an dieser Stelle eine Übersicht zentraler motivationstheoretischer Annahmen und der Mechanismen, mit denen Anreize wirken können.

Ausgangspunkt der Motivationstheorie ist das „Warum“ des menschlichen Handelns. (Klimecki/Gmür 2005: 275). Die Bedürfnistheorie von Maslow (1954: 80ff.), die zu den Inhaltstheorien der Motivation gehört, versucht dieses „Warum“ über unterschiedliche Bedürfniskategorien zu erklären. Maslow zeigt dabei fünf Kategorien (physiologische Bedürfnisse, Sicherheitsbedürfnis, Zugehörigkeitsbedürfnis, Anerkennungsbedürfnis und Selbstverwirklichungsbedürfnis), die aufsteigend in einer Motivationspyramide dargestellt werden können. Diese Kategorien sind mit einer Entfaltungsdynamik gekoppelt, wonach die jeweils unterste Ebene zufrieden gestellt sein muss, bevor die nächsthöhere Bedürfnisebene angestrebt wird (vgl. Ebd.: 83ff.). Obwohl die hierarchische Anordnung der Kategorien und die empirische Überprüfbarkeit des Konzeptes umstritten sind (Klimecki/Gmür 2005: 276), bietet Maslows Theorie eine Grundlage dafür, Anreizsysteme so flexibel auszugestalten, dass potentiell alle Bedürfniskategorien befriedigt werden können und sich die Motivation der Mitarbeiter je nach Erreichen einer Kategorie mit unterschiedlichen Anreizen individuell steigern lässt (Frey/Hill/Klages 1998: 91; vgl. Wießner 2002: 79). Eine weitere Inhaltstheorie der Motivation wurde von Herzberg (vgl. Herzberg/Mausner/Snyderman 1967) entwickelt, der Motivations- von Hygienefaktoren²⁴ unterscheidet. Anders als Maslow handelt es sich bei Herzberg nicht um allgemeine Bedürfnisse, sondern um spezifische Bedürfnisse in Bezug auf die Arbeitssituation (Wießner 2002: 79). Eng mit der Herzbergs Theorie verbunden ist die Unterscheidung von intrinsischer und extrinsischer Motivation (vgl. Klimecki/Gmür 2005: 279). Intrinsische Motivation besteht dann,

²⁴ Als Motivationsfaktoren werden Faktoren, die die Zufriedenheit fördern (z.B. Aufstieg, Anerkennung, Verantwortung, Inhalte der Arbeit) bezeichnet. Unter Hygienefaktoren versteht Herzberg Faktoren, die die Entstehung von Unzufriedenheit verhindern, aber nicht unbedingt zur Zufriedenheit führen (z.B. Bezahlung, Arbeitsbedingungen, Beziehungen zu den Kollegen).

wenn die Motivation dafür, eine Aufgabe zu erfüllen, in der Aufgabe selbst liegt (Deci 1975: 23). Extrinsische Motivation hingegen entsteht aus einem (positiven oder negativen) Anreiz heraus, der an die Erfüllung einer Aufgabe geknüpft ist. Anders als die Inhaltstheorien nach Maslow und Herzberg versuchen die Prozesstheorien die kognitiven Prozesse, die der Motivation zugrunde liegen, zu erklären. Das Grundmodell solcher Theorien ist die Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Theorie von Victor Vroom (Vroom 1964: 14ff.). Vroom impliziert darin u.a., Anreizsysteme so auszulegen, dass die unterschiedlichen individuellen Ziele der Mitarbeiter zu erreichen sind - attraktive Anreize allein gelten damit nicht als ausreichend für die Motivation.

In Abgrenzung zur „wissenschaftliche Betriebsführung“ nach Frederick Taylor mit der Annahme, dass der Mitarbeiter als Gewinnmaximierer in erster Linie über monetäre Anreize zu einer größeren Motivation angetrieben werden kann (Taylor 1913: 7ff.), unterstreichen die hier dargestellten Motivationstheorien den hohen Stellenwert von „weichen“ Motivationsfaktoren. Eine leistungsorientierte Vergütung ist damit nicht ausreichend zur Motivationssteigerung, sondern sie sollte in Zusammenhang mit anderen Anreizinstrumenten stehen.²⁵ Aufgrund dieser Implikationen wird Vergütung an dieser Stelle im Zusammenhang mit nicht monetären Leistungsanreizen und Elementen intrinsischer Motivation betrachtet. Weiter soll bei der Operationalisierung der abhängigen Variablen berücksichtigt werden, dass mit einer Reform der Anreizsysteme auch eine Flexibilisierung einhergehen muss, um den unterschiedlichen Bedürfnissen und Zielen der Mitarbeiter Rechnung zu tragen.

3.5 Operationalisierung der abhängigen Variable

Indikatoren zur Operationalisierung der abhängigen Variable sind die Einführung oder Erweiterung von an NPM orientierten Instrumenten, die hauptsächlich die Motivation und Leistungsbereitschaft der Beamten stimulieren sollen (vgl. Schedler 1993: 7). NPM ist dabei kein theoretisch konsistentes Reformkonzept mit einem festen Set von Zielen,

²⁵ Trotz empirischer Studien über den öffentlichen Dienst, die eine leistungsorientierte Vergütung als nur wenig geeignet für die Mitarbeitermotivation betrachten (z.B. Marsden 2004; OECD 1997), sollen monetäre Anreize an dieser Stelle als wichtige Motivationsfaktoren betrachtet werden. Nach Klages (1997b: 473) ist trotz bestehender Vorbehalte „der Verbesserung der Leistungsgerechtigkeit der Bezahlung (...) im Rahmen des Human Resource Management eine sehr große und grundsätzliche Bedeutung zuzuschreiben“.

denen sich die „moderne“ öffentliche Verwaltung anpassen kann. Auch bezüglich der Anreizsysteme existieren multiple Ziele und Präferenzen, die sich wechselseitig ergänzen, aber auch widersprechen und konterkarieren können, z.B. Kostenreduktion versus Leistungsverbesserung (vgl. Wollmann 2002: 421). Die abhängige Variable soll daher mit einer ausreichend großen Zahl von Indikatoren operationalisiert werden, um zu vermeiden, dass einzelne widersprüchliche Besetzungen von Indikatoren zu einer falschen Einschätzung der gesamten Reichweite der Reformen führen.²⁶

Aufbauend auf den theoretischen Grundlagen der Motivationstheorien und den modifizierten Annahmen von Reichard (1987: 205ff., 1990: 61ff., 2003: 221f.) wurden dem Begriff „Anreizsystem“ die Dimensionen „Vergütung“, „Personalentwicklung“, „Personalbeurteilung“ und „Tätigkeitsgestaltung“ zugrunde gelegt. Eine Übersicht in tabellarischer Form (Tabellen 1-4) zeigt die Zuweisung der Indikatoren zu den jeweiligen Dimensionen und dient einer späteren Bestimmung der Reichweite der Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie einem Vergleich der Reformaktivität zwischen den drei Ländern. Wo dies möglich ist, sollen nicht nur das Vorhandensein eines Indikators, sondern auch indikatorenspezifische Größen dargestellt werden. Dabei bezieht sich „Höhe“ auf einen materiellen Wert, bspw. den Umfang der leistungsbezogenen Lohnkomponente. „Bandbreite“ beschreibt den Anteil der Personen, die von einem Instrument betroffen sind oder sein können, „Häufigkeit“ bezieht sich darauf, wie oft ein Instrument Anwendung findet bzw. durchgeführt werden muss und „Verbindlichkeit“ darauf, ob das Instrument verpflichtend von allen Behörden und Dienststellen anzuwenden ist. Da der Erlass von Gesetzen und Verordnungen keine Garantie dafür ist, dass Reformelemente auch tatsächlich umgesetzt werden (Kuhlmann 2007: i.E.), soll auch die tatsächliche Anwendung der Reforminstrumente berücksichtigt werden.

²⁶ Weiter soll es an dieser Stelle nicht um die Motivation zum Eintritt in den öffentlichen Dienst (Teilnahmeanreize), sondern um die Motivation nach Eintritt in den öffentlichen Dienst (Leistungsanreize) gehen (vgl. Reichard 1990: 62). Aufgrund dieser Differenzierung gelten Reformen auf dem Gebiet der Personalrekrutierung nicht als Indikatoren für eine Reform der Anreizsysteme.

3.5.1 Vergütung

Als erste Indikatoren der Dimension „Vergütung“ wurden eine positive und negative leistungsbezogene Lohnkomponente bestimmt. Als solche gelten jegliche Formen von Auf- und Abwertungen des Lohnes bzw. die Verweigerung ordentlicher Lohnerhöhungen aufgrund guter oder schlechter Leistungen (vgl. Schedler 1993: 121ff.). Neben dieser Komponente werden außerdem Leistungsprämien als motivierendes Element betrachtet (Schedler 1994: 70f.). Weiter ist eine dezentrale Lohngestaltung ein Indikator für an NPM orientierte Reformen. So erlaubt eine dezentrale Bestimmung der Leistungsanteile zum einen eine höhere Flexibilität bei der Vergütung und zum anderen die Übernahme einer erhöhten Steuerungsverantwortung für Führungskräfte von nachgeordneten Organisationseinheiten (vgl. Reichard 2002: 260). Während nach dem NPM-Konzept vermehrter Wettbewerb gefordert wird, ist dieser bei Teamarbeit in einer Gruppe weitestgehend zu vermeiden (Schedler 1994: 66). Dazu soll eine teambasierte leistungsbezogene Vergütung beitragen. Ein letzter Indikator dieser Dimension ist die Einführung bzw. Anwendung sogenannter Cafeteria-Systeme. In Anlehnung an prozesstheoretische Überlegungen zur Motivation wird danach ein Instrument geschaffen, welches die Kombination von materiellen und immateriellen Anreizen erlaubt (Vaanholt 1997: 191). Die Beamten können in einem Cafeteria-System *die* Belohnung auswählen, welche für sie den größten Anreiz darstellt (vgl. Demmke 2005: 195; vgl. Klimecki/Gmür 2005: 294ff.).

Tabelle 1: Indikatoren zur Dimension „Vergütung“

VERGÜTUNG
Individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente
-Höhe
-Bandbreite
Individuelle negative leistungsbezogene Lohnkomponente
-Höhe
-Bandbreite
Individuelle leistungsbezogene Prämien
-Höhe
-Bandbreite
Dezentrale Lohngestaltung
Teambasierte leistungsbezogene Vergütung
Cafeteria-Systeme bei der Vergütung

Quellen: Klimecki/Gmür (2005: 275ff.); Schedler (1993: 113ff.); Vaanholt (1997: 147ff.)

3.5.2 Personalentwicklung

Es liegt in der Literatur kein einheitliches Verständnis dessen vor, was Personalentwicklung beinhaltet (Jäger/Buck 1997: 26; vgl. Scholz 2000: 407). In der Regel werden unter dem Begriff Personalentwicklung unterschiedliche Maßnahmen zusammengefasst, die bei den Mitarbeitern neue Qualifikations- und Motivationspotentiale erzeugen sollen (vgl. Klimecki/Gmür2005: 193). In Anlehnung an Reichards Bausteine zur Personalentwicklung wird das Instrument der Beförderung und der Rückstufung als wichtiger Faktor zur Motivation der Beamten betrachtet (Reichard 1990: 69). Dem folgend werden Beförderungen, die nicht nur nach dem Senioritätsprinzip, sondern aufgrund der individuellen Leistung durchgeführt werden, als Indikator für eine Reform der Personalentwicklung betrachtet. Einen weiteren Indikator in diesem Bereich sollen individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen darstellen, die i.d.R. gemeinsam zwischen den Beamten und ihren Vorgesetzten in Mitarbeitergesprächen festgelegt werden (Jung 2003: 442). Neben dem Ziel der Leistungsverbesserung wirken Ziel- und Leistungsvereinbarungen stets auch als Element der persönlichen Entwicklung (Becker 2003: 323; vgl. Bogumil/Jann 2005: 305) und können in enger Verbindung mit der Personalbeurteilung bzw. mit der Festlegung der Vergütung stehen. Weiter dienen Fort- und Weiterbildungen der Bundesbeamten primär der Verbesserung der fachlichen Qualifikation (vgl. Jung 2003: 260), können aber auch eine wichtige Anreizwirkung für die Beamten haben (vgl. Reichard 1990: 68). Personalentwicklung für Führungskräfte soll schließlich als eigenständiger Indikator betrachtet werden und schließt insbesondere eine Förderung der Führungskompetenz durch Fortbildungen und Trainings ein (Becker 2002: 223ff.).

Tabelle 2: Indikatoren zur Dimension „Personalentwicklung“

PERSONALENTWICKLUNG
Individuelle leistungsbezogene Beförderungen und Rückstufungen
Individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen
<i>-Bandbreite</i>
Fort- und Weiterbildungen
Führungskräfteentwicklung

Quellen: Becker (2002); Jung (2003: 244ff.); Reichard (1990: 67ff.)

3.5.3 Personalbeurteilung

Personalbeurteilungen verfolgen unterschiedliche Zwecke. Neben der Grundlage für eine Differenzierung bei der Vergütung oder bei Auswahlentscheidungen können sie insbesondere ein Instrument zur Steigerung der Motivation und Förderung der individuellen Entwicklung darstellen²⁷ (Steinmann/Schreyögg 2000: 691f.). So hat laut Schedler auch eine Beurteilung ohne Leistungshonorierung, wenn sie richtig eingesetzt wird, formativen Charakter (Schedler 1994: 61). Als Indikatoren sollen neben Beurteilungen der Mitarbeiter durch ihre Vorgesetzten (top-down) auch Beurteilungen der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiter (bottom-up) gelten. Letzteres kann dabei auch als Partizipationsansatz für die Beamten verstanden werden (vgl. Klimecki/Gmür 2005: 269).

Tabelle 3: Indikatoren zur Dimension „Personalbeurteilung“

PERSONALBEURTEILUNG
Mitarbeiterbeurteilung
-Häufigkeit
-Einfluss auf Vergütung/Auf- und Abstieg
-Verbindlichkeit
Vorgesetztenbeurteilung
-Häufigkeit
-Einfluss auf Vergütung/Auf- und Abstieg
-Verbindlichkeit

Quellen: Klimecki/Gmür (2005: 264ff.); Schedler (1994: 61); Steinmann/Schreyögg (2000: 691ff.)

3.5.4 Tätigkeitsgestaltung

Die vierte zu operationalisierende Dimension betrifft Anreize, die unmittelbar vom Arbeitsinhalt und der Arbeitssituation ausgehen und damit hauptsächlich die intrinsische Motivation der Beamten steigern sollen. Ein wichtiges Element von NPM ist in diesem Zusammenhang die Erweiterung von Verantwortung und Entscheidungsbefugnissen des öffentlichen Personals. Hier gilt insbesondere die zeitlich befristete Übernahme von Führungspositionen (Führung auf Zeit) als Instrument für ein modernes Anreizsystem im öffentlichen Dienst (vgl. Reichard 2003: 230; vgl. Naschold/Bogumil

²⁷ Hier kann es durchaus Überschneidungen mit der Kategorie „Personalentwicklung“ geben.

2000: 99). Reichard (1990: 67) weist weiter auf die Relevanz von flexibilisierten und individualisierten Arbeitszeiten für die öffentlichen Beschäftigten hin.²⁸ Darin wird eine indirekte Wirkung auf die Arbeitsmotivation gesehen, die auch das Leistungsverhalten positiv verändern kann (Reichard 2003: 231). Ein weiteres Anreizinstrument, welches eine Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit ermöglicht, ist das Sabbatical. Dieses erlaubt es Beamten für einen längeren Zeitraum (i.d.R. mehrere Monate oder ein Jahr) aus dem Berufsleben auszuschneiden²⁹ (vgl. Scholz 2000: 675). Reichard (1990: 68f.) schreibt außerdem horizontalen Stellenwechseln einen positiven Effekt auf die Motivation der Beamten zu. Unter dieser Annahme erfasst ein letzter Indikator die horizontale Mobilität innerhalb des Bundesdienstes (vgl. dazu Mayntz 1985: 163ff.).

Tabelle 4: Indikatoren zur Dimension „Tätigkeitsgestaltung“

TÄTIGKEITSGESTALTUNG
Erweiterte Entscheidungsbefugnisse und Ergebnisverantwortung/ Führung auf Zeit -Bandbreite
Flexible und individualisierte Arbeitszeiten/ Teilzeitarbeit -Bandbreite
Sabbaticals -Bandbreite
Interne horizontale Mobilität

Quellen: Naschold/Bogumil (2000: 99); Reichard (2003: 230f.); Scholz (2000)

Weiche Faktoren wie „sozialer Kontakt zu den Kollegen“, „Arbeitsklima“ oder „Identifikation mit den Aufgaben“ werden aufgrund ihrer schweren Messbarkeit und des geringen Einflusses der Gesetzgebung auf diese Faktoren nicht als Indikatoren der abhängigen Variable herangezogen. Es ist aber an dieser Stelle festzuhalten, dass auch solche Faktoren durchaus Anreize darstellen können.

²⁸ Hier sollen sowohl einer Reduzierung der Arbeitszeit (Teilzeitmodelle), wie auch einer Flexibilisierung der Tages-, Wochen-, oder Jahresarbeitszeit Beachtung geschenkt werden.

²⁹ In der Regel werden solche Beschäftigungspausen für Weiterbildungsmaßnahmen und/oder für eine Auffrischung des individuellen Wissens genutzt (vgl. Klimecki/Gmür 2005: 188; vgl. Scholz 2000: 675).

4 Forschungsdesign

Dieses Kapitel widmet sich dem Forschungsdesign der vorliegenden Analyse. Neben den methodischen Grundlagen werden darin die Auswahl der Fälle sowie die Methode der Datenerhebung dargestellt. Weiter soll eine Konstanthaltung möglicher alternativer Erklärungen zu einer größeren internen Validität der Arbeit beitragen.

4.1 Methodische Grundlagen

Die Analyse der Reform der Anreizsysteme soll mittels einer *qualitativen vergleichenden Länderanalyse* stattfinden. Während die Frage bezüglich der Wahl von qualitativen oder quantitativen Methoden häufig zu einem „Schulen-Streit“ zugespitzt wird³⁰ (Abromeit/Stoiber 2006: 31; vgl. Landman 2003: 20), werden die Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Forschungsmethoden nach Ansicht von King, Keohane und Verba (1994) überschätzt. So unterscheidet sich quantitative von qualitativer Forschung zwar durch einen unterschiedlichen „style“, bspw. durch den Gebrauch statistischer Verfahren in der qualitativen Analyse. Beide Schulen beruhen jedoch auf einer gemeinsamen „logic of inference“ (King/Keohane/Verba 1994: 3), d.h. sie haben das Ziel, die Varianz auf der abhängigen Variable als Schlussfolgerung aus der oder den vermuteten unabhängigen Variablen zu erklären (vgl. Peters 1998: 8).

Nach Almond et al. (2004: 39) ist „comparison (...) the methodological core of the scientific study of politics“.³¹ Lijphart (1975: 164) betont dabei, dass ein *Vergleich* es erlaubt, Annahmen über empirische Zusammenhänge zwischen Variablen zu testen. Als Idealtyp der vergleichenden Analyse gilt nach Aarebrot/Bakka (2003: 59) eine „systematische Untersuchung einer optimalen Fallzahl mit einer sorgfältig eingegrenzten Reihe von Variablen“. Für die Analyse der Reform der Anreizsysteme eignet sich besonders ein qualitativer Vergleich weniger Länder, da ein niedrigeres

³⁰ So finden sich häufig Vertreter beider Schulen, die für eine Überlegenheit qualitativer, bzw. quantitativer Forschung eintreten (vgl. Peters 1998: 9).

³¹ Politik- oder Verwaltungswissenschaftler können normalerweise keine Experimente durchführen, welche politische Ereignisse wie Reformen kontrollieren oder manipulieren. Ein Ländervergleich kann jedoch versuchen, unterschiedliche Entwicklungen zu beschreiben und zu erklären (vgl. Almond et al. 2004: 39, vgl. Peters 1998: 1).

Abstraktionsniveau eine tiefgehende Analyse der Fälle und der Akteurshandlungen erlaubt. Auch aufgrund der theoretischen Annahmen und der Diskussion quantitativer Vetospieleranalysen scheint diese Methode angemessen für die Überprüfung der Forschungshypothesen.

4.2 Fallauswahl

Die Auswahl der zu untersuchenden Fälle erfolgt nach dem *most similar system design* (MSSD). Basierend auf der Methode der Differenz aus John Stuart Mills (2002 [1843]) „A System of Logic“ werden Länder nach dem MSSD bezüglich ihrer Gemeinsamkeiten auf den Systemvariablen ausgesucht.³² Damit sollen ähnliche Bedingungen „kontrolliert“ werden, um die Zahl der möglichen Erklärungen für eine unterschiedliche Ausprägung der abhängigen Variable gering zu halten³³ (vgl. Peters 1998: 37ff.; vgl. Przeworski/Teune 1970: 33). Nach dem MSSD liegt ein Vergleich der mitteleuropäischen Staaten Deutschland, Österreich und Schweiz nahe. Zu den zentralen Gemeinsamkeiten gehört neben den gemeinsamen Grenzen, den politisch-historischen Wurzeln im „Heiligen Römischen Reich“ und der kontinentaleuropäischen Rechtsstaatstradition auch der gemeinsame Kulturraum, der durch die deutsche Sprache geschaffen wird³⁴ (Armingeon/Freitag 1997: 7; Flynn/Strehl 1996: 1; Lehmann 1996: 22; Pollitt/Bouckaert 2004: 52ff.). In Abgrenzung zu skandinavischen, anglo-amerikanischen oder südeuropäischen Staaten werden Deutschland, Österreich und die Schweiz häufig unter dem Begriff einer germanischen Staatstradition bzw. einer römisch-deutschen Rechtsfamilie gruppiert (vgl. Clark 2000: 37; vgl. Schnapp 2004a; vgl. Torres 2004; vgl. Wollmann 2003b: 247). Es kann also in Anlehnung an den historischen Institutionalismus von gemeinsamen Pfadabhängigkeiten bezüglich der Makrovariablen gesprochen werden (vgl. Immergut 1998: 5ff.; vgl. Pierson/Skopcol 2002: 699ff.). Weiter sind diese drei Länder Demokratien mit hoher wirtschaftlicher Prosperität und sie haben - mehr oder weniger stark ausgeprägt - einen föderativen Staatsaufbau und korporatistische Regelungstechniken entwickelt (vgl. Armingeon/

³² Das MSS-Forschungsdesign steht in Übereinstimmung mit den Implikationen von King/Keohane/Verba (1994: 128ff.) bezüglich der Vermeidung von selection bias.

³³ Jedoch kann der Einfluss der kontrollierten Variablen auf die abhängige Variable nie ganz ausgeschlossen werden (Jahn 2006: 234).

³⁴ Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Schweizer, die Deutsch als Hauptsprache sprechen bei 72,5% (Lüdi/Werlen 2005: 8).

Freitag 1997: 7; vgl. Plasser/Ullrich 1991: 17). Klages (2004: 3) spricht weiter den - für die Modernisierung der Anreizsysteme relevanten - gesellschaftlichen Wertewandel zu Gunsten einer individualistischeren Werteorientierung mit Selbstentfaltungswerten an, welcher sich in sämtlichen modernen Gesellschaften als durchgängiger Trend etablieren konnte (Klages 2004: 3). Insgesamt eignen sich damit die drei deutschsprachigen Staaten für einen Vergleich nach dem MSSD.

4.3 Ceteris Paribus Annahmen

Das MSSD ermöglicht es, eine Reihe expliziter möglicher intervenierenden Variablen für die Erklärung der Reform der Anreizsysteme in Österreich, Deutschland und der Schweiz konstant zu halten und damit zu kontrollieren. Diese konstant gehaltenen möglichen unabhängigen Variablen gelten damit als *ceteris paribus* Annahmen (vgl. Plümper 2003: 75f.), und die Konstanthaltung soll zu der Erhöhung der internen Validität der Untersuchung beitragen (vgl. Schnell/Hill/Esser 1999: 209). Die Auswahl der möglichen unabhängigen Variablen, die hier diskutiert werden, orientiert sich an den Übersichten möglicher erklärender Faktoren für Verwaltungsreformen von Löffler (1997: 16ff.) und Wollmann (2004: 119ff.). Da Systemvariablen wie Parteiensystem, direkte Demokratie oder Bikameralismus durch die Hypothesen der Vetospielertheorie abgedeckt werden, sollen im Folgenden insbesondere die *strukturellen Ausgangsbedingungen* im öffentlichen Dienst und in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstrechtes und des Beamtenstatus zum Zeitpunkt t_0 dargestellt werden. Diese *ex ante* Betrachtung soll nicht zuletzt zeigen, dass die rechtlichen Grundlagen für eine Reform der Anreizsysteme relativ nahe beieinander lagen und eine solche unabhängig von einer Abschaffung des Beamtenstatus oder einer Verfassungsänderung ermöglichen konnten. Weiter sollen *budgetäre Rahmenbedingungen* und *verwaltungspolitische Diskurs- und Reformkoalitionen* als *ceteris paribus* Annahmen diskutiert werden (vgl. dazu Wollmann 2004: 120f.).

4.3.1 Strukturelle Ausgangsbedingungen im öffentlichen Dienst

Unter der Annahme, dass die strukturellen Ausgangsbedingungen im öffentlichen Dienst einen wichtigen Erklärungsfaktor für Verwaltungsreformen darstellen können, sollen diese im Folgenden für die Untersuchungsländer diskutiert werden. In Tabelle 5 wird gezeigt, dass sowohl der Umfang der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung wie auch der Anteil der Beamten an den öffentlichen Beschäftigten des Bundes Mitte der 1990er Jahre in den ausgewählten Ländern nahe beieinander lagen. Ein Unterschied bestand jedoch darin, dass v.a. in Österreich, aber auch in der Schweiz ein weitaus größerer Anteil der öffentlichen Beschäftigten auf Bundesebene tätig war als in Deutschland.³⁵

Tabelle 5: Vergleichsdaten der Ausgangsbedingungen im öffentlichen Dienst

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Anteil der Beschäftigten im engeren öffentlichen Sektor an den allen Beschäftigten ³⁶	14,1% (1995)	15,8% (1994)	ca. 14% (1995)
Anteil der Beamten an den Beschäftigten auf Bundesebene	60% (1994)	65,8% (1995)	64% (1996)
Anteil der Beschäftigten auf Bundesebene an allen öffentlichen Beschäftigten	11,2% (1994)	44,7% (1994)	27,3% (1991)

Quellen: Ballendowitsch (2003: 14); Bundeskanzleramt Österreich (2003: 14); Bundesversammlung (1998); OECD (1997b: 11, 1997c: 14); Statistisches Bundesamt (1996a: 516f.). Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (1996b) und Österreichisches Statistisches Zentralamt (1996: 129f.)

Nun soll insbesondere auf die rechtlichen Grundlagen des Beamtentums in den untersuchten Ländern eingegangen werden, um die ähnlichen Rahmenbedingungen für eine Reform der Anreizsysteme aufzuzeigen. Im Gegensatz zu den vertraglich beschäftigten Angestellten und Arbeitern stehen Beamte in *Deutschland* in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis nach Art. 33 Abs. 4 GG. Der Artikel sieht einen „Funktionsvorbehalt“ vor, wonach die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe Beamten zu übertragen ist. Das öffentliche Dienstrecht ist nach Art 33 Abs. 5 GG „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“. Zu diesen Grundsätzen gehört u.a. das Leistungsprinzip, nach welchem Eignung, Leistung und Befähigung den beruflichen Werdegang des Beamten

³⁵ Darüber hinaus weichen natürlich die absoluten Zahlen bezüglich der öffentlichen Beschäftigten und Beamten aufgrund der unterschiedlichen Staatsgrößen deutlich voneinander ab.

³⁶ Zur Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten siehe OECD (1997b).

bestimmen sollen (vgl. Wagner 2002: 19). Nach dem Alimentationsprinzip hat der jeweilige Dienstherr dafür zu sorgen, dem Beamten einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (Ebd.: 29). Ein Laufbahnprinzip sieht vier verschiedene Laufbahngruppen vor, die an die entsprechenden Bildungsabschlüsse anknüpfen (vgl. Lorig 2003: 98f.). Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) kann der Gesetzgeber im Rahmen der fundamentalen Grundsätze und der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums flexibel auf veränderte gesellschaftliche und rechtliche Verhältnisse reagieren und damit die hergebrachten Grundsätze unter Geltung der Verfassung fortentwickeln (Battis 1996: 22; Denninger/Frankenber 1997: 30). So stand bspw. das Alimentationsprinzip aus rechtlicher Sicht nie einer Einführung von leistungsorientierten Bezahlungselementen entgegen, solange eine amtsangemessene Besoldung gewahrt blieb (vgl. Wießner 2002: 53).³⁷

Auch in *Österreich* wird zwischen Berufsbeamten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis und vertraglich Beschäftigten unterschieden. Nach Art. 20 Abs. 1 B-VG sind „ernannte berufsmäßige Organe“ mit der Führung der Verwaltung betraut. Jedoch findet sich, anders als im deutschen Grundgesetz, in der österreichischen Verfassung weder ein ausdrücklicher Funktionsvorbehalt noch eine explizite Institutionengarantie des Beamtentums (Bußjäger 1997: 682; Weichselbaum 2004: 20). Während die Meinungen in der Diskussion über die verfassungsrechtlichen Schranken bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstrechtes auseinander gehen, lagen das deutsche und das österreichische Beamtenbild in ihrer faktischen Ausgestaltung nahe bei-einander. So standen auch in Österreich die Beamten in einer hoheitlichen Bestellung durch Bescheid und einem lebenslänglichen, unkündbaren Dienstverhältnis³⁸ (Hartmann/Pesendorfer 1998: 355), und Beförderungen erfolgten in erster Linie nach dem Senioritätsprinzip (durch so genannte Biennialvorrückungen).

Obwohl der *schweizerische* öffentliche Dienst in der Tradition der genossenschaftlichen Selbstverwaltung und des eidgenössischen Milizsystems steht, wandelte sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts ein ursprünglich ehrenamtlicher Charakter der

³⁷ Auch nach Reichard (1990: 70) sind die Hemmnisse für die Einführung eines leistungsbezogenen Anreizsystems in Deutschland „nicht in erster Linie im geltenden Dienstrecht zu sehen, das zwar den Rahmen des Anreizsystems absteckt, aber wesentlich mehr Spielraum bietet, als üblicherweise behauptet wird“.

³⁸ Die Unkündbarkeitsstellung der Beamten wird in Österreich „Pragmatisierung“ genannt und geht auf die Bezeichnung der ersten dienstrechtlichen Kodifikation der relevanten Gesetze für die kaiserlichen Beamten als „Dienstpragmatik“ aus dem Jahr 1914 zurück (Hartmann 2006: 309).

Beamtung zu einer vollberuflichen Beschäftigung (vgl. Ballendowitsch 2003: 3; Helbling 2004: 242). Die Rechte und Pflichten der Bundesbeamten wurden 1927 im Beamtengesetz (BtG) festgelegt. Art. 1 Abs. 1 BtG bestimmte dabei folgendes: „Beamter (...) ist, wer als solcher vom Bundesrat einer ihm nachgeordneten Amtsstelle oder von einem eidgenössischen Gericht gewählt wird“. Hier zeigt sich der größte rechtliche Unterschied zwischen dem schweizerischen Beamtentum und den Systemen Deutschlands und Österreichs: Beamte wurden zu keinem Zeitpunkt auf Lebenszeit ernannt (Thom/Ritz 2004: 51f; Michel 1998: 20). Stattdessen erfolgte eine Ernennung für die Amtsdauer von vier Jahren mit Wiederwahlmöglichkeiten, wobei einer Nichtwiederwahl mit einer Begründung und einer Anhörung des Betroffenen verbunden sein musste (Hangartner 1984: 199). Da jedoch beinahe alle Mandate am Ende einer Amtsdauer sozusagen automatisch erneuert wurden (Germann 1998: 115; vgl. Hangartner 1984: 198; vgl. Thom 2005: 166), hatte der schweizerische Beamte faktisch eine ebenso große Arbeitsplatzsicherheit wie seine Kollegen in Deutschland oder Österreich.³⁹ Art. 36 BtG sah ein Recht auf Besoldung für die Amtsdauer vor, welche sich an der Einreihung in 31 Besoldungsklassen orientierte. Innerhalb einer Besoldungsklasse gab es nach dem BtG automatische, zeitabhängige Lohnerhöhungen.

Insgesamt lag die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes in allen drei Ländern in den 1990er Jahren nahe beieinander (vgl. Hablützel/Rebecchi 2001: 200), womit die strukturellen Ausgangsbedingungen als Erklärungsvariable für eine Reform der Anreizsysteme in den drei Ländern konstant gehalten werden können.

4.3.2 Budgetäre Rahmenbedingungen

Der ähnliche Budgetdruck, mit welchem die öffentliche Verwaltung in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Untersuchungszeitraum konfrontiert waren, soll anhand des Finanzierungssaldos, bzw. der Defizitquote⁴⁰ der öffentlichen Haushalte dargestellt werden. Tabelle 6 verdeutlicht, dass die Schweiz zwar insgesamt mit einem etwas

³⁹ Michel (1998: 141f.) spricht von einem „bedingten Anspruch auf Wiederwahl“, Schedler (1993: 226) von einer „stillschweigenden Wiederwahl“ und Jegge und Schwaar (1995: 132) von einer „de-facto lebenslangen Anstellung“. Für die Amtsdauer bis 1996 galt *der* Beamte als wiedergewählt, der keine gegenteilige Mitteilung erhielt.

⁴⁰ Der Finanzierungssaldo des Staates ist die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates. Die Defizitquote errechnet sich als Anteil des Finanzierungssaldos am nominalen Bruttoinlandsprodukt des entsprechenden Jahres.

schwächeren Budgetdruck umzugehen hatte und sich die Differenz zum deutschen Finanzierungssaldo insbesondere in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums vergrößerte. Insgesamt lag aber in allen Ländern die meiste Zeit ein Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte vor. Einen positiven Saldo konnten lediglich Deutschland im Jahre 2000 und die Schweiz in den Jahren 2000-2002 verbuchen.

Tabelle 6: Defizitquote der öffentlichen Haushalte: 1994-2006

	Deutschland	Österreich	Schweiz
1994	-2,3	-4,8	-1,9
1995	-3,2	-5,7	-1,2
1996	-3,3	-4,0	-1,4
1997	-2,6	-1,8	-2,4
1998	-2,2	-2,4	-1,5
1999	-1,5	-2,3	0,0
2000	1,3	-1,6	2,4
2001	-2,8	-0,1	0,9
2002	-3,7	-0,7	0,1
2003	-4,0	-1,7	-1,5
2004	-3,7	-1,2	-1,1
2005	-3,3	-1,6	-0,5
2006	-3,1	-1,9	-0,2

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2006)

Zwar bestehen kaum Zweifel darüber, dass ein angespanntes Budget ein Faktor ist, der zu der Diskussion von NPM und auch zur Implementation einer Verwaltungsmodernisierung geführt hat (vgl. Ingraham 1996: 247), jedoch ist laut Naschold und Bogumil (2000: 109) die Ressourcenlage nicht die Hauptvoraussetzung für eine Modernisierung. Insbesondere im Fall der Anreizsysteme zeigt sich ein ambivalentes Bild, was von Hood (1996: 276) wie folgt dargestellt wird:

„(...) NPM is (...) often interpreted as a desperate response to fiscal stress - for example, in its introduction of more flexible public sector pay systems as a means of motivating staff without increasing the overall public pay bill (...). On the other hand, it is sometimes said that NPM reflects boom conditions as well, for example, by introducing more flexible pay systems in order to make public bodies more able to compete with private sector employers in tight labor market conditions.”

Die budgetären Rahmenbedingungen, die für Deutschland, Österreich und die Schweiz weitestgehend als ceteris paribus Annahmen gelten können, würden sich damit ohnehin

nur unter Vorbehalt als Erklärungsvariable für eine Varianz bei den Reformen der Anreizsysteme eignen. So können manche Reformindikatoren (z.B. eine negative leistungsbezogene Lohnkomponente oder Vorgesetztenbeurteilungen) relativ kostenneutral eingeführt werden, andere wie eine positive leistungsorientierte Lohnkomponente und Maßnahmen zur Personalentwicklung sind meist mit deutlichen Mehrausgaben verbunden.

4.3.3 Verwaltungspolitische Diskurs- und Reformkoalitionen

Nach Wollmann (2004: 121) spielen Diskurs- und Reformkoalitionen eine wichtige Rolle bei verwaltungspolitischen Reformprozessen. Diese Koalitionen können sich u.a. aus Politikern, Verwaltungsfachleuten, Wissenschaftlern, Interessenvertretungen oder Unternehmensberatern zusammensetzen (Ebd.: 121). Diskurs- und Reformkoalitionen, die sich in Deutschland, Österreich und der Schweiz mit den Konzeptionen des NPM beschäftigten, kamen in allen drei Ländern etwa gleichzeitig zu Beginn bis Mitte der 1990er Jahre auf und setzten sich auf ähnliche Weise mit Reformen der öffentlichen Verwaltung auseinander⁴¹ (vgl. Thom/Ritz 2004: 56f.). Gemeinsam war den deutschsprachigen Ländern auch, dass vorerst v.a. auf subnationaler Ebene Reformkoalitionen herausgebildet wurden. So konzentrierten sich in der Schweiz die frühen Diskurse unter dem Begriff der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ insbesondere auf die kantonale Ebene (vgl. Germann 1995: 91; vgl. Ritz 2005), in Deutschland propagierte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) den Kommunen unter dem Begriff „Neues Steuerungsmodell“ eine deutsche Variante von NPM (vgl. Oechsler 2003: 208), und auch in Österreich setzte eine Reformdynamik zuerst auf kommunaler Ebene ein (Thom/Ritz 2004: 44f.; Wimmer 2004: 254). Weiter spielten internationale Vergleiche (best practices) zwischen den Verwaltungen der europäischen Staaten eine zunehmend bedeutendere Rolle (Bossaert et al. 2001: 281).⁴²

⁴¹ Zu einer Darstellung der in einer Verbreitung von Verwaltungsreformen aktiven Akteure und Akteurskoalitionen im deutschen Sprachraum siehe Hammerschmid (2001: 36ff.).

⁴² Beispielhaft sei hier der Speyerer Qualitätswettbewerb der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften genannt, welcher alle zwei Jahre stattfindet und an welchem seit 1996 neben Verwaltungen aus Deutschland auch Österreich und die Schweiz teilnehmen (Löffler 1998: 91).

In der Literatur wird von NPM als einem *weltweit* stattfindenden Paradigmenwechsel gesprochen (OECD 1995: 27). Es kann für die mitteleuropäischen Länder davon ausgegangen werden, dass sie in ähnlichem Maße durch den im internationalen Kontext dominanten Modernisierungsdiskurs und von den hier durch ausgelösten Lern-, Rezeptions-, Imitations- und Austauschprozessen beeinflusst wurden⁴³ (Wollmann 2004: 121; vgl. Hammerschmid 2001: 34f.). Insbesondere die OECD übernahm dabei in der internationalen Verbreitung von NPM eine Schlüsselfunktion und propagierte eine Orientierung von Reformen an einem einheitlichen Paradigma (vgl. Buchwitz 1998; vgl. OECD 1995; vgl. Wollmann 2002: 516). Hinsichtlich der Reformen der öffentlichen Dienste grenzt Demmke (2006: 394) kongruente Entwicklungen, welche auf länderübergreifende Trends zurückzuführen sind, mit den Schlagworten „Internationalisierung“ oder „Angleichung“ von einem Begriff der „Europäisierung“⁴⁴ ab. Da die Europäische Union (EU) keine vertragsrechtliche Grundlage besitzt, welche sie dazu ermächtigt, auf das Personalrecht der Mitgliedsstaaten Einfluss zu nehmen, ist das öffentliche Dienstrecht ein weitgehend „nationales Reservat“ geblieben (Siedentopf 1997: 333; vgl. Demmke 2005: 16) und die Nationalstaaten entscheiden souverän über die Beschaffenheit ihrer öffentlichen Verwaltungen (König 1998: 143; vgl. Keller/Henneberger 1997: 52). Es kann damit praktisch ausgeschlossen werden, dass eine mögliche Varianz hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme zwischen Deutschland und Österreich auf der einen und der Schweiz auf der anderen Seite auf die EU-Mitgliedschaft der erstgenannten Länder zurückzuführen ist.

4.4 Datenerhebung

Die Datenerhebung folgt der Methode des „process tracing“. Diese Methode versucht u.a. die intervenierenden Kausalprozesse zwischen der oder den unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable zu identifizieren (George/Bennett 2005: 206). Ein Vorteil von „process tracing“ liegt laut George und Bennett in folgendem Aspekt: „it can point out variables that were otherwise left out in the initial model or

⁴³ Zu „policy learning“ vgl. Rose (2005); zur „Nachahmung von Strukturen“ vgl. die Theorie des „Institutionellen Isomorphismus“ nach DiMaggio/Powell (1991a).

⁴⁴ Für den Begriff „Europäisierung“ gibt es eine Reihe von - teilweise konkurrierende - Definitionen (Olsen 2002: 921; vgl. Radaelli 2003: 27ff.). An dieser Stelle sollen unter „Europäisierung“ die nationalen Rückwirkungen der europäischen Integration verstanden werden (vgl. Knill 2005: 153).

Tabelle 7: Gesprächspartner der Experteninterviews

Gesprächspartner	Pseudonym
Deutschland	
Referent: Deutscher Beamtenbund	Gesprächspartner DBB
Leitungsposition: Bundesministerium des Inneren, Abteilung D, Öffentlicher Dienst	Gesprächspartner BMI
Österreich	
Leitungsposition: Bundeskanzleramt, Sektion III, Öffentlicher Dienst und Verwaltungsreform	Gesprächspartner Bundeskanzleramt
Leitungsposition: Gewerkschaft öffentlicher Dienst	Gesprächspartner GÖD (I)
Dienstrechtssekretär: Gewerkschaft öffentlicher Dienst	Gesprächspartner GÖD (II)
Schweiz	
Leitungsposition: Eidgenössisches Personalamt	Gesprächspartner EPA
Verbandssekretär: Personalverband des Bundes	Gesprächspartner PVB
Verbandssekretär: Schweizerischer Verbandes des Personals öffentlicher Dienste	Gesprächspartner VPOD

Die Leitfäden, anhand welcher die Interviews durchgeführt wurden, finden sich im Anhang dieser Arbeit. Während die Grundstrukturen der Leitfäden bei allen Interviews kongruent sind, passen sich die einzelnen Fragen dem jeweiligen Umfeld an bzw. zielen explizit auf die Ausfüllung von Informationslücken bezüglich eines bestimmten Falles ab. In Anlehnung an Strauss (1991: 213) wurden die für die Fragestellung der Arbeit zentralen Passagen der Interviews und nicht die Gespräche in ihrer Gesamtheit transkribiert.⁴⁷ Die Tonaufzeichnungen aller Interviews sind als Zusatz zu der Diplomarbeit im MP3-Format auf einer nicht öffentlichen CD-Rom abgespeichert.

5 Empirie

Dieses Kapitel soll nun die erste Forschungsfrage durch einen Vergleich der Reichweite der Reformen nach den in Abschnitt 3.5 dargestellten Indikatoren beantworten. Weiter

⁴⁷ Dieses Verfahren folgt auch den Empfehlungen von Flick (1998: 192f.), der vor übertriebenen und damit zeit- und energieraubenden Transkriptionsstandards warnt.

soll ein „process tracing“ der Reformprozesse und -diskurse in den Untersuchungs-ländern die Grundlage für die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage liefern.

5.1 Reichweite der Reformen

Im Folgenden wird zunächst für jedes Untersuchungsland die Ausgestaltung der Anreizsysteme zu den Zeitpunkten t0 und t1 dargestellt und verglichen. Tabellen am Ende eines jeden Abschnittes zu den einzelnen Dimensionen der abhängigen Variable (Tabellen 8-19) sollen die Ausprägungen zu den beiden Zeitpunkten zusammenfassen und zu einem konsistenten Vergleich und damit der Einschätzung der Reichweite der Reformen beitragen. Eine zusammenfassende Gegenüberstellung dient schließlich der Beantwortung der ersten Forschungsfrage.

5.1.1 Reichweite der Reformen in Deutschland

In Deutschland existierte in der ersten Dimension, der Vergütung, bis zum Inkrafttreten einer Dienstrechtsreform im Jahre 1997 kein System, mit dem erbrachte gute Leistungen in besonderer Weise in materieller Form belohnt werden konnten (Wießner 2002: 70). Durch die Leistungsstufenverordnung (LStuV) wurde dann ein System eingeführt, welches bei dauerhaft herausragender Leistung eine Gehaltssteigerung vorsieht (§ 2 LStuV). Dabei kann der Aufstieg in den Grundgehaltsstufen bereits nach Ablauf der Hälfte der Zeit erfolgen (vgl. Kettiger 2003: 17). Ein weiteres Instrument, das zu einer positiven Besetzung des Indikators *individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente* für den Zeitpunkt t1 führen soll, ist die Leistungszulage nach der Leistungsprämien und -zulagenverordnung (LPZV). Die Leistungszulage „dient der Anerkennung einer bereits (...) erbrachten, auch für die Zukunft erwarteten herausragenden Einzelleistung und dem Anreiz, diese Leistung auch in Zukunft zu erbringen“ (§ 4 LPZV).

Zwar gibt es in Deutschland keine leistungsbezogenen Lohnkürzungen, jedoch kann der Aufstieg in eine höhere Gehaltsstufe gehemmt werden, wenn die Leistungen des Beamten nicht den durchschnittlichen Anforderungen entsprechen (§ 3 LStuV). Da

neben Mehrleistungen damit auch Minderleistungen Konsequenzen auf die Besoldung haben (Kettiger 2003: 17), kann hier von der Schaffung einer *negativen leistungsbezogenen Lohnkomponente* gesprochen werden.

Hinsichtlich einer *individuellen leistungsbezogenen Prämie* sieht die LPZV vor, herausragende Einzelleistungen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Leistung zu honorieren (§ 3 LPZV). Dabei kann an maximal 15% der Beamten ein Betrag bis zur Höhe des Anfangsgrundgehalts der Besoldungsgruppe ausgegeben werden.

Trotz des Fortbestandes einheitlicher Tabellen und dem Scheitern der Einführung einer Bandbreitenregelung im Jahr 2002 kann zumindest von einer erweiterten *Dezentralisierung der Lohngestaltung* für die Bundesbeamten gesprochen werden. So kann über Leistungshonorierungen dezentral entschieden werden und die unterlassene gesetzliche Festlegung von Vergabekriterien erlaubt es den Vergabeberechtigten (i.d.R. den Abteilungsleitern), die Vergabekriterien dem jeweiligen Tätigkeitsbereich seiner Mitarbeiter anzupassen (Wießner 2002: 99).

Bezüglich einer *teambasierten leistungsorientierten Vergütung* ist die Honorierung von Gruppenleistungen nach § 2 Abs. 2 LPZV zu nennen. So kann bei der Erbringung von besonderen Leistungen durch arbeitsteiliges Zusammenwirken allen Beamten, die an der Leistung beteiligt waren, eine Leistungsprämie oder -zulage gewährt werden.⁴⁸

Cafeteria-Systeme existierten in Deutschland für die Bundesbeamten zu keinem der Zeitpunkte. Dies bestätigten die Gesprächspartner der Experteninterviews wie folgt:

„Nach meinem persönlichen Kenntnisstand, der aber glaube ich schon zutreffend ist, gibt es das mit dieser Wahlmöglichkeit bei Bundesbeamtinnen und Beamten bisher nicht“.
(Gesprächspartner DBB)

„Nein, so etwas haben wir nicht. (...) Es ist nicht in der Diskussion so etwas zu machen“.(Gesprächspartner BMI)

Ein Vorbehalt, unter welchem das deutsche System der leistungsbezogenen Vergütung zu betrachten ist, ist die Tatsache, dass die Mittel zur Finanzierung der leistungs-

⁴⁸ Seit der Dienstrechtsreform von 2002 gilt die Honorierung von Gruppenleistungen bei der Quotierung nur als eine einzige Vergabe (vgl. Slowik/Wagner 2002: 412).

bezogenen Bezahlungsinstrumente im Rahmen der flexiblen Haushaltsführung erwirtschaftet werden müssen, um Mehrausgaben zu vermeiden (Slowik/Wagner 2002: 413). Damit dürfen Leistungsprämien und -zulagen nur dann vergeben werden, wenn im Haushalt entsprechende Mittel ausgewiesen sind (Wießner 2002: 141).

Tabelle 8: Vergütung in Deutschland

Indikatoren Vergütung	Anreizsysteme D 1994	Anreizsysteme D 2006
Individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente	Nein	Ja
-Höhe	-	<i>Leistungszulagen bis zur Höhe von 7% des Anfangsgrundgehalts über den maximalen Zeitraum von einem Jahr</i>
-Bandbreite	-	<i>Maximal 15% der Bundesbeamten</i>
Individuelle negative leistungsbezogene Lohnkomponente	Nein	Ja
-Höhe	-	<i>Hemmung des Aufstiegs</i>
-Bandbreite	-	<i>k.A.</i>
Individuelle leistungsbezogene Prämien	Nein	Ja
-Höhe	-	<i>Einmalig bis zur Höhe des Anfangsgrundgehalts der Besoldungsgruppe</i>
-Bandbreite	-	<i>Maximal 15% der Bundesbeamten</i>
Dezentrale Lohngestaltung	Nein	Erweitert
Teambasierte leistungsbezogene Vergütung	Nein	Erweitert
Cafeteria-Systeme bei der Vergütung	Nein	Nein

Nach §§ 23 und 8 BBG sollten sich Beförderungen der Bundesbeamten stets ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung richten und u.a. auf den dienstlichen Beurteilungen beruhen. Wießner (2002: 70) hält es jedoch für berechtigt, das Instrument der Beförderung den Systembelohnungen zuzurechnen, da jeder Beamte damit rechnen kann, nach einer gewissen Amtszeit automatisch befördert zu werden. Rückstufungen aufgrund mangelnder Leistungen sind im deutschen Beamtenrecht nicht vorgesehen (vgl. Wagner 2002: 67; vgl. Henneberger 2004: 289f.). Insgesamt soll auf der Dimension Personalentwicklung der Indikator *individuelle leistungsbezogene Beförderungen und Rückstufungen* daher zu beiden Zeitpunkten unter starkem Vorbehalt positiv besetzt werden.

Mit der Änderung der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) von 2002 wurde erstmals rechtlich festgehalten, Personalentwicklung und Personalführung u.a. durch *Zielvereinbarungen* und Mitarbeitergespräche zu fördern (§ 1a BLV). Weiter empfiehlt das

Bundesinnenministerium in einem Leitfaden zur Leistungsbewertung (BMI 2006: 8ff.) eine an Zielvereinbarungen und Soll-Ist-Vergleiche gebundene Vergabe der Leistungsbezahlung. Es liegt aber im Ermessen der Ressorts und Behörden, die passenden Instrumente zur Leistungsbewertung zu finden (BMI 2006: 3) und Kriterien zur Zielvereinbarung, Regelungen über die Häufigkeit von Mitarbeitergesprächen etc. zu bestimmen. Nach Lorse (2005: 114) sind Mitarbeitergespräche mit Zielvereinbarungen, anders als dienstliche Beurteilungen, bislang noch nicht in der Realwelt der Bundesverwaltung angekommen und, auch die Einschätzung der Experten zeigte, dass die Anwendung von Zielvereinbarungen beschränkt geblieben ist.

Nach § 42 BLV waren Beamte bereits zum Zeitpunkt t_0 dazu verpflichtet, an Maßnahmen zur dienstliche Fortbildung teilzunehmen und dazu angehalten, sich durch eigene Fortbildungsmaßnahmen über die veränderten bzw. erhöhten Anforderungen an die Laufbahn vorzubereiten (vgl. Vaanholt 1997: 207). Fortbildungen erfolgen im Bundesdienst sowohl extern als auch durch eigene Fortbildungseinrichtungen (bspw. die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung - BAKÖV). Aufgabe der jeweiligen Ressorts ist es, für ihre Beamten „passgenaue Fortbildungs- und Personalentwicklungskonzepte“ (BMI 2006: 47) zu entwickeln.

Nach Löffler (2003: 253) zeigen die aktuellen Programme der BAKÖV, dass das Thema *Führungskräfteentwicklung* zwar hoch im Kurs steht, jedoch häufig nur einen geringen Teil der Beamten betrifft⁴⁹. Insgesamt konstatiert Löffler (2003: 254), dass Führungskräfteentwicklung aufgrund ihrer Freiwilligkeit ein großer Schwachpunkt in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geblieben ist. Ähnlich wie bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen gibt es keine zentrale Strategie des Bundes zur Personalentwicklung der leitenden Beamten.⁵⁰ Die Einschätzung des Gesprächspartners des DBB zu diesem Thema ist folgende:

„(...) jedenfalls kann man ja festhalten, dass in der 97er Reform in der Begründung ausgeführt worden ist, dass die Maßnahmen diensthabenseits zur Führungskräfteentwicklung verstärkt werden sollen. Wie weit das wirklich passiert ist, da bin ich vorsichtig“. (Gesprächspartner DBB).

⁴⁹ Bspw. nur Referenten kurz vor oder kurz nach Übertragung einer Führungsfunktion (vgl. Löffler 2003: 253).

⁵⁰ Ein Entwurf der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 zu einem „Gesetz zur Stärkung von Führungsverantwortung in der öffentlichen Verwaltung“ konnte nicht umgesetzt werden (vgl. Siedentopf 2003: 88; vgl. Lorse 2002).

Tabelle 9: Personalentwicklung in Deutschland

Indikatoren Personalentwicklung	Anreizsysteme D 1994	Anreizsysteme D 2006
Individuelle leistungsbezogene Beförderungen und Rückstufungen.	Eingeschränkt	Eingeschränkt
Individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen	Nein	Erweitert
- Bandbreite	-	<i>Gering</i>
Fort- und Weiterbildungen	Ja	Ja
Führungskräfteentwicklung	Eingeschränkt	Eingeschränkt

Hinsichtlich der Personalbeurteilungen soll zuerst die *Mitarbeiterbeurteilung* betrachtet werden. Nach § 40 BLV sind die Eignung und Leistung der Beamten mindestens alle fünf Jahre, oder wenn es dienstliche oder persönliche Verhältnisse erfordern, zu beurteilen. Die dienstlichen Beurteilungen sollen es dem Dienstherrn ermöglichen, seine Entscheidungen über die Verwendung und die Beförderung der Beamten zu treffen⁵¹ (Wagner 2002: 69). Mit der Dienstrechtsreform von 1997 wurden Richtlinien für die Mitarbeiterbenotung eingeführt, wonach die Vergabe der Bestnoten limitiert wurde.⁵² Nach Oechsler (1999: 11) wurde jedoch versäumt, mit der Einführung eines materiellen Anreizsystems gleichzeitig den „erforderlichen Unterbau in Form von Beurteilungsverfahren und dafür wiederum Mitarbeitergespräche zu schaffen“. Auch Frey, Hill und Klages (1998: 114) kritisieren, dass nach der Dienstrechtsreform von 1997 ein „einseitiger, autoritärer Charakter der Beurteilung“ beibehalten wurde. Der Vertreter des Bundesinnenministeriums unterstreicht, dass die Vergabe von Leistungsinstrumenten bewusst von den dienstlichen Beurteilungen getrennt worden ist und äußert sich dazu folgendermaßen:

„(...) man kann nicht sagen, dass die Leistungsbezahlung jetzt die Praxis der dienstlichen Beurteilung nennenswert beeinflusst hätte“. (Gesprächspartner BMI).

Insgesamt blieben die Beurteilungssysteme für die Mitarbeiter daher zwischen den Zeitpunkten t0 und t1 praktisch unverändert.

⁵¹ Bei der Personalbeurteilung finden hauptsächlich Verfahren Anwendung, deren „Grundprinzip die Zuordnung von Verhaltensbeobachtungen, Leistungseinschätzungen und Eigenschaftsmerkmalen zu einer mehrstufigen Skala mit notenähnlichen Bemerkungen ist“ (Lorig 2001: 266).

⁵² So darf die höchste Note nur an 15%, und die zweithöchste Note nur an 35% der Beamten einer Funktionsebene oder Besoldungsgruppe vergeben werden (Spiess 1997: 37, vgl. dazu Frey/Hill/Klages 1998: 112f.).

Mit § 1a BLV werden seit dem Jahr 2002 die Organisationseinheiten dazu angehalten, Personalentwicklung durch eine „Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ zu fördern. Dabei hat die jeweilige oberste Dienstbehörde über die Ausgestaltung ihrer Personalentwicklung und damit auch über die Anwendung von *Vorgesetztenbeurteilungen* zu entscheiden (§ 1a Abs. 2 BLV). Während Bundesministerin Zypries auf die – wenn auch begrenzten – Erfahrungen von Führungskräfte-Feedbacks in wenigen Ministerien hinwies (Zypries 2002: 9), konstatierte Lorse (2005: 117), dass Bewertungen der Vorgesetzten aus dem Blickwinkel der Mitarbeiter als ein Baustein der Beurteilung in den Beurteilungsrichtlinien der Bundesressorts bislang vergeblich zu suchen seien. Der Gesprächspartner des BMI äußert sich zu der Frage nach Vorgesetztenbeurteilungen folgendermaßen:

„Generell im Bundesbereich kann ich sagen, (gibt es) allenfalls Ausnahmen. Mir fehlt ein vollständiger Überblick, es ist so, von den gesetzlichen Normen oder den entsprechenden Rechtsverordnungen, die das Ganze gestalten, ist das nicht eingeführt. Ich schließe aber nicht aus, dass in einzelnen Behörden des Bundes das als (...) Element jetzt mal ausprobiert worden ist.“
(Gesprächspartner BMI)

Daher soll hier von einer begrenzten Modernisierung gesprochen werden.

Tabelle 10: Personalbeurteilung in Deutschland

Indikatoren Personalbeurteilung	Anreizsysteme D 1994	Anreizsysteme D 2006
Mitarbeiterbeurteilung	Ja	Ja
-Häufigkeit	<i>Mindestens alle fünf Jahre</i>	<i>Mindestens alle fünf Jahre</i>
-Einfluss auf Vergütung/Auf- Abstieg	<i>Eingeschränkt</i>	<i>Eingeschränkt</i>
-Verbindlichkeit	<i>Verpflichtend für alle Bundesbeamten</i>	<i>Verpflichtend für alle Bundesbeamten</i>
Vorgesetztenbeurteilung	Nein	Eingeschränkt
-Häufigkeit	-	<i>Unterschiedlich</i>
--Einfluss auf Vergütung/Auf- und Abstieg	-	<i>Nein</i>
-Verbindlichkeit	-	<i>Unterschiedlich</i>

Während auf der Dimension Tätigkeitsgestaltung, anders als in den Bundesländern, auf Bundesebene das Instrument einer *Führung auf Zeit* nicht eingeführt werden konnte (vgl. König/Füchtner 2000: 296), hatte bezüglich der *Arbeitszeitflexibilisierung* im Untersuchungszeitraum eine Reform stattgefunden. So wurde für die Staatsdiener mit der Dienstrechtsreform von 1997 im Gegensatz zu einer „familienpolitischen“ oder „arbeitsmarktpolitischen“ Teilzeitbeschäftigung (vgl. BMI 2005: 7) eine

„voraussetzungslose Teilzeitbeschäftigung“ eingeführt (§72 BBG). Damit gewährte der Bund eine Reduktion der Jahresarbeitszeit auf bis zu 50%, sofern ein Antrag nicht aufgrund dienstlicher Belange abgelehnt wurde⁵³ (vgl. König/Füchtner 2000: 297). Weiter kann nach § 7 Arbeitszeitverordnung (AZV) den Beamten, sofern dem keine dienstlichen Gründe entgegenstehen, durch gleitende Arbeitszeiten auch eine flexible Wochen- oder Tagesarbeitszeit ermöglicht werden. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten lag beim Bund im Jahre 1994 bei 4,1% (Statistisches Bundesamt 1996b: 34f.) und konnte bis zum Jahr 2005 auf 11,2 % steigen (Statistisches Bundesamt 2006).⁵⁴

Die Möglichkeit eines *Sabbaticals* wurde im Untersuchungszeitraum im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung als Freistellung bis zu einem Jahr eingeführt (BMI 2005: 10). Voraussetzung ist dabei ebenfalls, dass dienstlich Gründe dem nicht entgegenstehen (vgl. §9 Abs. 1 AZV). Über die Anwendung dieses Instrumentes für die Bundesbeamten äußert sich der Vertreter des BMI folgendermaßen:

„Mir liegen da keine Zahlen vor, aber ich weiß selbst hier aus der Umgebung des Bundesinnenministeriums, dass das durchgeführt worden ist. Das ist ein Instrument, was es gegeben hat, was aber doch letztendlich die große Ausnahme geblieben ist. Zum einen, weil die Leute sich das nicht leisten konnten oder wollten, zum anderen, weil es eben auch von vorn herein nur als Ausnahme angelegt worden ist (...). Ich weiß gar nicht, ob es das überhaupt aktuell noch gibt, ich meine sogar fast, (...) dass das schon - in der Praxis jedenfalls - wieder eingeschränkt worden ist“. (Gesprächspartner BMI)

Die *horizontale Mobilität* der Bundesbeamten war zum Zeitpunkt t0 gering. Eine beschränkte Änderung der Regelungen zur internen Mobilität wurde durch erweiterte Abordnungs- und Versetzungsmöglichkeiten mit der Dienstrechtsreform von 1997 eingeführt (vgl. Frey/Hill/Klages 1998: 118; vgl. König/Füchtner 2000: 297).

⁵³ Für familienpolitische Teilzeit wurde auch eine Reduktion auf weniger als 50% der Arbeitszeit ermöglicht (vgl. BMI 2001: 14).

⁵⁴ Um einer besseren Vergleichbarkeit zwischen den drei Ländern Rechnung zu tragen, werden hier die Teilzeitquoten für Beamte *und* Vertragsbedienstete betrachtet (vgl. Fußnote 62).

Tabelle 11: Tätigkeitsgestaltung in Deutschland

Indikatoren Tätigkeitsgestaltung	Anreizsysteme D 1994	Anreizsysteme D 2006
Erweiterte Entscheidungsbefugnisse und Ergebnisverantwortung/ Führung auf Zeit	Nein	Nein
Flexible und individualisierte Arbeitszeiten/ Teilzeitarbeit	Eingeschränkt	Ja
<i>Bandbreite</i>	<i>4,1% Teilzeitbeschäftigung (1994)</i>	<i>11,2% Teilzeitbeschäftigung (2005)</i>
Sabbatical	Nein	Eingeschränkt
<i>Bandbreite</i>	-	<i>Wird kaum genutzt</i>
Interne horizontale Mobilität	Eingeschränkt	Verstärkt

5.1.2 Reichweite der Reformen in Österreich

Nun soll die Reichweite der Reformen für den Fall Österreichs untersucht werden. Die Vergütung setzt sich in Österreich aus den Parametern Vorbildung, Alter und Funktion zusammen (Hartmann 2006: 332). Im Jahr 2006 existierte, wie auch 1994 - trotz des Vorhabens der Bundesregierung, eine solche einzuführen - keine *individuelle positive Leistungslohnkomponente* für die Beamten. Auch der Indikator für eine *individuelle negative leistungsbezogene Lohnkomponente* muss für t0 wie auch für t1 negativ besetzt bleiben. Anders als für die Vertragsbediensteten gab es für die Beamten nach dem österreichischen Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit, *individuelle leistungsbezogene Prämien* zu erhalten. Da die einzelnen Organisationseinheiten nicht eigenständig über die Lohngestaltung entscheiden können (Hammerschmid/Meyer 2003: 8), wird von einer geringen *Dezentralisierung* ausgegangen. Auch bezüglich dieses Indikators fanden im Zeitraum der Untersuchung keine Reformen statt. Eine monetäre Honorierung von *Teamleistungen* existiert in Österreich ebenso wenig wie *Cafeteria-Systeme* bei der Vergütung.

Tabelle 12: Vergütung in Österreich

Indikatoren Vergütung	Anreizsysteme A 1994	Anreizsysteme A 2006
Individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente	Nein	Nein
Individuelle negative leistungsbezogene Lohnkomponente	Nein	Nein
Individuelle leistungsbezogene Prämien	Nein	Nein
Dezentrale Lohngestaltung	Nein	Nein
Teambasierte leistungsbezogene Vergütung	Nein	Nein
Cafeteria-Systeme bei der Vergütung	Nein	Nein

Nicht nur bei der Vergütung lässt das aktuelle Dienstrecht der Bundesbeamten flexible Rahmenbedingungen vermissen. So besteht auch bei der Personalentwicklung „die Gefahr, dass ihr Umsetzungspotential durch strukturell bedingte Schwerfälligkeiten etwas gedämpft wird“ (Hartmann 2006: 339). Nach dem alten Dienstklassensystem wechselte ein Beamter durch eine *Beförderung* die Dienstklasse, wobei auf die Beförderungen kein Anspruch bestand. Traditionellerweise richteten sich dabei Beförderungen nach dem Erbringen entsprechender sachlicher Qualifikationsmerkmale, insbesondere nach der Erbringung einer adäquaten Arbeitsleistung (Thienel 1990: 84). Sowohl im Dienstklassen als auch im neuen Funktionssystem ist dazu nach §§ 81 ff. BDG eine Leistungsfeststellung durch eine Leistungsfeststellungskommission vorgesehen. Das Verfahren zur Leistungsfeststellung wird in der Praxis als nur wenig steuerungswirksam eingeschätzt und die Möglichkeit, *Rückstufungen* bei mangelnder Leistung durchzuführen, existiert nicht (Hartmann 2006: 337). Damit ist der erste Indikator dieser Dimension unter starkem Vorbehalt positiv zu besetzen.

In den Mitarbeitergesprächen, die durch das Inkrafttreten der Besoldungsreform von 1994 erstmals verpflichtend für die österreichischen Bundesbeamten im allgemeinen Verwaltungsdienst eingeführt worden sind, sollen die Arbeitsziele der Organisationseinheit und ihre Aufgaben für das Folgejahr erörtert und danach die individuellen Ziele des Mitarbeiters vereinbart werden (§ 45a Abs. 2 BDG). Solche *Zielvereinbarungen* dienen vorrangig der Personalentwicklung und Personalplanung.

Im BDG waren zu keiner Zeit verbindliche Regelungen zur *Fort- und Weiterbildung* der Bundesbeamten vorgesehen. Jedoch werden den Beamten verschiedene

Fortbildungsveranstaltungen angeboten, welche die „gesamte Breite der administrativen Fachbereiche sowie Trainings zur Persönlichkeitsentwicklung und Fremdsprachenkompetenz vermitteln sollen“ (Hartmann 2006: 336). Dabei haben die einzelnen Ressorts Fachausbildungsstätten und es gibt ein im Bundeskanzleramt angesiedeltes „Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM)“. In den Ausführungen des Bundeskanzleramtes zur Personalentwicklung im öffentlichen Dienst wird insbesondere von der „Vermittlung von Weiterbildungen und Praktika zur Förderung von Qualifikation und Aufstiegschancen der Bundesbediensteten“ gesprochen (Bundeskanzleramt Österreich 2005a: 22). Reformen der Instrumente und Methoden zur Fort- und Weiterbildung sind jedoch nicht erkennbar.

Bezüglich einer *Führungskräfteentwicklung* gibt es für die österreichischen Beamten keine gesetzlichen Vorgaben oder Empfehlungen, und es haben nur marginale Veränderungen stattgefunden. Hier ist das Managementprogramm für Führungskräfte des Bundes des ZVM zu nennen, welches im Jahre 2006 erstmals Pilotprogramme zur ressortinternen Führungskräfteentwicklung angeboten hatte (ZVM 2006).

Tabelle 13: Personalentwicklung in Österreich

Indikatoren Personalentwicklung	Anreizsysteme A 1994	Anreizsysteme A 2006
Individuelle leistungsbezogene Beförderungen und Rückstufungen.	Eingeschränkt	Eingeschränkt
Individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen	Nein	Ja
- <i>Bandbreite</i>	-	<i>Verpflichtend im jährlichen Mitarbeitergespräch für alle Bundesbeamten</i>
Fort- und Weiterbildungen	Ja	Ja
Führungskräfteentwicklung	Eingeschränkt	Eingeschränkt

Die dritte Dimension betrifft Personalbeurteilungen. Auf diesem Gebiet findet seit Inkrafttreten der Besoldungsreform eine *Beurteilung der Mitarbeiter* in dem jährlich zwischen Mitarbeiter und Vorgesetztem zu führenden Mitarbeitergespräch statt. So wird der Grad der Aufgabenerfüllung auf Grundlage der im Jahr zuvor getroffenen Vereinbarungen erörtert (§ 45a Abs. 1b BDG). Dabei beurteilt der Vorgesetzte, ob die gesetzten Ziele überschritten, erreicht oder nicht erreicht wurden, und welche Gründe dafür maßgeblich waren (Gloss 1994: 28). Die Beurteilungen finden auf einer

„sanktionslosen Gesprächsebene“ (Ebd.: 28) statt, d.h. sie haben keinen Einfluss auf die Vergütung oder Beförderung.

Eine *Vorgesetztenbeurteilung* ist nach dem BDG nicht vorgesehen. Zwar lädt das Feedback nach dem Mitarbeitergespräch auch zu einer Selbstthematisierung der Vorgesetzten ein. In der Praxis wird diese - nach Einschätzung von Oswald, Wimmer und Nagel (1999: 28) - von den Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung aber häufig konsequent vermieden.

Tabelle 14: Personalbeurteilung in Österreich

Indikatoren Personalbeurteilung	Anreizsysteme A 1994	Anreizsysteme A 2006
Mitarbeiterbeurteilung	Nein	Ja
-Häufigkeit	-	Jährlich
-Einfluss auf Vergütung/Auf- Abstieg	-	Nein
-Verbindlichkeit	-	Verpflichtend für alle Bundesbeamten
Vorgesetztenbeurteilung	Nein	Nein

Im Rahmen einer Veränderung der Tätigkeitsgestaltung wurde mit der Besoldungsreform die Möglichkeit geschaffen, hohe Leitungsfunktionen befristet auf fünf Jahre zu vergeben (Gloss 1994: 33). Es ist jedoch nur unter Vorbehalt von *Führung auf Zeit* zu sprechen, da diese Vergabe lediglich anstelle von Beförderungen nach dem Dienstklassensystem stattfindet und die höhere Funktion theoretisch bis zu 20 Jahre behalten werden kann (GÖD 1994a: 11; vgl. Öhlinger 1996: 149f.). So betrachtet auch der Vertreter der GÖD die zeitliche Limitierung in der Praxis als eingeschränkt:

„Und für Spitzenfunktionen (...) sind die Posten eigentlich nur befristet, auch die Besoldung zwar auf 5 Jahre befristet wobei in der Praxis das System aber so ist, dass sich kaum jemand traut, also ein Ressort, einen Spitzenbeamten abuberufen. (...) De facto gibt's dann eine Weiterbestellungskommission, und die Weiterbestellungskommission, die verlängert die Posten“.
(Gesprächspartner GÖD II).

Während zum Zeitpunkt t0 eine Herabsetzung der Wochenarbeitszeit für Beamte nur zur Pflege oder Betreuung naher Angehöriger zulässig war (vgl. Weichselbaum 2001: 243), wurde 1997 die Möglichkeit einer *Antragsteilzeit* geschaffen. Danach können Beamte aus beliebigen Gründen und sofern dem keine wichtigen dienstlichen Interessen entgegenstanden ihre Wochendienstzeit auf bis zu 50% reduzieren (§ 50a BGBl. I

1997/61). Zudem wurde im Jahr 2003 die Beschränkung einer Teilzeitausübung von maximal 10 Jahren vollständig aufgehoben (Bundeskanzleramt Österreich 2005b: 44) und bereits zwei Jahre zuvor die Möglichkeit für eine Flexibilisierung der Wochenarbeitszeit geschaffen. Während 1995 ca. 9% der Beschäftigten beim Bund Teilzeit leisteten, lag im Jahr 2004 der Anteil bei ca. 15% (Ebd.: 42).

Für die Bundesbeamten im Verwaltungsdienst gibt es im Gegensatz zu den Bundeslehrern, die nach § 213 BDG ein so genanntes Freijahr nehmen können, keine Regelungen zu Jahresarbeitsmodellen. Da Pilotprojekte, die ein *Sabbatical* vorsehen, nur sehr vereinzelt durchgeführt wurden (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2001: 46), soll dieser Indikator für beide Zeitpunkte negativ besetzt werden.

Hinsichtlich einer *internen horizontalen Mobilität* änderte sich in Österreich zwischen den Zeitpunkten t0 und t1 kaum etwas. Nach § 38 BDG sind Versetzungen an eine andere Dienststelle nur dann zulässig, wenn ein wichtiges dienstliches Interesse besteht und darüber hinaus für den Beamten kein wesentlicher wirtschaftlicher Nachteil verbunden ist. Von Hartmann (2006: 327) wird dies als „ausgeprägter Versetzungsschutz“ bezeichnet. Der Vertreter des Bundeskanzleramts beantwortete die Frage nach einer Änderung der internen Mobilität folgendermaßen:

„Wir haben sicherlich eine Kultur der mangelnden Mobilität, und diese Kultur der mangelnden Mobilität hat sich nicht allzu sehr geändert. (...). Die Mobilität über die Ressort- ,über die Ministeriengrenzen hinaus, die ist eigentlich nicht so häufig“. (Gesprächspartner Bundeskanzleramt)

Tabelle 15: Tätigkeitsgestaltung in Österreich

Indikatoren Tätigkeitsgestaltung	Anreizsysteme A 1994	Anreizsysteme A 2006
Erweiterte Entscheidungsbefugnisse und Ergebnisverantwortung/ Führung auf Zeit	Nein	Eingeschränkt
Flexible und individualisierte Arbeitsbedingungen/ Teilzeitarbeit	Eingeschränkt	Ja
<i>Bandbreite</i>	<i>Ca. 9% Teilzeitbeschäftigung (1995)</i>	<i>Ca. 15% Teilzeitbeschäftigung (2004)</i>
Sabbatical	Nein	Nein
Interne horizontale Mobilität	Eingeschränkt	Eingeschränkt

5.1.3 Reichweite der Reformen in der Schweiz

Im Folgenden soll die erste Forschungsfrage schließlich noch für den Fall der Schweiz beantwortet werden. Auf der ersten Dimension, der Vergütung wurde mit dem Bundespersonalgesetz (BPG) von 2002 eine *individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente* eingeführt. Während das BPG besagt, dass der Lohn nach Funktion, Erfahrung und Leistung zu bemessen ist, regelt die Bundespersonalverordnung (BPV⁵⁵) in Art. 39 die Höhe der Leistungslohnkomponente. Bezüglich der Bandbreite der Leistungskomponente geben Richtwerte des Bundesrates eine Orientierung darüber, welcher Anteil des Bundespersonals von einer Lohnerhöhung in welchem Umfang betroffen sein sollte (vgl. EPA 2001: 14). Zwar gab es bereits nach dem Beamtenengesetz (BtG) einzelne Bestimmungen, die es erlaubten, besondere Leistungen der Bediensteten zu belohnen.⁵⁶ Diese Maßnahmen spielten jedoch nur in Ausnahmefällen eine Rolle (Meyer 1999: 137) und wurden vom Vertreter des EPA wurden folgt bewertet:

„Also ich würde sicher für damals nicht von Leistungselementen sprechen. Das war eine Lohnentwicklung unabhängig von - ich sag das ein bisschen plakativ, ein bisschen schwarz-weiß - aber unabhängig der Leistung“. (Gesprächspartner EPA)

Die außerordentlichen Besoldungserhöhungen nach dem BtG sollen damit *nicht* als Ausprägung einer individuellen leistungsbezogenen Lohnkomponente zum Zeitpunkt t0 bewertet werden.

Was eine *negative Leistungslohnkomponente* betrifft, so gab es zwischen 1994 und 2006 keine Änderungen. Damals wie heute kann bei mangelnder Leistung die Lohnerhöhung verweigert, nicht jedoch das Gehalt gekürzt werden (vgl. Art. 45 Abs. 2bis BtG; vgl. Art. 39 Abs. 6 BPG; Schedler 1993: 225). Die Richtlinien des Bundesrates empfehlen heute jedoch, dass bis zu 3% von der Verweigerung der Lohnerhöhung betroffen sein sollten⁵⁷ (EPA 2001: 14).

⁵⁵ Das BPG regelt nur besonders wichtige und grundlegende Elemente des Personalrechts. Die spezifischen Bestimmungen in Hinblick auf die Ausgestaltung der Anreizsysteme werden als Ausführungsbestimmungen vom Bundesrat erlassen (Art. 37 BPG). Für die Bundesverwaltung sind die Ausführungsbestimmungen in der *Bundespersonalverordnung (BPV)* vom 3. Juli 2001 festgelegt.

⁵⁶ So konnten nach Art. 44 Abs. 1bis BtG hervorragende Leistungen mit einer zusätzlichen Lohnerhöhung honoriert werden.

⁵⁷ 1994 wurden lediglich 0,19 % der Bundesbediensteten die Besoldungserhöhung verweigert (Helbling 1994: 139)

Nach Art. 44 BtG konnten zum Zeitpunkt t0 einmalige *Leistungsprämien* ausgegeben werden, die nicht an eine Leistungsbeurteilung gekoppelt waren. Diesen Prämien entsprechen die Einsatzprämien nach dem BPG, welche sich insbesondere für die Abgeltung außerordentlicher Anstrengungen im Nachhinein eignen und für welche keine Regelungen bezüglich der Häufigkeit oder Bandbreite existieren (vgl. EPA 2001: 27). Eine Reform stellt hingegen die Einführung von Anerkennungsprämien dar, welche an das Ergebnis der Leistungsbeurteilung gekoppelt worden sind und deren Umfang und Vergabebandbreite in Art. 49 BPV festgelegt ist.

Anders als 1994 kann heute von einer *dezentralen Lohngestaltung* für das Bundespersonal gesprochen werden. Zum Zeitpunkt t0 wurde der Grundlohn der Beamten nach einer vom Parlament festgelegten Besoldungsskala bestimmt, (Bundesversammlung 1998: 18) und es erfolgte zumeist ein automatisches Aufsteigen in der Lohnklasse. Für die Festsetzung des Lohnes sieht zwar auch das BPG ein Lohnklassensystem vor, jedoch richtet sich die Entwicklung des Lohnes nun nach der individuellen Leistung und wird dezentral bestimmt. So setzen die Bundesämter und die ihnen gleichzustellenden Organisationseinheiten auf Antrag der direkten Vorgesetzten den Lohn des jeweiligen Bediensteten fest (Art. 39 Abs. 7 BPV).

Da sich die Lohnentwicklung und die Anerkennungsprämien nach individuellen Beurteilungen richten und mit diesen keine Gruppenleistungen berücksichtigt werden, kann von einer *teambasierten leistungsbezogenen Vergütung* für das schweizerische Bundespersonal weder zum Zeitpunkt t0, noch zum Zeitpunkt t1 die Rede sein. Bei den Einsatzprämien besteht jedoch die Möglichkeit, diese an Gruppen auszugeben (Art. 47 Abs. 3 BPV), was insbesondere vom Vertreter des VPOD positiv bewertet wurde:

„Diese Erfahrungen wurden gemacht, und je kollektiver man diese Einsatzprämien verteilte, desto besser wurden sie auch akzeptiert von der Belegschaft“. (Gesprächspartner VPOD)

Der letzte Indikator für eine leistungsbezogene Vergütung betrifft eine Individualisierung der Honorierung nach einem *Cafeteria-System*. Hierzu gibt es beim Bund schon lange eine Reihe von Vergünstigungen (z.B. über Bahnabonnemente), und zumindest die Einsatzprämien können nach dem BPG auch in Form von kleineren Naturalprämien ausgegeben werden (Art. 47 Abs. 2 BPV). Der Vertreter des PVBs beantwortet die Frage nach der Einführung von Cafeteria-Systemen wie folgt:

„Der frühere Direktor des Eidgenössischen Personalamts Hablützel, der war ein starker Verfechter von dem, hat das teilweise auch umgesetzt. (...) Anstelle von Prämien hat man beispielsweise eine Weiterbildung gegeben, und, und, und.... Ich weiß nicht, ob das unter Cafeteria schon läuft, aber das waren so meine ersten Berührungspunkte, wo ich schon diesen Begriff gehört habe. Ich glaube teilweise ist „leise“ etwas vorhanden. (...) Es gibt so Ansätze.“
(Gesprächspartner PVB)

Insgesamt hat die Einführung eines umfassenden Cafeteria-Systems bei der Vergütung nach NPM-Gesichtspunkten zwar nicht stattgefunden, jedoch soll von einer begrenzten Reform ausgegangen werden.

Tabelle 16: Vergütung in der Schweiz

Indikatoren Vergütung	Anreizsysteme CH 1994	Anreizsysteme CH 2006
Individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente	Nein	Ja
-Höhe	-	Jährlich zwischen 3 und 6% des Grundeinkommens
-Bandbreite	-	Richtwerte: 3% Lohnerhöhung für 65-75% der Beschäftigten; 3,1-4 % Lohnerhöhung für 10-25% der Beschäftigten; 4-6% Lohnerhöhung für 0-5% der Beschäftigten
Individuelle negative leistungsbezogene Lohnkomponente	Ja	Ja
-Höhe	Verweigerung der automatischen jährlichen Besoldungserhöhung	Verweigerung der automatischen jährlichen Besoldungserhöhung
-Bandbreite	1994 für 0,19% der Beschäftigten	Richtwert: 0-3% der Beschäftigten
Individuelle leistungsbezogene Prämien	Ja	Ja. Neben Einsatzprämien wurden Anerkennungsprämien eingeführt
-Höhe	Keine Vorgaben	1-12 % des Grundeinkommens als Anerkennungsprämie
-Bandbreite	Keine Vorgaben	1-6% Anerkennungsprämie für max. 15% der Beschäftigten und 7-12% Anerkennungsprämie für max. 3% der Beschäftigten
Dezentrale Lohngestaltung	Nein	Ja
Teambasierte leistungsbezogene Vergütung	Nein	Nein. Jedoch können Einsatzprämien an Gruppen ausgegeben werden

Auf dem Gebiet der Personalentwicklung stellt das schweizerische Beamtensystem einen Sonderfall dar (vgl. Germann 1998: 115). So kannte der Beamte nach dem Amtsdauerprinzip keine *Beförderungen oder Rückstufungen* im Rahmen einer reglementierten Laufbahn. Als Beförderung galt nach Art. 12 Abs. 1 BtG jedoch die Wahl eines Beamten zum Träger eines Amtes, welches in einer höheren Besoldungsklasse eingereiht war. Kriterium für diese Wahl waren in erster Linie dienstliche Bedürfnisse (Art. 12 Abs. 2 BtG). Im BPG kommt der Begriff „Beförderung“ nicht

mehr vor. Jedoch gibt es Funktionswechsel, die sowohl nach oben als auch nach unten führen können (vgl. EPA 2001: 23) und die *nicht* an die Ergebnisse der Leistungsbeurteilungen geknüpft sind. Die Indikatoren zu einer individuellen leistungsorientierten Beförderung und Rückstufung sollen damit sowohl für den Zeitpunkt t0 als auch für t1 negativ besetzt werden.

Nach dem Beamtenrecht fehlten klare Zielsetzungen für die schweizerischen Bundesbeamten (Hablützel 1991: 149). So richteten sich 1987 eingeführte periodische Personalbeurteilungen nicht nach vorher vereinbarten Zielen (vgl. Helbling 1994: 136f.). Erst mit dem BPG ist nun eine „zielorientierte Entwicklung“ der Angestellten vorgesehen (Art. 4 Abs. 3 BPG). Kernelemente des Personalentwicklungsprozesses sind danach die *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern in den jährlichen Mitarbeitergesprächen (vgl. EPA 2003a: 6). Dabei werden die von jedem Mitarbeiter erwarteten Leistungen definiert und die Rahmenbedingungen festgelegt (Lienhard 2005: 451).

Bezüglich der *Fort- und Weiterbildung* des Personals nimmt in der Schweiz das EPA eine zentrale Rolle ein. So stellt das Amt in Koordination mit den Angeboten der Departemente und Ämter Seminare, Kurse und Workshops zur Weiterentwicklung des Personals zur Verfügung (EPA 2003a: 12). Diese Maßnahmen haben sich mit Einführung des Bundespersonalgesetzes konkretisiert und verstärkt. In der BPV ist nun festgelegt, dass der Arbeitgeber die Kosten für bedarfsorientierte Ausbildungen zu tragen hat. An bedürfnisorientierten Weiterentwicklungen kann er sich freiwillig finanziell oder durch die Bereitstellung von Zeit beteiligen (Art. 4 Abs. 4 BPV).

Programme zur *Führungskräfteentwicklung* wurden zwar bereits in den 1970er Jahren lanciert, jedoch blieb der Umfang bis in die 1990er Jahre begrenzt, was nicht zuletzt an den lange Zeit knapp bemessenen Mitteln des EPAs lag (vgl. Germann 1996: 137ff.). Mit Art. 4 Abs. 2 BPG ist nun festgelegt, dass die Arbeitgeber für Kaderförderung und Management zu sorgen haben. Das EPA entwickelt die Grundlagen, koordiniert die Kaderentwicklung für die Bundesverwaltung und unterstützt die Departemente bei der Umsetzung (vgl. Art. 5 BPV).

Tabelle 17: Personalentwicklung in der Schweiz

Indikatoren Personalentwicklung	Anreizsysteme CH 1994	Anreizsysteme CH 2006
Individuelle leistungsbezogene Beförderungen und Rückstufungen.	Nein	Nein
Individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen	Nein	Ja
- Bandbreite	-	<i>Gesamtes Bundespersonal</i>
Fort- und Weiterbildungen	Ja	Erweitert
Führungskräfteentwicklung	Ja	Erweitert

Personalbeurteilungen sind heute ein wichtiges Instrument für das Bundespersonal. Zwar wurden bereits 1987 *Mitarbeiterbeurteilungen* eingeführt (Art. 23 BO), die in einem Rhythmus von i.d.R. zwei bis maximal vier Jahren durchzuführen waren (vgl. Helbling 1994: 136f.). Mit der Reform zum BPG wurde jedoch die Häufigkeit der Beurteilungen erhöht, und ihre Ergebnisse bilden heute, anders als zum Zeitpunkt t0, die Grundlage für die Lohnentwicklung (Art. 15 BPV). So sind Vorgesetzte verpflichtet, für jeden ihrer Mitarbeiter einmal jährlich und auf Grundlage der Zielvereinbarungen aus dem Mitarbeitergespräch eine Beurteilung durchzuführen. Neben der Leistungserreichung soll in den Beurteilungen auch das Verhalten und die Fähigkeiten im Sinne von Kompetenzen bewertet werden (EPA 2001: 11).

Vorgesetztenbeurteilungen existierten zum Zeitpunkt t0 nicht und wurden auch durch das BPG nicht explizit eingeführt. Jedoch hält Art. 15 Abs. 2 BPV fest, dass die Vorgesetzten in den Mitarbeitergesprächen und Personalbeurteilungen Rückmeldungen zu ihrem Führungsverhalten erhalten. Nach Ansicht des EPA stellt diese eingeschränkte Vorgesetztenbeurteilung einen „ersten Schritt zur Ausweitung der Perspektive im Sinne der Rundumbeurteilung von 360 Grad“ dar (EPA 2001: 11). Auf die Vergütung der Führungskräfte haben die Rückmeldungen der Mitarbeiter jedoch keinen Einfluss.⁵⁸ Die Praxis von Vorgesetztenbeurteilungen wird vom Gesprächspartner des Personalamtes wie folgt beurteilt:

*„Es gibt einzelne Ämter, Bundesämter, die machen eine Umkehrbeurteilung, auch im Sinne von Vorgesetztenbeurteilungen. (...) Aber es ist nicht die Regel. (...) 360 Grad ist die Ausnahme.“
(Gesprächspartner EPA)*

⁵⁸ Allerdings ist es den Vorgesetzten der Führungskräfte freigestellt, im Rahmen ihrer Beurteilung die Mitarbeitenden der betreffenden Führungsperson bezüglich des Führungsverhaltens zu konsultieren (EPA 2001: 11).

Tabelle 18: Personalbeurteilung in der Schweiz

Indikatoren Personalbeurteilung	Anreizsysteme CH 1994	Anreizsysteme CH 2006
Mitarbeiterbeurteilung	Ja	Ja. Mit 5 Beurteilungsstufen und hauptsächlich auf Grundlage der Zielvereinbarungen
-Häufigkeit	Alle 2-4 Jahre	Jährlich
-Einfluss auf Vergütung/Auf- Abstieg	Nein	Ja
-Verbindlichkeit	Verpflichtend für alle Bundesbeamten	Verpflichtend für das gesamte Bundespersonal
Vorgesetztenbeurteilung	Nein	Eingeschränkt
-Häufigkeit	-	Jährlich
-Einfluss auf Vergütung/Auf- und Abstieg	-	Nein
-Verbindlichkeit	-	Betrifft alle Vorgesetzten, die Mitarbeitergespräche führen

Auf der Dimension Tätigkeitsgestaltung kann in der Schweiz von der Einführung von *Führung auf Zeit* gesprochen werden. Nach der BPV können Bedienstete dadurch eine höher bewertete Funktion vorübergehend übernehmen und dafür Funktionszulagen erhalten (Art 46 BPV). Die monatlichen Zulagen berechnen sich dabei nach der Bewertung der höher eingereichten Funktion (EPA 2001: 26).

Eine der zentralen Reformaufgaben stellte in der Schweiz die *Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitszeit* dar (Hablützel/Rebecchi 2001: 6). So kann es Vollzeitbeschäftigten möglich sein, ihre Wochenarbeitszeit in einer Bandbreite von +/- 2 Stunden und Lohn von +/- 4% zu vereinbaren oder für zusätzliche geleistete Wochenarbeitszeit zusätzliche Ferientage zu bekommen (Art. 31 VBPV). Weiter sieht die Verordnung zur Bundespersonalverordnung die Anwendung einer flexiblen Jahres- und Gruppenarbeitszeit und die Erweiterung von Teilzeitarbeit vor. Es besteht in der Schweiz kein Recht auf Teilzeit- und Bandbreitenregelungen, jedoch werden die Organisationseinheiten dazu angehalten, ihren Angestellten eine Flexibilisierung der Arbeitszeit zu ermöglichen, soweit dies betrieblich möglich ist (Art.64 Abs. 4 BPV). Während 1996 11% der Bundesbeschäftigten Teilzeit leisteten, lag im Januar 2006 der Anteil bei 23,3 % (Bundesversammlung 1998: 10; EPA 2006: 16).⁵⁹

⁵⁹ Da für das Jahr 2006 das Bundespersonal in seiner Gesamtheit erfasst wurde, werden die Beamten zum Zeitpunkt t0 an dieser Stelle nicht isoliert betrachtet.

Als Instrument zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ist vorgesehen, dass das Bundespersonal ein *Sabbatical* nehmen kann. Laut dem Vertreter des EPAs gab es diese Form nach dem BtG

„(...) eigentlich nicht; das ist wirklich eine absolute Neuerung mit dem heutigen Gesetz“. (Gesprächspartner EPA)

Auch der Experte des PVB sah in der Einführung des Sabbaticals einen Reformschritt:

„Ja, ich glaube, hier ist ein Schritt nach vorne gemacht worden. (...) Ich will nicht sagen, Sabbaticals sind flächendeckend, aber die Möglichkeit besteht und es wird genutzt. (...). Das kann man wahrscheinlich als einen positiven Effekt der neuen Anstellungsbedingungen und des neuen Rechts durchaus erwähnen, dass das die Möglichkeit dort öffnete, solche Sabbaticals vermehrt zu konsumieren“. (Gesprächspartner PVB)

Ein Sabbatical kann zwischen der zuständigen Stelle und der angestellten Person dann vereinbart werden, wenn dies betrieblich und finanziell möglich ist (Art. 30 Abs. 2 VBPV).

Nach dem Beamtenrecht war die *interne horizontale Mobilität* in der Bundesverwaltung durch die beabsichtigte Kontinuität der Amtsführung erschwert (Thom/Ritz 2004: 266). Art. 4 Abs. 2 BPV hält die Departemente heute dazu an, die berufliche Mobilität des Bundespersonals zu erhöhen. Explizit spricht Art. 5 BPV Abs. 2 die Förderung der internen Mobilität von Führungskräften an. Während den Organisationseinheiten keine Vorgaben bezüglich der Mobilität gemacht werden, empfiehlt das Konzept des EPAs zur Personalentwicklung eine Förderung des internen Arbeitsmarktes als zentrales strategisches Element für die Bundesverwaltung (EPA 2003b: 3).

Tabelle 19: Tätigkeitsgestaltung in der Schweiz

Indikatoren Tätigkeitsgestaltung	Anreizsysteme CH 1994	Anreizsysteme CH 2006
Erweiterte Entscheidungsbefugnisse und Ergebnisverantwortung/ Führung auf Zeit	Nein	Ja, durch „Funktionszulagen nach Monatsbefugnissen“
Flexible und individualisierte Arbeitsbedingungen/ Teilzeitarbeit	Eingeschränkt	Ja
<i>Bandbreite</i>	<i>11% Teilzeitbeschäftigung (1996)</i>	<i>23,3% Teilzeitbeschäftigung (2006)</i>
Sabbatical	Nein	Ja
<i>Bandbreite</i>	-	Wird verstärkt genutzt
Interne horizontale Mobilität	Eingeschränkt	Verstärkt

5.1.4 Vergleich der Reichweite der Reformen

Die folgende Tabelle soll nun einen Vergleich der Reichweite der Reformen zwischen den drei Ländern ermöglichen und damit die erste Forschungsfrage - *Inwieweit wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz zwischen 1994 und 2006 die Anreizsysteme für Bundesbeamte reformiert?* – beantworten. Dabei wird, abgeleitet aus den vorangehenden Betrachtungen, für jeden Indikator aufgezeigt, ob im Untersuchungszeitraum Reformen (+), begrenzte Reformen (○) oder keine expliziten Reformen (-) stattgefunden haben:

Tabelle 20: Vergleich der Reichweite der Reformen

Indikatoren	Deutschland	Österreich	Schweiz
Vergütung			
Individuelle positive leistungsbezogene Lohnkomponente	+	-	+
Individuelle negative leistungsbezogene Lohnkomponente	+	-	-
Individuelle leistungsbezogene Prämien	+	-	○
Dezentrale Lohngestaltung	○	-	+
Teambasierte leistungsbezogene Vergütung	○	-	○
Cafeteria-Systeme bei der Vergütung	-	-	○
Personalentwicklung			
Individuelle leistungsbezogene Beförderungen und Rückstufungen	-	-	-
Individuelle Ziel- und Leistungsvereinbarungen	○	+	+
Fort- und Weiterbildungen	-	-	○
Führungskräfteentwicklung	-	-	○
Personalbeurteilung			
Mitarbeiterbeurteilung	-	+	○
Vorgesetztenbeurteilung	○	-	○

Fortsetzung der Tabelle auf S. 58

Indikatoren	Deutschland	Österreich	Schweiz
Tätigkeitsgestaltung			
Erweiterte Entscheidungsbefugnisse und Ergebnisverantwortung/ Führung auf Zeit	-	○	+
Flexible und individualisierte Arbeitsbedingungen/ Teilzeitarbeit	+	+	+
Sabbaticals	○	-	+
Interne horizontale Mobilität	○	-	○

Erläuterung: + = Reformen; ○ = begrenzte Reformen; - = keine expliziten Reformen

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Reichweite der Reformen in Deutschland beschränkt geblieben ist. Zwar erfolgten in der Dimension „Vergütung“ Reformen, auf den anderen Dimensionen können jedoch nur begrenzte oder gar keine Veränderungen beobachtet werden. Insbesondere hinsichtlich der Indikatoren zur Personalentwicklung haben in Deutschland praktisch keine Reformen für die Beamten stattgefunden. Noch weniger weit reichten die Reformen in Österreich. Nach den Indikatoren bezüglich der Vergütung blieb eine Modernisierung auf diesem Gebiet komplett aus. Auch auf den anderen Dimensionen fanden lediglich bei Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Mitarbeiterbeurteilungen sowie der Flexibilisierung der Arbeitszeiten Reformen in der Alpenrepublik statt. Die Schweiz ist schließlich das Land, in welchem die größte Reichweite der Reformen der Anreizsysteme zu erkennen ist. So fanden dort auf jeder der vier Dimensionen teilweise umfassende Veränderungen statt. Die erste Forschungsfrage kann damit als beantwortet gelten und zeigt eine Varianz auf der abhängigen Variable der Hypothesen auf. Für die Erklärung dieser Varianz soll die folgende Beschreibung der Reformprozesse als Grundlage dienen.

5.2 Reformprozesse und -diskurse

Dieser Abschnitt beschreibt die Reformprozesse und -diskurse in den drei Untersuchungsländern. Die Beschreibung soll der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage dienen und beleuchtet - nach einer kurzen Darstellung der Reformpfade vor dem Zeitpunkt t0 - den Untersuchungszeitraum von 1994 bis 2006 in chronologischer Reihenfolge. In Hinblick auf den theoretischen Rahmen, der zur Erklärung der

Reichweite der Reformen herangezogen werden soll, wird in diesem Abschnitt insbesondere versucht, die relevanten Akteure, sowie deren Standpunkte hinsichtlich einer Reform der Anreizsysteme darzustellen.

5.2.1 Deutschland

5.2.1.1 Reformpfade bis 1994

In den 1970er Jahren wurden in Deutschland erste Versuche gemacht, das Dienstrecht der Beamten umfassend zu reformieren. Die Ergebnisse einer Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1973 (Studienkommission 1973) konnten jedoch u.a. mangels eindeutiger politischer Mehrheiten und wegen dem Widerstand der Interessenverbände nicht umgesetzt werden⁶⁰ (vgl. Rieger 2005: 236; vgl. Vaanholt 1997: 1; vgl. Bogumil/Jann 2005: 194). Reichard (2003: 232) spricht davon, dass das öffentliche Dienstrecht im Hinblick auf das Thema Leistungsverhalten in der Folgezeit einen über 25-jährigen Stillstand erfahren hatte.

Eine Weiterentwicklung der Reformvorschläge erfolgte dann erst in den 1990er Jahren. So empfahl 1994 ein Perspektivbericht der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechtes u.a. die Einführung ergänzender leistungsorientierter Bezahlungselemente (BMI 1994: 7) sowie „eine moderne Personalführung, die auch nicht-monetäre Leistungsanreize bietet“ (Ebd.: 8). Insgesamt zeigte sich jedoch die Bundesregierung aus Union und FDP zu diesem Zeitpunkt, trotz der im Perspektivbericht genannten Ansätze, eher zurückhaltend, was die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts betraf (Jann/Wewer 1998: 237). Während die Interessenvertretungen Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) und Deutscher Beamtenbund (DBB) eine Ausweitung der freiwilligen Teilzeitbeschäftigung forderten (Heinemann 2002: 174), war die Einführung von materiellen leistungsbezogenen Anreizen umstritten. So konnte sich innerhalb des Dachverbandes DGB die ÖTV im September 1994 nach kontroversen Diskussionen nur mit knapper Mehrheit darauf einigen, leistungsbezogene Einkommensbestandteile unter bestimmten Bedingungen zu akzeptieren (vgl. Keller 1998: 210; vgl. Tondorf 1995: 73). DBB und DGB zeigten sich leistungsbezogenen

⁶⁰ Zudem bestanden in zentralen Fragen „unüberbrückbare“ Interessengegensätze zwischen den Interessenverbänden der Beamtenschaft (Keller 1993b: 259).

Vergütungselementen schließlich nicht völlig verschlossen, lehnten aber eine Leistungszulage ohne vorgelagerte sachgerechte Vergabekriterien ab (Frey/Hill/Klages 1998: 106; Tondorf 1995: 75).

5.2.1.2 Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts 1996/1997

Auf Grundlage des Perspektivberichtes legte die Bundesregierung im März 1996 einen Gesetzentwurf zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vor⁶¹ (BT-Drucksache 13/3994). Der Entwurf sah als zentrale Maßnahmen vor, die Leistungselemente bei der Bezahlung zu verbessern, das Bezahlungssystem insgesamt flexibler zu gestalten und eine voraussetzungslose, unbefristete Antragsteilzeit einzuführen (Ebd.: 1f.).

Im April 1996 wurde der Entwurf unter Beteiligung von DGB, DBB und externen Sachverständigen im Innenausschuss angehört. Die SPD-geführte Länderkammer lehnte das Vorhaben ab, da ihr die Regelungen nicht weitgehend genug waren (Böhm 1997: 101). So forderte der Bundesrat die Länderkompetenz über die generelle Einführung der Leistungselemente, um an den Bedürfnissen des jeweiligen Landes orientierte Regelungen treffen zu können (Wießner 2002: 37). Weiter verlangte die Länderkammer eine erleichterte Veranlassung von Laufbahnwechseln für die Beamten (BT-Drucksache 13/1190: 7). Die Vorschläge aus Hessen und Schleswig-Holstein, das Berufsbeamtentum abzuschaffen, wurden jedoch nicht von den anderen SPD-geführten Ländern geteilt (Frey/Hill/Klages 1998: 108; Adolf/Durner 1997: 13). Wie auch die Opposition im Bundestag kritisierte der Bundesrat am Entwurf der Regierung außerdem, dass keine Einführung eines Beamtenverhältnisses auf Zeit vorgesehen war (BT-Drucksache 13/4076: 2).⁶² DBB und der DGB begrüßten grundsätzlich zwar die geplante Einführung von Leistungskomponenten, beanstandeten aber die vorgesehene Kostenneutralität der Reform. Der Beamtenbund kritisierte explizit die vom Bundesrat geforderten erweiterten Kompetenzen für die Bundesländer und die Möglichkeit der erleichterten Abordnungen und Versetzungen (DBB 1997; Frey/Hill/Klages 1998: 106; Adolf/Durner 1997: 90). Ein häufig genannter Kritikpunkt nicht nur von Seiten des

⁶¹ Dazu sollte u.a. das Bundesbeamtengesetz, das Beamtenrechtsrahmengesetz, die Bundeslaufbahnverordnung und das Bundesbesoldungsgesetz geändert werden (vgl. BT-Drucksache 13/3994).

⁶² „Führung auf Zeit“ wurde von der Bundesregierung mit der Begründung abgelehnt, dass eine grundsätzliche dauerhafte Übertragung eines Amtes zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Beamten notwendig sei (Kanter 1995: 176).

DBBs war der Mangel an Kriterien zur Leistungsmessung (Oechsler/Vaanholt 1997). So stand eine Reform des Beurteilungswesens nicht auf der Agenda. Anders als der Beamtenbund forderte der DGB eine generelle Vergabe von Führungspositionen auf Zeit (vgl. Frey/Hill/Klages 1998: 105; Hagedorn 1995: 181) und sah darin einen zentralen Kritikpunkt am Vorhaben der Regierung. Auch bezüglich der Leistungskomponenten hatte sich der DBB trotz genereller Zustimmung zurückhaltender gezeigt als der DGB bzw. die ÖTV (vgl. Hagedorn 1995; vgl. Mai 1995).

Erst der Vermittlungsausschuss konnte schließlich eine Einigung zwischen Bund und Ländern herbeiführen. So sollte es den Ländern freigestellt sein, ein Amt mit leitender Funktion zunächst im Beamtenverhältnis auf Zeit zu übertragen (BT-Drucksache 13/6825: 2). Bundesbeamte waren von dieser Regelung jedoch nicht betroffen (vgl. Derlien 2002: 246). Bezüglich einer eigenständigen Vergabe von Leistungselementen konnten sich die Länder hingegen nicht durchsetzen (Wießner 2002: 37). Die wichtigsten Neuerungen für die Anreizsysteme der Bundesbeamten waren nach der Dienstrechtsreform die Einführung von Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen (BGBl. I 1997 Nr. 12: 332). Weiter wurden mit der Reform Abordnungs- und Versetzungsmöglichkeiten durch den Dienstherrn erweitert und eine voraussetzungslose Antragsteilzeit sowie Richtlinien für die Mitarbeiterbenotung eingeführt (BGBl. I 1997 Nr. 12: 325ff.).⁶³

Während Innenminister Kanther das Gesetz, das am 01.07.1997 in Kraft trat, als „wichtigsten Reformansatz für den öffentlichen Dienst seit Jahrzehnten“ feierte (nach Jann/Wewer 1998: 237), wurden die neuen Regelungen von der Opposition im Bundestag und den Interessenvertretungen der Beamten stark kritisiert (Naschold/Bogumil 2000: 152). Nach Ansicht des DBB wurde das eigentliche Ziel der Dienstrechtsreform weit verfehlt und seine Forderungen lediglich im Ansatz berücksichtigt. Der Beamtenbund kritisierte das Beteiligungsverfahren und konstatierte, dass der Eindruck einer reinen Anhörung erweckt wurde (Adolf/Durner 1997: 127).⁶⁴

⁶³ Ausführlichere Darstellungen der neuen gesetzlichen Regelungen finden sich bei Beus/Bredendiek (1997); Bonorden/Rieger (2001) und Henneberger (2004: 280ff.).

⁶⁴ Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Reformen siehe Jann und Wewer (1998), Reichard (1997) sowie Lecheler (1997).

5.2.1.3 Besoldungsstrukturgesetz 2002

Nach dem Regierungswechsel 1998 wurde im Auftrag der rot-grünen Regierung ein Erfahrungsbericht zur Reform von 1997 erstellt. Dieser hielt fest, dass insbesondere das Fehlen verbindlicher Vergabekriterien für die Leistungselemente von den Bundesbeamten negativ betrachtet wurde. Weiter wurde die Begrenzung des Empfängerkreises auf maximal 10% kritisiert und der Umfang der monetären Leistungselemente als zu gering betrachtet⁶⁵ (BMI 2001).

Im Jahr 2001 legte die Bundesregierung einen Entwurf zur Modernisierung der Besoldungsstruktur (Besoldungsstrukturgesetz) vor. Die zentralen - die Anreizsysteme der Bundesbeamten betreffenden - Punkte des Entwurfes waren eine Flexibilisierung der Bezahlung im Eingangsamt und ersten Beförderungsamte durch die Einführung von Bandbreiten über drei Besoldungsgruppen⁶⁶, weitere Leistungsanreize durch Einführung der Bandbreitenförderung und eine Zulage für die vorübergehende Wahrnehmung herausgehobener Funktionen (BT-Drucksache 14/6390: 1). Die Vorschläge der Bundesregierung wurden von DGB und DBB im Rahmen des Beteiligungsverfahrens weitgehend abgelehnt. Insbesondere sahen die Beamtenvertreter die einheitlichen Strukturen der Besoldung durch eine Bandbreitenregelung gefährdet (BT-Drucksache 14/6390: 19; vgl. Slowik/Wagner 2002: 410f.). Während der DBB eine Zulage für befristete Führungsverantwortung ablehnte, stieß dieses Instrument hingegen auf die grundsätzliche Zustimmung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (BT-Drucksache 14/6390: 19). Der unionsgeführte Bundesrat äußerte weitgehend dieselben zentralen Bedenken wie der Beamtenbund. Ausdrücklich kritisierte er die Bandbreitenregelung, aber auch die Regelungen zu einer befristeten Führungszulage (Ebd.: 21ff.). Die Bundesregierung reagierte auf das Ergebnis einer öffentlichen Anhörung im Dezember 2001 mit umfassenden Korrekturen. Sie verzichtete nun v.a. auf die Einführung einer Bandbreitenförderung und sah von einer geplanten Abschaffung des Verheiratetenzuschlages ab (DBB NRW 2002). Nicht zuletzt den Erkenntnissen aus

⁶⁵ Insgesamt wurden jedoch eine breite Akzeptanz der leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente sowie eine Motivationssteigerung bei den honorierten Mitarbeitern festgestellt (vgl. Slowik/Wagner 2002: 412).

⁶⁶ Hierzu kritisierte die Bundesregierung an dem bestehenden System, dass bspw. für beamtete Hochschulabsolventen unabhängig vom Studiengang oder Einsatzort in Deutschland eine einheitliche Besoldung vorgeschrieben war (BT-Drucksache 14/6390: 11). Nach dem Regierungsentwurf wäre es bspw. den einzelnen Dienstherren überlassen gewesen, einen Juristen als Regierungsrat im Eingangsamt nach A12, A13 oder A14 zu besolden (Slowik/Wagner 2002: 410).

dem Erfahrungsbericht zur Reform von 1997 ist es aber zuzuschreiben, dass durch einen Änderungsantrag der Regierungskoalition in der neuen Fassung des Gesetzentwurfs nun eine Erhöhung der Vergabequoten für die Leistungstufen, -prämien und -zulagen auf 15% vorgesehen war (vgl. Slowik/Wagner 2002: 411). Insbesondere der DBB sah durch die Änderungen einen Großteil seiner Forderungen erfüllt und betrachtete das Beteiligungsverfahren als Erfolg für die Beamtenschaft (DBB NRW 2002).

Nach Anrufung des Vermittlungsausschusses⁶⁷ stimmte auch der unionsgeführte Bundesrat dem Besoldungsstrukturgesetz am 31.05.2002 zu. Neben der Quotenerhöhung waren die wichtigsten Neuerungen für die Bundesbeamten die Vereinfachung des Vergabeverfahrens bei der Leistungsstufe und die Flexibilisierung der Leistungsbezahlungs-elemente untereinander (BGBl. 2002 I Nr. 41: 2138ff.). Während der Einigungsbeschluss des Vermittlungsausschusses die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit für einige Landesbeamte gegen den Widerstand des Bundesrates und des Beamtenbundes bestätigte, wurden im Beamtenrechtsrahmengesetz keine Regelungen zu einer befristeten Übernahme von Führungspositionen für Bundesbeamte eingeführt. Am 01.07.2002 konnte das Besoldungsstrukturgesetz schließlich in Kraft treten.

Weniger konfliktthaltig als die Verhandlungen zum Besoldungsstrukturgesetz war die Änderung der Bundeslaufbahnverordnung vom Juli 2002 (BGBl. 2002 I Nr. 45: 2459ff.) So begrüßte der DGB insbesondere, dass hier erstmals rechtliche Regelungen zur Personalentwicklung im Bundesbereich eingeführt werden sollten (DGB 2002: 1) und der DBB unterstrich in seinem Reformprogramm von 2003 nochmals die Bedeutung von Personalentwicklungskonzepten (DBB 2003: 2).

5.2.1.4 Regierungskommission Nordrhein-Westfalen 2003

Einen auch auf Bundesebene kontrovers diskutierten Impuls für die Modernisierung des öffentlichen Dienstes stellten die Ergebnisse der von der rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes -

⁶⁷ Der Vermittlungsausschuss wurde von den Ländern aufgrund ihrer Ablehnung der Berufung von Schulleitern und Leitern von Kommunalbehörden in Führungsämter auf Zeit angerufen (BR-Drucksache 258/02). Für die Beamten des Bundes spielt dieser Streitpunkt jedoch keine Rolle.

öffentlicher Dienst der Zukunft“ dar. Die Regierungskommission unter Vorsitz von Hans-Peter Bull empfahl in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2003 eine Vereinheitlichung des Beschäftigungsstatus von Beamten und tariflich Beschäftigten auf einer privatrechtlichen Grundlage, also die „Abschaffung des Berufsbeamtentums“⁶⁸ (Regierungskommission NRW 2003: 145). Weiter sah der Bericht ein starkes Defizit im Bereich der Leistungsanreize und forderte eine vereinfachte Vergütung mit Sanktionsmöglichkeiten bei Schlechtleistungen⁶⁹ (Ebd.: 40ff.). Im Rahmen eines modernen Personalmanagements empfahl die Kommission die Einführung und Weiterentwicklung von Zielvereinbarungen, nicht-monetären Anreizen und Personal- und Führungskräfteentwicklung.

Die Vorschläge, das Bezahlungssystem auf eine Basisvergütung mit einem stark ausgeprägten variablen Anteil umzustellen, stießen auf eine generelle Ablehnung durch den Beamtenbund (DBB/DBB NRW 2003: 5). In der Debatte über die Ergebnisse der nordrhein-westfälischen Kommission überlagerte insgesamt jedoch die Frage zur Abschaffung des Berufsbeamtentums die anderen Themen (Bull 2004: 334). Während der DBB gegen die Vorschläge zur Vereinheitlichung des Dienstrechts protestierte, unterstützte innerhalb des DGBs die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di) die Forderung nach einem einheitlichen Personalrecht für alle öffentlichen Bediensteten, die Bundeskommission für Beamtinnen und Beamte lehnte dies ab (Ver.di 2003: 36; BkBB 2003: 2; DBB/DBB NRW 2003: 1). Die Diskussion hat jedoch gezeigt, dass die Befürworter einer Abschaffung des im Grundgesetz verankerten Berufsbeamtentums in der Minderheit waren⁷⁰ (vgl. Nicksch 2005: 285).

5.2.1.5 Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ 2004

Einen systemkonformen Ansatz zur Reform des Dienstrechtes stellt das Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ dar, welches im Oktober 2004

⁶⁸ Dazu wäre eine Änderung von Art. 33 Abs. 4 GG notwendig. Sollte diese nicht durchsetzbar sein, ist der Alternativvorschlag der Kommission, Beamtenverhältnisse nur dort zu begründen, wo der öffentliche Dienst zwingend hoheitlich handelt.

⁶⁹ Da durch das Alimentationsprinzip lediglich die Grundbesoldung als garantiert angesehen wird, sieht die Bull-Kommission hier auch dann einen Spielraum, wenn eine geforderte Änderung von Art. 33 Abs. 5 GG nicht zustande käme.

⁷⁰ Von den Fraktionen im Düsseldorfer Landtag sprachen sich bei der Landtagswahl 2005 nur Bündnis90/Die Grünen für eine Abschaffung des Berufsbeamtentums aus (Bündnis90/Die Grünen NRW 2005: 165).

gemeinsam vom Bundesminister des Inneren und von den Vorsitzenden von DBB und Ver.di vorgelegt wurde. Anders als bei den bisherigen Reformen ist den Spitzenorganisationen dabei nicht nur im Rahmen des Beteiligungsverfahrens Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden, sondern sie sind bereits bei der konzeptionellen Vorbereitung zum Entwurf eines Gesetzes beteiligt worden (vgl. Battis 2005: 325). Ein Novum war auch die Zusammenarbeit zwischen Beamtenbund und Ver.di. Zum Verhältnis zwischen den Interessenvertretungen der Beamtenschaft äußert sich der Vertreter des DBB wie folgt:

„Mit dem Entstehungsprozess des Eckpunktepapiers 2004 zwischen Ver.di, DBB und BMI hat sich natürlich schon eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Ver.di herauskristallisiert. (...) Für den DGB hat das natürlich Probleme mit sich gebracht, die saßen plötzlich außen vor. Konnten aber auch nicht allzu laut moppeln, weil ihre Einzelgewerkschaft ja vertreten war. Das erklärt dann eigentlich auch, dass das Verhältnis zum Deutschen Gewerkschaftsbund dadurch jetzt nicht unbedingt gestärkt worden ist. Wie in der Vergangenheit war's sonst eher von konstruktiver Konkurrenz geprägt, wo man in den großen Leitlinien meist an einem Strang gezogen hat“. (Gesprächspartner DBB)

Der Gesprächspartner aus dem BMI schätzt die Zusammenarbeit der Interessenvertretungen folgendermaßen ein:

„Ich meine, sie sind schon ein wenig zusammengerückt. Und das ist ja auch 'ne ganz richtige Strategie. In der Schwäche muss ich halt zusammenstehen, wenn ich einzeln nicht mehr stark genug bin, die Schlachten zu schlagen. Aber ob das jetzt auf Dauer so sein wird, ist da noch die Frage“. (Gesprächspartner BMI)

Das Eckpunktepapier, das neben einem Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Strukturreformgesetz) auch als Grundlage für einen neuen Tarifvertrag der Angestellten und Arbeiter gelten sollte, sah folgende zentralen Punkte für eine Reform der Anreizsysteme vor:

- ein Bezahlungssystem, nach dem sich das Einkommen aus einem Basisgehalt und einem variablen leistungsbezogenen Anteil (bis zu +/-10 %) zusammensetzen soll,
- die Ablösung des Beurteilungssystems durch regelmäßige Leistungsfeststellungen und -bewertungen,
- eine Reform des Laufbahnsystems,
- eine intensive Schulung der Führungskräfte in der Einführungsphase des Systems zur Leistungsfeststellung und -bewertung, und
- Bezahlsbandbreiten von +/- 5%, die einer regionalen oder arbeitsmarktspezifischen Differenzierung dienen können (BMI/DBB/Ver.di 2004: 6ff.).

Das Papier unterstrich weiter die Wichtigkeit von Fort- und Weiterbildung sowie der Flexibilisierung der Arbeitszeit, macht diesbezüglich aber keine konkreten Vorschläge (Ebd.: 12f.). Außerdem wurde vereinbart, die Bundeseinheitlichkeit des öffentlichen Dienstrechts zu bewahren (Ebd.: 4; vgl. Der Spiegel vom 11.10.2004: 25). Die Bundesregierung sah die Einigung von Beamtenverbänden und Innenministerium als wichtigen Schritt bei der Reform des Beamtentums und auch die Opposition signalisierte ihre Zustimmung zu den Plänen⁷¹ (DGB 2005). Insbesondere im Vergleich zur der Beharrlichkeit bei den Regelungen zum Besoldungsstrukturgesetz zeigt sich hier ein Einlenken bei Ver.di und dem DBB. Die Zustimmung zu einer Bezahlungsbandbreite erläutert der Gesprächspartner des Beamtenbundes wie folgt:

„Dieser +/- 5% Bandbreitenregelung haben wir mit großen Bauchschmerzen und großem Protest in der Mitgliedschaft zugestimmt. (...) Das war natürlich die Entwicklung, die sich anzeichnete in den Verhandlungen der Kommission zur Modernisierung der staatlichen Ordnung, hatte seinen Ursprung bei Bull, dem Bull-Konzept, ging dann weiter über die Beschlusslage der Ministerpräsidenten aus dem Frühjahr 2003, die als erste laut die Vollkompetenz für die Landes- und Kommunalbeamten gefordert haben. Und diese +/- Bandbreitenregelung (...) war ein Baustein, wo wir sagten "gut, wir konzedieren", (...) hatten aber gehofft, so Bundeseinheitlichkeit zu wahren“. (Gesprächspartner DBB)

5.2.1.6 Gesetzesvorhaben zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts

Aufbauend auf das Eckpunktepapier verabschiedete die Bundesregierung im Juni 2005 den Entwurf für ein Strukturreformgesetz. Aufgrund der gemeinsamen Ausarbeitung des Eckpunktepapiers fielen die Stellungnahmen von Beamtenbund und Ver.di im Anhörungsverfahren grundsätzlich zustimmend aus (Battis 2005: 325). Eine Strukturreform sollte jedoch in der vorgeschlagenen Form nicht verabschiedet werden. So bat die Länderkammer nach den vorgezogenen Neuwahlen zum Bundestag die Bundesregierung, den Gesetzentwurf zu überarbeiten und ggf. vorliegende Ergebnisse der Föderalismusdiskussion zu berücksichtigen (BR-Drucksache 615/2/05: 1). Nach der Bundestagswahl bekannten sich Union und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 dann dazu, den Leistungsbezug des öffentlichen Dienstrechts und einen flexiblen Personaleinsatz zu fördern. Dazu sollten zwar der Gesetzentwurf zum

⁷¹ Eine Übersicht zu den Positionen der Parteien findet sich in der Sonderausgabe der DGB-Internetpublikation „Beamten-Informationen“ vom 10.08.2005 (DGB 2005).

Strukturreformgesetz und das Eckpunktepapier von 2004 in die Überlegungen miteinbezogen werden (CDU/CSU/SPD 2005: 110). Der Vertrag sah nun jedoch eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung vor, bei welcher u.a. auf dem Gebiet des Laufbahn- und Besoldungsrechts der Beamten den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zuteil werden sollte⁷² (vgl. Keller 2006: 85; vgl. Knopp 2006: 242). Trotz großer Widerstände von Ver.di und dem DBB gegenüber einer Föderalisierung des Dienstrechts und der geplanten Ergänzung von Art 33, Abs. 5 GG um eine Fortentwicklungsklausel⁷³ (DBB 2006; Ver.di 2006) wurden das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und das Föderalismusreform-Begleitgesetz am 30.06.2006 vom Bundestag beschlossen. Kurz darauf stimmte auch der Bundesrat den Reformen zu, wobei Mecklenburg-Vorpommern das Gesetzespaket ablehnte und sich Schleswig-Holstein seinen Stimmen enthielt.⁷⁴ Es war zum Zeitpunkt t1 nicht abzusehen, mit welchem Ergebnis die Verhandlungen für eine Dienstrechtsreform für die Bundesbeamten zu Ende gehen würden. Einen interessanten Ausblick bietet jedoch folgende Einschätzung des Experten des BMI, der es für unwahrscheinlich hält, dass die Verbände einer Variabilität bei der Vergütung in der Form, wie sie im Eckpunktepapier von 2004 festgehalten wurde, erneut zustimmen würden:

„Man kann wohl sagen, dass die Gewerkschaften insgesamt so eine Lösung, wie sie sie damals mitgetragen haben, heute nicht mehr mittragen würden. Das hat sich schon bei dem Modell nach Tarif jetzt abgezeichnet, während ja das Eckpunktepapier (...) noch von diesem Rahmen von 8% variablen Gehältern ausging, hat hier der Tarifvertrag, der ja im Jahr 2005 abgeschlossen worden ist (...) von einer solchen Variabilität nichts wissen wollen, weil das nicht durchsetzbar war. (...). Auch die Mitglieder wollen das nicht in dem Maße so mitmachen. Das haben die Gewerkschaftsführungen eben auch erkannt“. (Gesprächspartner BMI)

⁷² Jedoch sollten in einem Beamtenstatusgesetz die „beamtenrechtlichen Grundstrukturen zur Gewährleistung der erforderlichen Einheitlichkeit des Dienstrechts insbesondere zur Sicherstellung von Mobilität der Beamtinnen und Beamten bei Dienstherrnwechsel“ festgelegt werden (Bundesregierung 2006).

⁷³ Siehe Art. 33, Abs. 5 GG n.F.: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln“. DBB und Ver.di sahen eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Dienstrechts auch ohne die Ergänzung des Artikels möglich (Ver.di 2006: 7; DBB 2006: 12).

⁷⁴ Schleswig-Holsteins CDU-Ministerpräsident Carstensen enthielt sich seiner Zustimmung hauptsächlich wegen der Verlagerung beim Laufbahn- und Besoldungsrecht auf die Länder, von der er einen „ausufernden Wettbewerb zwischen den Ländern“ (BR-Plenarprotokoll 824: 216) befürchtete.

5.2.2 Österreich

5.2.2.1 Reformpfade bis 1994

Auch in Österreich fanden trotz Reformdiskussionen in den 1960er und 1970er Jahren praktisch keine Veränderungen im öffentlichen Dienstrecht statt (vgl. Neisser/Meyer/Hammerschmid 1998: 19). Erst im Jahr 1990 widmete ein Arbeitsübereinkommen der Koalitionspartner ÖVP und SPÖ Verwaltungsreformen relativ breiten Raum und unterstrich dabei die Notwendigkeit von Reformen im Dienst- und Besoldungsrecht (Neisser 1998: 324), welches zu diesem Zeitpunkt auf den Regelungen des Beamten-Dienstrechtsgesetzes von 1979 beruhte. Nach Einschätzung von Fellmann (2000: 11) war ein politischer Wille zur Umsetzung von teilweise schmerzhaften Maßnahmen zu Beginn der 1990er Jahre jedoch nicht gegeben.

5.2.2.2 Besoldungsreform 1994/1995

Im Jahre 1994 nahm die große Koalition aus SPÖ und ÖVP das Thema einer Reform des Beamtendienstrechtes in Angriff. Hier wurde insbesondere das bestehende Dienstklassensystem, bei welchem Gehaltssteigerungen von den Dienstjahren abhängig waren, in Frage gestellt. Die Reform sollte laut der Koalition unter dem ausdrücklichen Ziel stehen, Flexibilität und Leistungsgerechtigkeit des Bundesdienstes zu erhöhen (Hartmann 1999: 276). Während eine Differenzierung nach Leistung noch einen zentralen Punkt im Regierungsentwurf darstellte, wurde das, was an Leistungskomponenten vorgesehen war, schrittweise von den Gewerkschaften „herausverhandelt“ (Fellmann 1998: 171). Dabei blieben im Interesse einer sozialpartnerschaftlichen Einigung die Themen Leistungsprämien und Leistungslohn unangetastet (Schäffer 1999: 14). Einen Unterschied zu den Reformen in Deutschland stellt der finanzielle Rahmen der österreichischen Besoldungsreform dar. So forderte die Gewerkschaft öffentlicher Dienst (GÖD) in Verbindung mit der Reform eine deutliche Lohnerhöhung für ihre Klientel. Von Seiten der GÖD wurden die Verhandlungen zwischen Regierung und Gewerkschaft wie folgt eingeschätzt:

„Das war nicht ganz konsensual, (...) der damalige Beamtenstaatsekretär (...) wollte ursprünglich nur die Verwaltungsreform für die „kleinen Leute“ machen. Da hat es geheißen für die anderen sei kein Geld vorhanden. Da gab's dann sogar einen Streiksbeschluss, einen Beschluss für gewerkschaftliche Maßnahmen und da hat dann die Regierung nachgegeben und gesagt, ja wir

machen das auch für die anderen Gruppen, aber in Etappen. (...) Wir konnten erreichen, dass das Gesetz schon '94 gemacht wurde.“ (Gesprächspartner GÖD II)

Insgesamt sollten über die Hälfte der für die Reform aufgewendeten 1,3 Mrd. Schilling den Beamten des Exekutivdienstes und des militärischen Dienstes zugute kommen (Bachmayer 1994: 13). Neben diesem Verhandlungserfolg konnte die GÖD durchsetzen, dass aus den einzuführenden Mitarbeitergesprächen keine finanziellen Ableitungen erfolgen würden (Bundeskanzleramt 1995: 18), sondern diese nur als Instrument zur Führung, Personalentwicklung und individuellen Karriereplanung dienen sollten.

Das neue System sah ein automatisches Vorrücken mit Funktionszulagen vor und sollte für alle neuen Beamten verbindlich gelten.⁷⁵ Nach dem Funktionssystem sollte jeder Beamte einer bestimmten Verwendungsgruppe eine aus 19 Gehaltsstufen bestehende Grundlaufbahn mit gesetzlich garantierten Vorrückungen durchlaufen (Bundeskanzleramt Österreich 2005b: 14). Die zum Grundgehalt hinzukommende Funktionszulage sollte sich nach der Übernahme von hervorgehobener Verantwortung richten und sich an einer zentral von Bundeskanzleramt wahrgenommenen Arbeitsplatzbewertung und einer an das Dienstalter anknüpfenden Erfahrungskomponente orientieren (Weichselbaum 2001: 238f.). Weiter wurden jährliche Mitarbeitergespräche und Teamarbeitsbesprechungen eingeführt - nach einer Vorbereitungszeit im Jahr 1998 auch für die Beamten, die für einen Verbleib im alten System optiert hatten (§ 45 BGBl. 1994/550). Die Koalitionsparteien und die GÖD einigten sich darauf, hohe Leitungsfunktionen in Zukunft nur noch befristet auf fünf Jahre zu vergeben (§ 141 BGBl. 1994/550). Am 01.01.1995 traten die Änderungen des BDG für einen Teil und am 01.01.1996 für alle Bundesbeamten in Kraft.

Sowohl die Regierungsparteien als auch die GÖD zeigten sich zufrieden mit dem Ergebnis der Verhandlungen und der Verabschiedung des Besoldungsreformgesetzes (vgl. GÖD 1994b: 16f.; Bundeskanzleramt Österreich 1995). Nach Einschätzung eines leitenden Beamten im Bundeskanzleramt wurden

⁷⁵ Bereits pragmatisierte Beamte konnten für eine Übernahme in das reformierte System optieren (Hartmann 1999: 282).

„(...) wie meistens in Österreich sehr konstruktive Gespräche geführt und da es eine umfassende Reform war, war das nicht sofort zu erledigen, aber letztlich konstruktiv und von allen Beteiligten mitgetragen“. (Gesprächspartner Bundeskanzleramt)

Während die Positionen von SPÖ und ÖVP bezüglich einer Reform der Anreizsysteme nahe beieinander lagen (vgl. GÖD 1994b: 16ff.), wurde diese von den Parteien in der Opposition abgelehnt. So kritisierte die FPÖ die Reform als nicht weitgehend genug und sprach von einem „widersprüchlichen Flickwerk“, die Grünen merkten an, dass die Reform durch zu viele Kompromisse den gesteckten Zielen der Bundesregierung nicht mehr gerecht würde (vgl. Ebd.: 18). Experten kritisierten an dem neuen System insbesondere, dass keine Berücksichtigung der individuellen Leistung vorgesehen war, sowie den gesetzlich vorgezeichneten und zentralisierten Ablauf der Arbeitsplatzbewertungen (vgl. Germ 2003: 37; vgl. Hartmann/Pesendorfer 1998: 355f.).

5.2.2.3 Reformpfade ab 1997

Ein 1997 verabschiedetes Verwaltungsinnovationsprogramm (VIP) der Regierung Klima hatte sich u.a. eine verstärkte Leistungssteuerung, Dezentralisierung und die Schaffung eines neuen Führungsverständnisses nach NPM-Gesichtspunkten zum Ziel gesetzt (Thom/Ritz 2004: 45; Oberndorfer 2006: 58). Während jedoch bspw. auf dem Gebiet von E-Government Fortschritte gemacht wurden, zeigten sich kaum Innovationen im Bereich Personal und Dienstrecht für die Bundesbeamten.⁷⁶ Unabhängig von den Bemühungen des VIP führte hingegen eine Novelle zum BDG 1997 die Möglichkeit zur Herabsetzung der Wochendienstzeit aus beliebigem Anlass für die Bundesbeamten ein (§ 50a BGBI. I 1997/61). Im Jahre 1999 trat nach langwierigen sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen (Hartmann 1999: 282) ein Vertragsbedienstetenreformgesetz in Kraft (BGBI. I 1999/10; vgl. Weichselbaum 2004: 26).⁷⁷ In den Verhandlungen gab es jedoch kaum Konfrontationen bezüglich der Reform der Anreizsysteme. So gaben Gesprächspartner aus dem Bundeskanzleramt und der GÖD dazu folgende Einschätzungen ab:

⁷⁶ Eine Diskussion der Reformen nach dem Verwaltungsinnovationsprogramm findet sich bei Schäffer (2003) und bei Hammerschmid/Meyer (2003).

⁷⁷ Obwohl nur die Beamten Untersuchungsgegenstand dieser Analyse sind, soll die Vertragsbedienstetenreform aufgrund ihrer Relevanz für die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechtes kurz beschrieben werden.

„Die Verhandlungen zur Schaffung des Vertragsbedienstetengesetzes 1999 zwischen der GÖD und dem Bundeskanzleramt sind sehr konsensual verlaufen. (...) Von Konfrontationen kann man eigentlich nicht sprechen“. (Gesprächspartner GÖD II)

„Ich hab da keine besonderen Konflikte gesehen und hätte sie auch nicht vermutet“. (Gesprächspartner Bundeskanzleramt)

Mit dem neuen Gesetz wurde dann das Vergütungssystem der Vertragsbediensteten dem der Bundesbeamten weitgehend angepasst, was eine Übernahme von vertraglich Beschäftigten in Leitungsfunktionen erleichterte. Weiter wurde die Möglichkeit geschaffen, Leistungsprämien als Instrument zur Leistungsmotivation einzusetzen (Schäffer 1999: 13f.). Eine solche Honorierung individueller Leistung war für die Beamtenschaft jedoch nicht vorgesehen und auch eine Änderung des Dienstrechts oder der Anreizsysteme für die Bundesbeamten stand nicht auf der Agenda der Koalitionsregierung. Jedoch führte das Gesetz zu einer Zurücktrennung der Pragmatisierung im allgemeinen Verwaltungsdienst (vgl. Neisser 2006: 208). Weichselbaum (2004: 26) betrachtete damit die Reform des Vertragsbedienstetenrechts als Schritt in Richtung einer Erosion des Berufsbeamtentums.

5.2.2.4 Gesetzesvorhaben zum Bundesmitarbeitergesetz

Nach der Nationalratswahl von 1999 bekannten sich die neuen Koalitionspartner ÖVP und FPÖ in ihrem Regierungsprogramm vom 04.02.2000 zu einer sparsameren und wirkungsvolleren öffentlichen Verwaltung. Von der Bundesregierung war dabei die „Einführung von positiven Anreiz- bzw. Prämiensystemen, ein eigenverantwortliches Personalmanagement durch die jeweiligen Ressortminister und eine leistungsorientierte Besoldung“ (Bundesregierung Österreich 2000: 103) vorgesehen. Trotz der Ziele der neuen Bundesregierung fanden in der Gesetzgebungsperiode jedoch nur marginale Änderungen im Dienstrecht statt. In Hinblick auf die Anreizsysteme sind hier die durch das Budgetbegleitgesetz 2001 geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Flexibilisierung der Wochenarbeitszeit zu nennen (§ 46 BGBl. I 2000/142). Im Regierungsprogramm für die XXII. Gesetzgebungsperiode (von 2002-2006) sprach die wiedergewählte Koalition dann von der „Angleichung der öffentlichen Dienst-, Besoldungs- und Pensionsrechte“ zwischen Beamten und vertraglich Beschäftigten (Bundesregierung Österreich 2003: 36). Dabei sollte anstelle von BDG und VBG ein

einheitliches Bundesmitarbeitergesetz verabschiedet werden.⁷⁸ Finanzstaatssekretär Finz legte im Frühjahr 2005 seine Vorstellungen für ein solches Gesetz dar. Diese sahen neben einer faktischen Abschaffung der Pragmatisierung eine Änderung des Gehaltsschemas mit leistungsbezogenen Elementen vor (Die Presse vom 05.04.2005). Die Frage nach den unterschiedlichen Positionen der Regierungspartner hinsichtlich einer geplanten Reform durch das Bundesmitarbeitergesetz wurde vom Vertreter des Bundeskanzleramts folgendermaßen eingeschätzt:

„In dem technischen Prozess in dem wir das Bundesmitarbeitergesetz da mitentwickelt haben - es gab ja da eine Reihe von Vorarbeiten - haben eigentlich die politischen Schwerpunkte der einzelnen Regierungspartner keine besondere Rolle gespielt“. (Gesprächspartner Bundeskanzleramt)

Jedoch drängte in der politischen Auseinandersetzung die FPÖ die ÖVP dazu, ein Bundesmitarbeitergesetz mit einem stärkeren Leistungsbezug rasch durchzusetzen (vgl. FPÖ 2001; FPÖ 2005). Auch gegenüber der GÖD zeigte sich der kleinere Koalitionspartner weniger kompromissbereit. Dies soll folgende Aussage von BZÖ-Nationalratsabgeordneten Scheuz illustrieren: „Ich hoffe, dass sich Finz nicht von den Bremsern wie Beamtengewerkschaftschef Neugebauer aufhalten lässt. Wir sind eine Reformregierung. Auf Reformverweigerer darf hier keine Rücksicht genommen werden“ (BZÖ 2006).

Die GÖD lehnte insbesondere die geplante Abschaffung der bisherigen automatischen Gehaltsvorrückungen ab (Salomon/Fritzl 2005). Positiv stand die Gewerkschaft nun jedoch nicht nur einer Flexibilisierung der Wochenarbeitszeit gegenüber (Schnedl 2001: 10), sondern zeigte sich auch hinsichtlich einer leistungsorientierten Vergütung nicht mehr völlig verschlossen und schätzte diese folgendermaßen ein:

„Grundsätzlich positiv, das ist eine wichtige Sache. Wir sind auch dafür zu haben, dass wir eine leistungsorientierte Besoldung wollen. Natürlich müssen Leistungsanreize auch von der Dimension her so gestaltet werden, dass sie als solche wirksam sind.“ (Gesprächspartner GÖD I)

Insgesamt dominierte aber das Thema einer Abschaffung des eigenständigen Dienstrechts für die Beamten die Diskussion zum Bundesmitarbeitergesetz - und nicht eine Reform des Besoldungs- und Anreizsystems (vgl. Ettinger 2006), die auch

⁷⁸ Für ein einheitliches Dienstrecht sprach sich auch der Ausschuss VI des Konvents zur Reform der Bundesverfassung (Österreich-Konvent) aus, welcher im Jahr 2005 seine Ergebnisse veröffentlichte. Jedoch konnte über den Rechtsstatus eines zukünftigen Beamtenverhältnisses im Konvent keine Einigung erzielt werden (vgl. Österreich-Konvent 2005: 141ff.).

innerhalb des geltenden Beamtenrechts hätte durchgeführt werden können. Nach Schäffer (2003: 155) bestand über den einzuschlagenden Weg für eine Reform der Anreizstrukturen und Anreizmechanismen weder ein klares politisches Konzept noch ein gesellschaftlicher Konsens. So wurde die geplante Vereinheitlichung von BDG und VBG von Seiten der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst abgelehnt:

„(...) die eine Seite ist das Beamtendienstrecht, die andere Seite das Vertragsbedienstetenrecht. Das ist ein duales System, das sich durchaus aus der Vergangenheit her betrachtet bewährt hat und das wir an sich befürworten, nach wie vor“. (Gesprächspartner GÖD I)

Trotz der Ankündigung, das Bundesmitarbeitergesetz in der XXII. Gesetzgebungsperiode zu verabschieden, ist dies nicht vor den Nationalratswahlen im Oktober 2006 gelungen. So müssen die Verhandlungen für ein Bundesmitarbeitergesetz von der neuen Regierung wieder aufgenommen werden.

5.2.3 Schweiz

5.2.3.1 Reformpfade bis 1994

Trotz einer Reihe von Teilrevisionen beruhte das Verhältnis zwischen dem Bund und seinem Personal über 70 Jahre lang auf den Grundlagen des 1927 erlassenen eidgenössischen Beamtengesetzes (BtG). Insbesondere die Besoldungs- und Gehaltssysteme galten demnach als „relativ starr und unflexibel“ (Meyer 1999: 136). Reformen, die im Rahmen des BtG in den 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre stattfanden, waren von geringer Reichweite - was insbesondere auf ihren „freiwilligen“ Charakter zurückzuführen war. Helbling (1993: 659) bemängelte am bestehenden Beamtenrecht u.a. die rigiden Automatismen und einheitlichen Regelungen des Besoldungssystems, die für eine tatsächliche Berücksichtigung individueller Leistungen nur wenig Raum ließen.

Den zentralen Schritt auf dem Weg zu einer Reform der Anreizsysteme stellte eine Motion des Parlaments vom November 1990 dar. Darin beauftragten Ständerat und Nationalrat den Bundesrat damit, so bald als möglich eine Vorlage für eine Totalrevision des BtGs zu unterbreiten (Amtl. Bull NR 1990: 2013ff.) Die Gesetzesänderung sollte folgende Ziele verfolgen (Bundesrat 1998: 6):

- eine zeitgemäße Ausgestaltung der Dienstverhältnisse im Sinne einer größeren Flexibilität,
- die Schaffung eines Lohnsystems, das u.a. Möglichkeiten für eine bessere Berücksichtigung der persönlichen Leistungen, der regionalen Lohnunterschiede und der Arbeitsmarktlage vorsieht,
- und die Förderung von Personalentwicklung und einer wirksamen Personalführung.

Als Antwort auf die Motion des Parlaments beschloss der Bundesrat im März 1991 eine zweistufige Revision des BtGs. Dazu sollte eine Teilrevision die dringenden und rasch realisierbaren Themen vorwegnehmen, und eine anschließende Totalrevision sollte zu einer grundsätzlichen Neuorientierung für das Bundespersonal führen (Ebd.: 4).

5.2.3.2 Teilrevision des Beamtengesetzes 1995/1996

Die 20. und damit letzte Teilrevision des BtG trat am 01.01.1996 in Kraft. Sie trug insofern zu einer Flexibilisierung des Lohnsystems bei, als dass sie dem Bundesrat die Kompetenz für Besoldungsmaßnahmen übertrug (vgl. Art. 39-41 BtG) und die Departemente die Befugnis zur Wahl von Beamten und zur Gewährung von Leistungsprämien, Besoldungserhöhungen etc. den Ämtern übertragen konnten (Bundesversammlung 1998: 17). Insbesondere wurde nun aber durch die Änderung von Art. 44 Abs. 1bis BtG die Möglichkeit geschaffen, auf eine hervorragende Leistungsbeurteilung auch mit positiven Vergütungskomponenten zu reagieren. Als Motivationsinstrumente sollten dabei sowohl eine nach Leistung differenzierte ordentliche Besoldungserhöhung sowie die Auszahlung einer Prämie für die Honorierung hervorragender Leistungen dienen (Hablützel/Rebecchi 2001: 3; Jegge/Schwaar 1995: 134). Eine zusätzliche Neuerung der Teilrevision war die Straffung des Beschwerdeverfahrens nach Art. 58-61 BtG.⁷⁹

Innerhalb der eidgenössischen Räte gab es zwar Stimmen gegen die Einführung der Leistungskomponente, jedoch „schien die Zeit reif für eine Aufweichung der

⁷⁹ Dabei wurden Leistungslohnentscheide von einer bundesgerichtlichen Überprüfbarkeit ausgeschlossen und stattdessen sollten Beschwerden letztinstanzlich durch eine neu geschaffene paritätische Beschwerdeinstanz beurteilt werden (vgl. Helbling 1999: 11).

Automatismen“ (Schedler 1994: 80) und eine Modernisierung der Anreizsysteme wurde sowohl von Nationalrat als auch vom Ständerat als notwendig erachtet. Der Entscheid des Nationalrates bezüglich einer Abschaffung des Amtsdauerprinzips für hohe Kaderstellen wurde von der kleinen Kammer abgelehnt und schließlich unter Zustimmung des Nationalrats auf die zu folgende Totalrevision des BtG vertagt (Hirter et al. 1996: 35f.). Die Interessenvertretungen der Beamten, die in die Revisionsarbeiten mit einbezogen wurden, standen zwar einer der Totalrevision vorgezogenen Teilrevision des Beamtengesetzes „skeptisch bis ablehnend“ gegenüber (Helbling 1994: 144) und sahen das Instrument der Leistungskomponente in der Vergütung kritischer (vgl. Gesprächspartner VPOD). Alle Dachverbände befürworteten aber insgesamt eine Reform des öffentlichen Dienstrechts. Der Vertreter des Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) beantwortete die Frage danach, ob die Verhandlungen konsensual abliefen, mit folgenden Worten:

„Auf jeden Fall, das war zweifellos so. Diese Verhandlungen fanden nicht unter diesem politischen Druck statt wie die letzten und auch jetzt wieder die kommenden“.(Gesprächspartner VPOD)

Auch der Gesprächspartner vom Personalverband des Bundes (PVB) sah die Reformen als wenig konfliktträchtig an:

„Ja, ich mag mich noch erinnern, bei dieser Teilrevision, ich hab das noch einigermaßen präsent waren die Konfliktpunkte eigentlich nicht gewaltig (...). Das war ein vernünftiger Schritt (...), ich glaub man hat einfach dem Zeitgeist entsprechend dieses Gesetz wieder aktualisiert und hat das etwas entstaubt“. (Gesprächspartner PVB)

5.2.3.3 Bundespersonalgesetz 2000/2001

Unter Berücksichtigung der Empfehlungen einer Geschäftsprüfungskommission beider Parlamentskammern zur „Personalpolitik des Bundes“ (Bundesversammlung 1998) schickte der Bundesrat dann im Mai 1998 einen ersten Vorentwurf für ein neues Bundespersonalgesetz (BPG) und damit die Totalrevision des BtGs in die Vernehmlassung. Der Entwurf sah folgende zentralen Neuerungen vor (vgl. Bundesrat 1998; vgl. Helbling 1999; vgl. Hirter et al. 1999):

- Einheitlichkeit des Personalrechts für das gesamte Bundespersonal,

- Abschaffung des Beamtenstatus und Ersetzung der Amtsdauer durch ein unbefristetes, kündbares Arbeitsverhältnis auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge,
- Flexibles Recht, welches Differenzierungen auf den dem Gesetz nachgeordneten Regelungsstufen erlaubt,
- Größere berufliche Mobilität des Personals,
- Abschaffung des Lohnklassensystems und Verzicht auf Minimal- und Maximallöhne,
- Lohn, der sich nach Funktion, Erfahrung und individueller Leistung richtet,
- und eine Erweiterung der Kompetenzen der Personalrechtskommission im Beschwerdeverfahren.

Das Vernehmlassungsverfahren zum BPG-Entwurf ging im August 1998 zu Ende. Die Stellungnahmen der Kantone, Parteien und Verbände zeigten, dass die Stoßrichtung des Vorentwurfs insgesamt unterstützt wurde und dass die wichtigsten Neuerungen wie die Abschaffung des Amtsdauerprinzips und die Einführung kündbarer Arbeitsverhältnisse allgemeine Zustimmung fanden (vgl. Hablützel/Rebecchi 1998: 44). Jedoch äußerten die Interessenverbände des Bundespersonals Kritik daran, wichtige Kompetenzen namentlich bei der Lohnpolitik zu dezentralisieren und an die Exekutive und Unternehmungen zu delegieren. Hierzu bewertete der Vertreter des PVB die Konflikte zwischen Regierung und Verbänden folgendermaßen:

„Es gab große Konfliktlinien, was die Regelungsdichte innerhalb dieses Gesetzes betraf und wir waren der Meinung, dass das Bundespersonalgesetz, wie es in den ersten Entwürfen vorlag, einfach zu wenig regelte und zuviel an die Departemente delegierte. Und die große Konfliktlinie war, dass wir eben Angst hatten und teilweise bestätigt sich das, dass eben die Eigendynamik der einzelnen Bereiche so groß war, dass wir da plötzlich sieben oder noch mehr Personalpolitiken finden.“ (Gesprächspartner PVB)

Weiter forderten die Verbände die Beibehaltung von Lohnneckdaten und national einheitlichen Lohnhöhen (vgl. Hirter et al. 1999: 43). Die SP und die übrigen Personalverbände schlossen sich dieser Position im Vernehmlassungsverfahren an (Ebd.: 43). In die entgegengesetzte Richtung ging die Kritik der SVP und der Verbände rechts der Mitte, für die der Vorentwurf zum Bundespersonalgesetz nach wie vor zu viele einengende Regelungen enthielt und die eine stärkere Annäherung an das Obligationenrecht, also das private Anstellungsrecht forderten (Bundesrat 1998: 5).

Der definitive Entwurf des Bundesrates, der am 14.12.1998 dem Parlament zur Verhandlung zugeleitet wurde, entsprach in weiten Teilen dem Vorentwurf, ging jedoch

in einigen Punkten auf die Forderungen der Interessenverbände ein (z.B. bezüglich einer Beibehaltung von Mindestlöhnen) (Bundesrat 1998: 21). Die Botschaft des Bundesrates wurde dann im Oktober 1999 erstmals im Nationalrat verhandelt. Der Grundsatz, Löhne nach Funktion, Erfahrung und Leistung zu bemessen, wurde von der großen Mehrheit der Kammer zwar gutgeheißen (Bundesversammlung 2000: 52), Differenzen gab es jedoch insbesondere aus den Reihen der Linken, welche „zum Teil starke Vorbehalte gegen die Leistungs- und Marktorientierung“ (Ebd.: 52) des zu erlassenden Gesetzes äußerte. So gab es für den Abgeordneten Borel (SP) verschiedene Gründe, gegen das BPG zu stimmen. Er konstatierte, dass Leistungslohn nicht funktionieren würde, und kritisierte weiter die geplante Ergebnisorientierung und die allgemeine Verbreiterung der Lohnspanne (Amtl. Bull. NR 1999: 2038). Borels Antrag auf Nichteintreten wurde nur von einer Minderheit der SP-Abgeordneten im Nationalrat unterstützt und insgesamt mit 119:18 Stimmen abgelehnt (vgl. Hirter et al. 2000: 40). Wie bereits im Vernehmlassungsverfahren deutlich gemacht, betrachtete die SVP den Gesetzentwurf als zu wenig weit reichend. Ihr Abgeordneter Bertoluzzi verlangte eine Rückweisung des Entwurfes und forderte eine stärkere Liberalisierung und mehr Freiheiten für den Bund in seiner Personalpolitik (Amtl. Bull. NR 1999: 2038f.). Auch dieser Antrag wurde von der großen Mehrheit der Nationalratsabgeordneten (111:24) abgelehnt (Bundesversammlung 2000: 52). In den Detailberatungen des Nationalrates konnte sich eine Position der Mitte gegen die Anträge der Linken und der SVP durchsetzen. Sozialdemokratische Bedenken gegenüber der Einführung einer Leistungskomponente unterlagen erneut dem Mehrheitsbeschluss (Hirter et al 2000: 40f.). In der Gesamtabstimmung stimmten 58 Nationalräte für das Gesetz, 21 dagegen und 40 enthielten sich ihrer Stimme (Bundesversammlung 2000: 52).⁸⁰

Der Ständerat folgte im Dezember 1999 in weiten Teilen den Beschlüssen des Nationalrats. Jedoch machte auch in der kleinen Kammer die Linke Widerstände gegen den Entwurf zum BPG deutlich. Ihre Forderungen nach einer Beibehaltung der Lohntransparenz und der Verankerung eines Höchstlohnes (vgl. Amtl. Bull. StR 1999: 1094f.) wurden aber von der Mehrheit der Kammer abgelehnt, die schließlich mit 27:4 Stimmen für das neue Gesetz votierte (Amtl. Bull. StR 1999: 1103). Eine Differenzbereinigung zwischen den beiden Räten konnte im Frühjahr 2000 ab-

⁸⁰ Die Gegenstimmen kamen dabei aus Reihen der SVP, der SP und der PdA (Hirter et al. 2000: 41).

geschlossen werden. So fügte sich der Nationalrat u.a. bezüglich eines Beschwerdeverfahrens über leistungsabhängige Lohnanteile der Position der kleineren Kammer (Amtl. Bull. NR 2000: 17f.). In einer Schlussabstimmung stimmten sodann der Nationalrat und der Ständerat gegen die Stimmen der Sozialdemokraten und der Grünen für das Bundespersonalgesetz und damit die Ablösung des geltenden Beamtenrechts (Ebd.: 462; Amtl. Bull. StR 2000: 227). Die Frage danach, ob eine der beiden Kammern sich reformfreudiger in Bezug auf eine Reform der Anreizsysteme zeigte, wurde vom Gesprächspartner des EPA verneint:

„Nein, ich glaube nicht. Es sind die einzelnen Mitglieder innerhalb der Stände oder des Nationalrats, die sehr auch im eigenen Sinne sich artikulieren“.(Gesprächspartner EPA)

Noch vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen hatte der VPOD ein Referendum gegen das Bundespersonalgesetz angekündigt (Hirter et al. 2001: 34). Dabei ging es dem VPOD nicht um eine Beibehaltung des Beamtenrechts, sondern in erster Linie um die Tatsache, dass mit dem BPG Verantwortungen über die Arbeitsbedingungen des Bundespersonals an die einzelnen Betriebe abgegeben werden sollten (Berger 2000: 3). Zusammen mit der Dachorganisation Föderativverband des Personals öffentlicher Dienste (FöV) und mit Unterstützung der SP wurden bis zum 20.07.2000 knapp 85.000 gültige Unterschriften gegen das Bundespersonalgesetz gesammelt⁸¹ (Bbl. 2000: 4638). Die Front der Interessenverbände zeigte sich bezüglich des BPG jedoch nicht geschlossen. So befürworteten die VKB, die Gewerkschaft transfair und der SMPV grundsätzlich eine Annahme des Bundespersonalgesetzes und auch der PVB unterstützte - anders als sein Dachverband FöV und der VPOD - den Beschluss der eidgenössischen Räte (vgl. Bundesversammlung 2000; Sigrist 2000: 86). Dem „Nein“ der SP, der Grünen und der Partei der Arbeiter (PdA) stand weiter ein „Ja“ zum Bundespersonalgesetz von Seiten aller bürgerlichen Parteien gegenüber. Insgesamt zeigte die Kampagne gegen das Gesetz nur verhaltenen Erfolg und „vermochte keine großen Wellen zu werfen“ (Hirter et al 2001: 35). Bei der Volksabstimmung vom 26. 11.2000 votierten dann 66.8% für das neue Gesetz⁸² (BBl. 2001: 1141). Damit konnte das BtG durch das Bundespersonalgesetz abgelöst werden, welches am 01.01.2002 für alle Bundesbediensteten in Kraft getreten ist. Der Vertreter des PVB, der damals die

⁸¹ Nach Art. 141 Abs. 1 BV (von 1999) werden Bundesgesetze auf Verlangen von mindestens 50.000 Stimmberechtigten dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

⁸² Eine Vox-Analyse ergab, dass auch eine Mehrheit der Sympathisanten der SP dem neuen Gesetz zustimmte (Hirter et al. 2002: 28).

Entscheidung dieses Verbandes für ein „Ja“ zum BPG nicht mitgetragen hatte, legte folgende Gründe für das Scheitern des Referendums dar:

*„Ich denke, irgendwie kommt das Stimmungsbild dieses verstaubten Beamten immer wieder, und es war äußerst schwierig, hier Überzeugungen und Terrain zu gewinnen. Und im übrigen, es ist überhaupt schwierig ein Referendum zu gewinnen, wenn sämtliche bürgerlichen Parteien dagegen sind, wenn der gesamte Bundesrat sich dagegen ausspricht, wenn die Arbeitgeberverbände sich dagegen aussprechen, wenn nicht einmal alle Verbände im gleichen Boot saßen.“
(Gesprächspartner PVB)*

Die Verhandlungen über die Ausführungsbestimmungen fanden dann in „konstruktivem Klima“ statt und die Interessenverbände zeigten sich im Großen und Ganzen zufrieden mit dem, was im Rahmen des neuen Gesetzes auf Verordnungsstufe geregelt werden sollte (vgl. Gesprächspartner PVB; EFD 2001).

5.2.3.4 Gesetzesvorhaben zur Personalrechtsreform

Im Jahre 2006 wurde mit der Ausarbeitung einer weiteren Reform des Personalrechts im Bund begonnen. Dazu äußerte sich der Vertreter des EPA wie folgt:

„Wir sind jetzt dran, (...) ein völlig neues Lohnsystem zu generieren, das sich mit den Lohnbändern organisiert mit großen Freiheiten, keine Automatismen mehr, keine Garantielöhne mehr. Also sehr ein führungslastiges, leistungsorientiertes System.“. (Gesprächspartner EPA)

Es war zum Zeitpunkt t1 noch nicht absehbar, wie die eidgenössischen Räte über eine Vereinfachung des Personalrechts entscheiden werden, und wie mit den, v.a. von Seiten der Interessenvertretungen des Bundespersonals umstrittensten Punkten - namentlich einer Unterstellung der Arbeitsverhältnisse unter das Obligationenrecht und eine Erhöhung der variablen Lohnanteile - umgegangen wird (vgl. NZZ vom 07.11.2006: 13; vgl. VGB 2006; vgl. Berner Zeitung vom 21.10.2006).

6 Überprüfung der Hypothesen

In diesem Kapitel sollen zunächst die Ausprägungen der unabhängigen Variablen der H1, H2 und H3 für jedes Land auf Grundlage der im empirischen Teil dargestellten

Erkenntnisse über die Reformprozesse- und diskurse aufgezeigt werden. Die Abbildungen 1-6 sollen dabei die Distanzen zwischen den Vetospielern illustrieren. Von der Annahme ausgehend, dass eine Varianz der Zahl, ideologischen Distanz und internen Kohäsion von Vetospielern in einem kausalen Zusammenhang mit einer unterschiedlichen Abkehr vom Status quo - und im untersuchten Fall mit einer unterschiedlichen Reichweite der Reformen der Anreizsysteme steht, erfolgt in diesem Kapitel weiter die Einschätzung des Zusammenhangs zwischen den Variablen.

6.1 H1: Zahl der Vetospieler

6.1.1 Deutschland

Die Beschreibung der Reformprozesse hat gezeigt, dass der deutsche Bundesrat eine wichtige Rolle bei den Reformen des öffentlichen Dienstrechts spielte. Da Änderungen der bundesweiten Vorschriften des öffentlichen Dienstes - zumindest bis 2006 - nur mit Zustimmung der Länderkammer erfolgen konnten⁸³, sollen Bundesrat und Bundestag als VS gezählt werden. Der Bundestag wird dabei aufgrund der Übereinstimmung der Mehrheiten im Parlament mit den Koalitionsparteien in der Regierung und der allgemein starken Fraktionsdisziplin in parteipolitische VS übersetzt (Strohmeier 2005: 29; vgl. Tsebelis 1995: 320). Solche VS sind die beiden Parteien der jeweiligen Regierungskoalitionen. Der Bundespräsident soll in Deutschland nicht zu den Vetospielern gezählt werden, da ihm nur „staatsnotarielle“ Funktionen zukommen (Abromeit/Stoiber 2006: 132).⁸⁴ Schwieriger ist die Einschätzung, ob das BVerfG als Vetospieler gelten kann. Zwar kam es hinsichtlich der deutschen Dienstrechtsreformen nicht zu einer Aufrufung des obersten Gerichtes, jedoch kann das BVerfG einen „vorausseilenden Gehorsam“ des Gesetzgebers erzwingen, wodurch die Neigung, völlig neue Policies auszuprobieren, beeinträchtigt wird (vgl. Zohnhöfer 2001b: 38). Da aber die Auslegung von Art. 33 GG durch das BVerfG relativ weit gefasst wurde (vgl.

⁸³ Trotz eigener Landesbeamtengesetze waren die Beamtenverhältnisse in Bund und Ländern im Wesentlichen gleich ausgestaltet und Änderungen galten praktisch nie ausschließlich für das Bundespersonal. Daher bedurfte es auch der Zustimmung durch den Bundesrat.

⁸⁴ Die Unterzeichnung von Gesetzen durch das Staatsoberhaupt nach Art. 82 Abs. 2 GG wurde seit 1949 lediglich in acht Fällen verweigert – wobei darunter keine Angelegenheiten bezüglich des öffentlichen Dienstrechtes waren (vgl. Strohmeier 2005: 126ff.; Süddeutsche Zeitung vom 09.12.2006: 1).

Denninger/Frankenbergs 1997: 30) und im vorliegenden Beitrag keine Abschaffung des Berufsbeamtentums diskutiert werden sollte, wird davon abgesehen die Verfassungsgemäßheit in Deutschland als eigenständigen VS zu betrachten.⁸⁵ Das Volk qualifiziert sich in Deutschland nicht als VS, da auf Bundesebene keine direktdemokratischen Elemente existieren (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 133). Während zwischen den Zeitpunkten t0 und t1 stets drei institutionelle und parteipolitische VS gezählt wurden, soll nun noch die Zahl der politikfeldspezifischen VS eingeschätzt werden. Den deutschen Beamten und ihren Interessenvertretungen ist es aufgrund der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zwar nicht möglich, Einkommens- und Arbeitsbedingungen frei auszuhandeln, jedoch garantiert § 94 BBG ein Beteiligungsverfahren der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse.⁸⁶ Die beiden relevanten Spitzenorganisationen sind die Dachverbände Deutscher Beamtenbund und Deutscher Gewerkschaftsbund (vgl. Derlien/Frank 2004: 316; vgl. Keller 1993: 199). Bis zum Zusammenschluss von fünf Einzelgewerkschaften im Jahre 2001 vertrat innerhalb des DGBs die „Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr“ (ÖTV) nach dem DBB die größte Zahl der Bundesbeamten. Heute kooperiert Ver.di als eine von acht Gewerkschaften unter dem Dachverband des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Nach Keller (1980: 663) verfügen DBB und DGB „in ihrem gemeinsamen Interessengebiet über effektive politische Positionen: Sie können zwar nicht ihre eigenen Zielvorstellungen durchsetzen, wohl aber staatliches Handeln verhindern“. Auch die Analyse der jüngeren Reformen und Reformdiskussionen in Deutschland hat gezeigt, dass beide Verbände solche Vetopositionen im untersuchten Politikfeld einnehmen konnten. Insgesamt können damit für Deutschland *fünf Vetospieler* identifiziert werden: Bundesrat, Koalitionspartei A (Union bzw. SPD zwischen 1998 und 2005), Koalitionspartei B (FDP bis 1998, Bündnis90/Die Grünen zwischen 1998 und 2005 und SPD ab 2005), DBB und DGB.

⁸⁵ Für eine umfassende Diskussion zur Rolle des BVerfG als Vetospieler siehe Strohmeier (2005: 129ff.).

⁸⁶ Die Vertreter der Beamten müssen damit fristgerecht über Vorhaben der Bundesregierung informiert werden und können über Anhörungen, Vorschläge und Stellungnahmen Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben (Benda/Umbach 1995).

6.1.2 Österreich

Wie auch in Deutschland stimmen in Österreich die Parteien der Koalitionsregierung mit den Mehrheiten in der zweiten Kammer überein und eine Politikänderung erfordert die Zustimmung beider Koalitionsparteien. Damit soll der österreichische Nationalrat wie der deutsche Bundestag in die jeweiligen parteipolitischen VS übersetzt werden. Anders als in Deutschland ist das öffentliche Dienstrecht der Bundesbeamten unabhängig von den Gesetzen in den Bundesländern vom Bund zu regeln (vgl. Art. 10 Abs. 16 B-VG) und die österreichische Bundesländer haben bezüglich der Reformen der Anreizsysteme für Bundesbeamte praktisch keine Kompetenzen. Da ein „suspensives Veto“ des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung durch 50% der Nationalratsabgeordneten mittels Beharrungsbeschluss außer Kraft gesetzt werden kann (vgl. Obinger 2001: 15), gilt Österreich als „unechtes Zweikammernsystem“ (Pelinka 2003: 524) und die Länderkammer soll nicht als VS gezählt werden (vgl. Tsebelis 1995: 305). Volksabstimmungen sind in Österreich nur möglich, wenn der Nationalrat im Falle eines entsprechenden Entschlusses seine Gesetzgebungskompetenz an das Volk abgibt (Pelinka 2003: 534). Da ein Referendum damit ein Regierungsinstrument darstellt, wird auch das Volk nicht als VS berücksichtigt (vgl. Obinger/Tálos 2006: 43f.). Auch der österreichische Bundespräsident soll nicht als VS gelten (vgl. Tsebelis 1995: 306; vgl. Obinger 2001: 17ff). Zwar ist er mit größeren Kompetenzen als sein deutscher Amtskollege ausgestattet, ein unmittelbarer Einfluss auf den Policy-Making Prozess ist faktisch jedoch nicht existent (Obinger/Tálos 2006: 36) und bisher wurde von keinem Präsidenten der Zweiten Republik die Bestätigung eines Gesetzes verweigert (Wagschal 2001: 304). Weitgehend vergleichbar mit dem deutschen BVerfG ist der österreichische Verfassungsgerichtshof (vgl. Obinger 2001: 10). So kann auch der VfGH durch präventive Kontrolle auf den Gesetzgebungsprozess einwirken (Welan/Noll 1997: 169) und umstrittene Reformprojekte können einer Normenkontrolle des VfGH unterzogen werden (vgl. Obinger 2001: 10). Insgesamt hat aber auch der VfGH, was das öffentliche Dienstrecht betrifft, „eine eher zurückhaltende Position in Bezug auf gesetzliche Änderungen des bestehenden Systems eingenommen“ (Weichselbaum 2001: 244). Österreich gilt als Musterland des Korporatismus, also einer umfassenden und koordinierten Interessenvertretung durch Verbände und

Gewerkschaften.⁸⁷ Zwar ist auch hier eine Zustimmungspflicht der Interessenvertretungen der Beamten zu einer Politikänderung nicht rechtlich festgeschrieben, jedoch entspricht es der von der Sozialpartnerschaft geprägten politischen Kultur, dass die Beschäftigungsbedingungen der Beamten vor der Erlassung rechtssetzender Maßnahmen regelmäßig umfassend mit der Interessenvertretung der Beamtenschaft verhandelt werden (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2005b: 7). Insgesamt geht damit von der Interessenpolitik der Verbände ein beträchtliches Vetopotential aus (Obinger/Tálos 2006: 48; Kittel/Tálos 1999: 109), was auch im empirischen Teil dieser Arbeit deutlich wurde. Die Interessen der Bundesbeamten werden in Österreich praktisch ausschließlich durch die Gewerkschaft öffentlicher Dienst (GÖD) vertreten. Diese ist die zweitstärkste von 14 Fachgewerkschaften unter dem Dachverband des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) (vgl. GÖD 2006), der ebenfalls eine de facto Monopolposition einnimmt (vgl. Tálos 2006: 430; Karlhofer 1999: 25). Zwar ist rechtlich der ÖGB als Dachverband der Verhandlungspartner in der Sozialpartnerschaft (Pelinka/Rosenberger 2000: 174), faktisch spielte hinsichtlich des öffentlichen Dienstrechtes jedoch die GÖD die zentrale Rolle in den Verhandlungen, weshalb die GÖD und nicht der ÖGB als politikfeldspezifischer Vetospieler betrachtet werden soll.⁸⁸ Insgesamt können damit für Österreich bezüglich des untersuchten Politikfeldes über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg drei VS bestimmt werden: Koalitionspartei A (SPÖ bis 2000, ÖVP bis 2006), Koalitionspartei B (ÖVP bis 2000, FPÖ bzw. BZÖ bis 2006⁸⁹) und die Gewerkschaft öffentlicher Dienst.

6.1.3 Schweiz

In der Schweiz ist schließlich jeder Gesetzgebungsbeschluss von der Zustimmung der beiden völlig gleichberechtigten Kammern Ständerat und Nationalrat abhängig (Linder 2005: 202). Damit zählen die beiden Kammern des Parlaments als institutionelle VS

⁸⁷ Nach Lehbruch (1989: 57) sind die prägenden Merkmale des österreichischen Systems der Interessenvermittlung die organisatorische Zentralisierung der Sozialpartner, ihre institutionalisierte Einbindung in die Formulierung staatlicher Politik und die enge Verklammerung zwischen Interessenverbänden und Parteiensystem.

⁸⁸ Auch der Gesprächspartner des Bundeskanzleramts unterstreicht die „hohe Durchsetzungskraft“ der GÖD bei Reformprojekten und Verhandlungsaspekten im Rahmen der Sozialpartnerschaft (Gesprächspartner Bundeskanzleramt).

⁸⁹ Infolge anhaltender innerparteilicher Konflikte und persönlicher Verwerfungen kam es im April 2005 zu einer Spaltung der Freiheitlichen und damit zu einer Fortsetzung der Regierungskoalition durch das „Bündnis zur Zukunft Österreichs“ (BZÖ) (Gehler 2006: 50).

(vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 89). Der Bundesrat beeinflusst zwar die Agenda, ist aber „statt über Entscheidungs- und Sanktionsmacht zu verfügen (...) darauf verwiesen, Weichen zu stellen, Reibungen zu glätten und Widerstände zu minimieren“ (Abromeit/Stoiber 2006: 92). Auch im untersuchten Politikfeld nahm er diese Rolle ein und soll daher nicht als VS gezählt werden. Als Agenda-Setter konnte sich bezüglich der Reformen des öffentlichen Dienstes weder der Bundesrat, noch eine der beiden Parlamentskammern in den Vordergrund stellen. Anders als in Deutschland und Österreich kann aus den direktdemokratischen Institutionen der Schweiz das Vorhandensein eines weiteren institutionellen Vetospielers abgeleitet werden: das „Schweizervolk“ (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 91; vgl. Linder 2006: 104ff.). Dieses verfügt über eine ständige latente Vetomacht und wurde im Jahr 2000 zur Abstimmung über das Bundespersonalgesetz aufgerufen. Auch hinsichtlich der parteipolitischen VS stellt das schweizerische Regierungssystem einen Sonderfall dar. So wird die Regierung nach der „Zauberformel“ paritätisch aus Vertretern der vier großen Parteien zusammengesetzt (vgl. Bundeskanzlei 2006: 37; vgl. Linder 2003: 492) und auch im Ständerat und Nationalrat kann keine Partei oder Parteienkoalition für sich die Mehrheit beanspruchen. Da im Falle der Schweiz sowohl ein Veto von linker als auch von rechter Seite nicht ausreichend für eine Verhinderung der Politik ist (und hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme bspw. die SP keinen „Koalitionspartner“ zur Verhinderung der Reformpolitik finden konnte), soll den Ausführungen von Strøm (2000: 280) gefolgt werden, welche Parteien in solchen „oversized coalitions“ nicht als parteipolitische VS betrachten⁹⁰. Die Analyse der Reformprozesse hat gezeigt, dass wie auch in Deutschland und Österreich die Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiet der Anreizsysteme für Bundesbeamte keinen nennenswerten Einfluss hatte.⁹¹ Die Interessenverbände sollen jedoch auch in der Schweiz als politikfeldspezifische VS gezählt werden (vgl. dazu Fluder 1996: 4) und sind laut Abromeit und Stoiber (2005: 92) hinsichtlich ihrer Rolle als VS relevanter als die Parteien. Das Machtpotential der Interessenvertretungen der Beamten liegt insbesondere in der Möglichkeit, Stimmen für fakultative Referenden zu sammeln und durch die Mobilisierung der Stimmberechtigten

⁹⁰ Die Frage nach der Rolle der schweizerischen Parteien als politikfeldspezifische Vetospieler wird von Abromeit und Stoiber (2006: 146f.) folgendermaßen eingeschätzt: „Obwohl die Parteien hier generell eine eher untergeordnete Rolle spielen, können nicht nur Parlamentsfraktionen, sondern sogar einzelne Teile von Regierungsparteien und Fraktionen in zufälligen und ad-hoc Koalitionen Regierungsvorlagen blockieren. Da sich hieraus im Allgemeinen keine oppositionellen Allianzen und damit kalkulierbare Veto-Positionen ergeben, fällt es gleichwohl schwer, Parteien bzw. Fraktionen den situativen Vetospielern zuzuordnen“.

⁹¹ Darüber hinaus besitzt das Bundesgericht in der Schweiz keine Befugnisse zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen (vgl. Linder 2003: 510).

das Abstimmungsergebnis zu beeinflussen. Weiter haben sie in der vorparlamentarischen Phase durch das Vernehmlassungsverfahren die Möglichkeit, ihre Stellungnahme abzugeben und können in direkte Verhandlungen mit dem Bundesrat eingebunden werden (vgl. Germann 1998: 149; vgl. Linder 2005: 241ff.). Aufgrund der aktiven Rolle der Verbände des Bundespersonals bei den Reformen der Anreizsysteme sollen die anerkannten Sozialpartner des Bundes hier als politikfeldspezifische VS gelten (vgl. VKB 2004). Diese sind zum einen der „Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe“ (FöV⁹²), welcher mit dem „Personalverband des Bundes“ (PVB) und dem „Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste“ (VPOD) den größten Teil der organisierten Bundesbeamten umfasste (vgl. Fluder 1996: 109). Außerdem sind als „Minderheits-Gewerkschaften“ (vgl. Germann 1998: 141) die unabhängige „Vereinigung der Kader des Bundes“ (VKB) und die christliche Gewerkschaft „transfair“, die sich im Jahre 2000 aus drei Verbänden zusammenschloss und damit den „Verband des christlichen Bundespersonals“ (VCB) als Verhandlungspartner ablöste, zu nennen (Fluder 1996: 108ff.; Germann 1998: 141ff., transfair 2006). Der vierte anerkannte Sozialpartner des Bundes ist der Personalverband „swissPersona“, der 2002 aus dem „Schweizerischen Militärpersonalverband“ (SMPV) entstanden ist (swissPersona 2006). In der Schweiz gab es damit über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg damit *sieben Vetospieler*: Nationalrat, Ständerat, Volk, FöV (seit 2002 VGB), VKB, VCB (seit 2000 transfair) und SMPV (seit 2000 swissPersona).

6.1.4 Überprüfung der H1

Die Gegenüberstellung der Zahl der VS zeigt, dass die Varianz auf der abhängigen Variable *nicht* durch die Annahme der ersten Forschungshypothese zu erklären ist. So fanden konträr zum vermuteten Zusammenhang in der Schweiz als Land mit den meisten Vetospielern die Reformen mit der größten Reichweite statt. Zwar wurden in Deutschland weniger VS identifiziert als in der Schweiz, jedoch war hier ein geringerer Reformumfang zu beobachten. Österreich als das Land mit den wenigsten Vetospielern, für welches die H1 von der einfachsten Durchsetzung einer Modernisierung ausgeht,

⁹² Im Jahr 2002 hatte sich der FöV aufgelöst und seither ist der VPOD zusammen mit der PVB in der neugegründeten „Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal“ (VGB) tätig.

weist hingegen die geringste Reichweite der Reformen der Anreizsysteme auf. Damit gilt die erste Hypothese nicht als bestätigt.

6.2 H2: Ideologische Distanz

6.2.1 Deutschland

Für Deutschland wird zunächst die ideologische Distanz zwischen den Koalitionspartnern der 13. Legislaturperiode diskutiert. Union und FDP einigten sich in den Koalitionsvereinbarungen von 1994 ohne große programmatische Konflikte auf das Konzept eines „Schlanken Staates“ (CDU/CSU/FDP 1994). Nach Zohlnhöfer (2001b: 29) war das koalitionspolitische Drohpotential der FDP in den 1990er Jahren begrenzt und eine zu große Distanz zur CDU/CSU wurde im Interesse der Abhängigkeit von Wählern mit der Union als erste Parteipräferenz vermieden (Zohlnhöfer 2001b: 55). Die beiden Parteien hatten bei den Verhandlungen zum Dienstrechtsreformgesetz keine große Distanz zum Status quo eingenommen und sollen als gemeinsamer Agenda-Setter mit hoher Kongruenz in geringer Entfernung zu diesem Punkt abgebildet werden.⁹³ DBB und DGB lagen hinsichtlich einer Vergabe von Führungspositionen auf Zeit in ihren Präferenzen auseinander und der DGB zeigte sich reformfreudiger bezüglich einer Vergütung nach Leistung. Der Beamtenbund soll daher näher am Status quo, jedoch rechts von den Koalitionsparteien abgebildet werden. Der Bundesrat, der bei den Verhandlungen von 1997 die weitestgehenden Reformen gefordert hatte, wird schließlich in größter Entfernung zum Status quo abgebildet. Die beschriebene Einordnung wird in Abbildung 1 veranschaulicht:



Abbildung 1: Darstellung der ideologischen Distanz in Deutschland 1996/1997

⁹³ Zwar wurden Teilzeitregelungen und die Vergütungsreformen durch die Bundesregierung gefordert, jedoch war keine Einführung von Führung auf Zeit vorgesehen und in Sachen Personalentwicklung sowie Personalbeurteilung wurden praktisch keine Reformvorschläge gemacht.

Nach dem Regierungswechsel von 1998 hatte der Bundesrat für fünf Monate dieselbe parteipolitische Mehrheit wie die Bundesregierung (vgl. Merkel 2003: 169ff.). Von einer „Absorption“ soll aber auch für diesen kurzen Zeitraum nicht gesprochen werden, da sich die spezifischen Länderinteressen über den gesamten Untersuchungszeitraum von den bundespolitischen Interessen der Mehrheitspartei im Bundesrat unterschieden. Dieser Annahme pflichtet auch der Experte des DBB bei, der bezüglich der Dienstrechtsreformen folgende Aussage macht:

„Ich sehe die Konflikte zwischen Bundesrat und Bundestag nicht parteipolitisch motiviert. (...) Meine erste Einschätzung ist, dass das ausnahmsweise wirklich ein Thema ist, wo es nicht so sehr auf die Couleur ankommt, sondern dass die Brust breit wird, wenn ich Chef von einem Land bin und eigentlich keine Lust habe mir aus Berlin da reinregieren zu lassen.“ (Gesprächspartner DBB)

Die Analyse der Reformprozesse zeigte jedoch, dass der Bundesrat unter Unionsführung weniger reformbereit war als noch zu Zeiten einer Mehrheit der SPD-geführten Bundesländer. Während ab dem Jahr 2003 die Positionseinschätzung schwieriger wird, da die Mehrheit der Länder nun eigene Gesetzgebungskompetenzen für ihre Beamten forderten, soll die Position der Länderkammer für den Zeitraum der rot-grünen Koalition allgemein in größerer Nähe zum Status quo abgebildet werden. Der Standpunkt der SPD hingegen wird in größerer Entfernung zu diesem Punkt positioniert. So wurde sowohl im Jahr 2002 wie auch bei der Diskussion zu den Ergebnissen der Bull-Kommission die Befürwortung der SPD für umfassendere Reformen (bspw. durch Führung auf Zeit und Bandbreiten bei der Bezahlung) deutlich. Während sich Bündnis90/Die Grünen in ihren Reformvorstellungen zwar „radikaler“ als die SPD präsentierten⁹⁴, konnte der kleinere Koalitionspartner insgesamt jedoch kaum Profil hinsichtlich der Dienstrechtsreformen zeigen.⁹⁵ Weiter verdeutlichte die Betrachtung der Reformprozesse, dass die beiden Dachverbände in ihren Positionen weiter vom Status quo abrückten. Während DBB und Ver.di insbesondere seit 2004 eine höhere Kongruenz aufwiesen, soll nach wie vor von einer - wenn auch geringen - Distanz zwischen den Dachverbänden ausgegangen werden.

⁹⁴ Bündnis90/Die Grünen forderten in ihrem Grundsatzprogramm von 2002 eine moderne Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, bei der „mehr Eigenverantwortung der Beschäftigten und leistungsgerechte Aufstiegschancen (...) Obrigkeitsdenken und starre Hierarchien ersetzen muss“ (Bündnis90/Die Grünen 2002: 129).

⁹⁵ Dies ist insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Reformen der öffentlichen Verwaltung nicht als wichtiger grüner Kernbereich angesehen werden. Hier sollen die Annahmen Merkels (2003: 181) zur Arbeitsmarktpolitik, welche in einer Art impliziten Tausch dem größeren Koalitionspartner überlassen wurde, auf in der vorliegenden Arbeit zu untersuchende innenpolitische Fragestellung übertragen werden.

Illustriert werden diese Beobachtungen in folgender Abbildung 2:

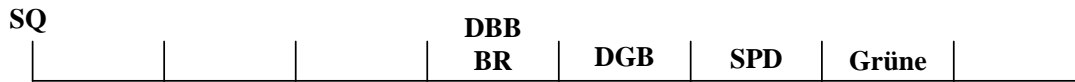


Abbildung 2: Darstellung der ideologischen Distanz in Deutschland 2002-2004

Da zum Endpunkt des Untersuchungszeitraumes nur wenig Informationen über die jüngsten Verhandlungen über eine Reform des öffentlichen Dienstrechtes vorlagen, wird an dieser Stelle davon abgesehen die ideologische Distanz und die interne Kohäsion der VS der Großen Koalition einzuschätzen.

6.2.2 Österreich

Bei den Verhandlungen zur Besoldungsreform und zum Vertragsbedienstetenreformgesetz zeigte sich eine starke Status quo Orientierung der GÖD, was eine Reform der Anreizsysteme im Allgemeinen und die Einführung einer Leistungskomponente bei der Vergütung im Besonderen betraf. Dieser VS soll daher für den entsprechenden Zeitraum in großer Nähe zum Status quo abgebildet werden. Zwar gab es Konflikte zwischen der Gewerkschaft und den Koalitionsparteien, diese wurden jedoch bei beiden Reformen mit einem Verhandlungserfolg für die GÖD bereinigt. Auch aufgrund der traditionell engen Verbindungen zwischen ÖVP und GÖD (Hammerschmid/Meyer 2003: 16; Obinger/Tálos 2006: 46) kann die Kongruenz zwischen diesen Vetospielern als relativ hoch eingeschätzt werden. Die Koalitionsparteien sollen jedoch u.a. wegen ihrer Präferenzen für eine stärkere Differenzierung nach Leistung weiter rechts auf der Modernisierungsskala abgebildet werden. Zwischen den beiden Parteien der Großen Koalition, die als Agenda-Setter gelten, konnte eine weitgehende Übereinstimmung der Präferenzen hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme erkannt werden (vgl. GÖD 1994b: 16ff.), weshalb SPÖ und ÖVP für den Zeitraum bis 1999 auf einem gemeinsamen Punkt auf der im Folgenden dargestellten Reformskala abgebildet werden sollen:



Abbildung 3: Darstellung der ideologischen Distanz in Österreich 1994-1999

Die Analyse der Reformprozesse- und -diskussionen nach dem Regierungswechsel von 2000 zeigte ein leichtes Abrücken der GÖD vom Status quo in ihrer Position hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme. Auch die Koalitionsparteien zeigten sich in ihren Regierungsprogrammen gegenüber einer umfassenderen Reform der Anreizsysteme aufgeschlossener. Während ÖVP und FPÖ im Allgemeinen eine geringe ideologische Distanz zugesprochen wird (Obinger/Tálos 2006: 46), impliziert die Analyse, die Präferenzen der ÖVP etwas näher am Status quo und damit näher an der Position der Gewerkschaft abzubilden als die Präferenzen des kleineren Koalitionspartners. Nicht zuletzt ist dies auch auf die nach wie vor starken Verschränkungen zwischen ÖVP und GÖD zurückzuführen.⁹⁶ Die ideologische Distanz der VS in Österreich wird damit in Abbildung 4 folgendermaßen dargestellt:



Abbildung 4: Darstellung der ideologischen Distanz in Österreich ab 2000

6.2.3 Schweiz

Für die Schweiz soll eine leichte Veränderung der ideologischen Distanz durch die Darstellung zweier Zeitpunkte, 1995/1996 und ab dem Jahr 2000, also vor dem Hintergrund der vergangenen Reformen, abgebildet werden. Die Analyse - und dabei insbesondere die Informationen aus den Experteninterviews - haben gezeigt, dass in den 1990er Jahren die Verhandlungen sehr konsensual waren und die Präferenzen der Akteure kaum voneinander abgewichen sind. Hier kann von einer geringen ideologischen Distanz sowohl zwischen den Verbänden als auch den institutionellen Vetospielern gesprochen werden. Weitgehenden Konsens zeigten vor allem die beiden

⁹⁶ Insbesondere soll an dieser Stelle auf die „Funktionskummulierung“ (vgl. Tálos 1997: 443) des GÖD Vorsitzenden Fritz Neugebauers hingewiesen werden, der zugleich Nationalratsabgeordneter und Obmann des Arbeiter- und Angestelltenbundes (ÖAAB) der ÖVP ist.

Parlamentsskammern sowie die Dachverbände der Interessenvertretungen beim Bund. Letztere sollen u.a. aufgrund ihrer Bedenken gegenüber der Einführung der Leistungskomponenten näher am Status quo abgebildet werden. Der VS „Volk“ wird auf demselben Abschnitt wie die beiden Parlamentsskammern dargestellt.⁹⁷ Aufgrund der allgemeinen Aufgeschlossenheit gegenüber einer Teilrevision des BtG lagen zu diesem Zeitpunkt die Präferenzen von keinem der VS in großer Nähe zum Status quo. Diese Beobachtungen werden in Abbildung 5 wie folgt dargestellt:

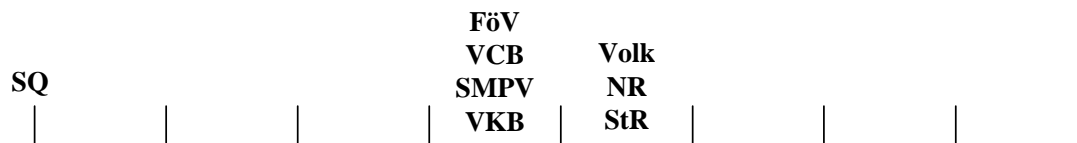


Abbildung 5: Darstellung der ideologischen Distanz in der Schweiz 1995/1996

Die Analyse der Reformprozesse und -diskurse zeigte, dass die Verhandlungen zum Bundespersonalgesetz weniger konsensual als bei der vorangehenden Teilrevision des BtG abgelaufen sind und eine größere Distanz zwischen den Präferenzen der VS bestanden hatte. Während Nationalrat und Ständerat erneut nur geringe Differenzen zu bereinigen hatten, werden die Verbände des Bundespersonals auf zwei verschiedenen Abschnitten auf der Modernisierungsskala abgebildet. So sind VCB, SMPV und VKB weiter vom Status quo abgerückt und befürworteten im Gegensatz zum FöV die durch das BPG beschlossenen Reformen. Die Einschätzung der Experten und die Zustimmung zum Bundespersonalgesetz mit einer Zweidrittel-Mehrheit implizieren schließlich, die Präferenzen des Vetospielers „Volk“ weiter rechts auf der folgenden Reformskala abzubilden:

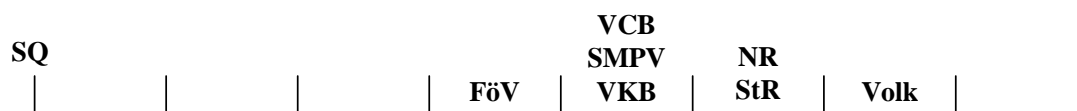


Abbildung 6: Darstellung der ideologischen Distanz in der Schweiz ab 2000

⁹⁷ Da bei der Teilrevision des BtG keine Volksabstimmung die Position der Bevölkerung abbilden konnte, soll diese Präferenzeinschätzung von der allgemeinen Annahme, dass der weitgehende Reformkonsens auch von der Mehrheit des „Schweizervolkes“ getragen wurde, getroffen werden.

6.2.4 Überprüfung der H2

Während die erste Hypothese klar zurückgewiesen werden kann, fällt eine Überprüfung des Zusammenhangs zwischen der ideologischen Distanz und der Reichweite der Reformen schwieriger aus. Für die Schweiz kann jedoch angenommen werden, dass von der geringen Distanz zwischen den Vetospielern ein positiver Einfluss auf die Reichweite der Reformen ausgeht. Die weitreichendsten Reformen in der Schweiz wurden hingegen nach einer (leichten) Zunahme der ideologischen Distanz beschlossen. In Deutschland können die weniger umfassenden Reformen auf die höhere Distanz zwischen den Vetospielern zurückgeführt werden. Es ist jedoch zu beachten, dass trotz steigender Kongruenz und einer Einschätzung der Präferenzen in weiterer Entfernung zum Status quo im zweiten Abschnitt des Untersuchungszeitraumes keine nennenswerten Reformen durchgeführt wurden. Trotz geringer Distanzen zwischen den Vetospielern in Österreich fanden dort die geringsten Veränderungen bezüglich der Anreizsysteme statt. Der Einfluss der ideologischen Distanz auf die Reichweite der Reformen ist damit insgesamt als ambivalent zu betrachten. Eine wichtige Implikation der Analyse ist, dass VS nicht nur beschränkend auf Reformen wirken können, sondern auch Reformen unterstützen und vorantreiben können. Dabei kann also den individuellen Akteurspräferenzen und ihrer Entfernung zum Status quo eine entscheidende Rolle für die Reformen attestiert werden.⁹⁸ Aufgrund des in Abschnitt 3.3.2 angesprochenen Problems der Zirkularität und der Einschätzung der Präferenzen, die nicht isoliert von den Policy-Entscheidungen stattfinden konnte, sollen diese Erkenntnis und die Annahme ihres kausalen Zusammenhangs jedoch mit Vorsicht betrachtet werden.

⁹⁸ Auch Tsebelis (2000: 463) stellte im Jahr 2000 folgende Implikation auf: „if the preferences of all veto players are far apart and in the same direction relative to the status quo, then significant changes are possible“.

6.3 H3: Interne Kohäsion

6.3.1 Deutschland

Für die parteipolitischen VS in Deutschland lassen Studien, die sich auf namentliche Abstimmungen der Bundestags-Fraktionen beziehen, eine hohe Abstimmungskohäsion sowohl bei Union und FDP als auch bei SPD und Grünen erkennen (z.B. Saalfeld 1995, vgl. Schindler 1999: 1781 ff.). Weiter waren trotz der unterschiedlichen internen Strömungen und Gruppierungen, die in allen parteipolitischen Vetospielern mehr oder weniger zentrale Rollen im Entscheidungsfindungsprozess spielen⁹⁹, kaum innerparteiliche Konflikte hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme zu beobachten. Allgemein geht auch Zohlnhöfer (2001b: 169) von „relativ kohäsive(n) partisan veto players“ in Deutschland aus. Es kann weiter angenommen werden, dass abweichende oder extreme Positionen Einzelner innerhalb der beiden „großen“ parteipolitischen VS (Union und SPD) aufgrund der großen Mitgliederzahlen weniger stark ins Gewicht fallen. In der Analyse wurde erkannt, dass die unterschiedlichen Positionen der Vertreter der Länder im Bundesrat, trotz der Annahme eines vergleichsweise geringen parteipolitischen Einflusses bei den Reformen der Anreizsysteme, von den unterschiedlichen Zusammensetzungen der Landesregierungen geleitet waren. Da auf Bundes- und Landesebene höchst unterschiedliche Regierungskoalitionen bestanden (vgl. Strohmeier 2005: 110), kann die interne Kohäsion der Mehrheiten im Bundesrat verglichen mit der Kohäsion innerhalb der Regierungsparteien als geringer eingeschätzt werden. Während einzelne SPD-geführte Landesregierungen im untersuchten Politikfeld in den 1990er Jahren weitergehende Reformen forderten, zeigte sich bezüglich des Abstimmungsverhaltens der SPD-geführten Länder jedoch eine vergleichsweise hohe Kohäsion (vgl. Zohlnhöfer 2001b: 36). Auch die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat ließ sowohl bei den Verhandlungen von 2002 wie auch bei der Abstimmung zur Föderalisierung des Laufbahn- und Besoldungsrechts eine

⁹⁹ Die Heterogenität der Union manifestiert sich zum einen durch die eigenständigen Parteien CDU und CSU und zum anderen durch die innerparteilichen Vereinigungen wie Wirtschaftsrat, Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigungen und die „Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands“ (CDA) (vgl. Zohlnhöfer 2001b: 42f.; vgl. Alemann 2000: 50). Bei der FDP existieren rechts- und (in den 1990er Jahren schwächere) linksliberale Strömungen, bei den Grünen ist der links-orientierte, pazifistische Flügel („Fundis“) in Abgrenzung zum realpolitischen Lager („Realos“) zu nennen, innerhalb der SPD zeigen sich Konflikte u.a. zwischen den unterschiedlich orientierten Arbeitsgemeinschaften (vgl. Niclaß 2002: 172ff.).

weitgehende Geschlossenheit erkennen. Schließlich sollen noch die interne Kohäsion der beiden politikfeldspezifischen VS in Deutschland eingeschätzt werden. Trotz der Tatsache, dass der DBB ein Zusammenschluss einer Vielzahl berufsspezifischer und regionaler Verbände ist, wird die allgemeine Verbandspolitik durch eine hochgradige Zentralisierung charakterisiert (Keller 1993: 197). Hinsichtlich der untersuchten Reformprozesse und -diskurse zeigten sich keine schwerwiegenden innerverbandlichen Spannungen und der Vertreter des DBB kommentierte die Frage nach der internen Kohäsion des Beamtenbundes wie folgt:

„Ich verrate auch kein Geheimnis, wenn jeder Reformansatz auch verbandsinterne Kritiker hat und Einzelmitglieder, die solchen neuen Entwicklungen natürlich mit Sorge gegenüberstehen (...). Das Problem haben Sie immer. Und das ist jetzt ganz vorsichtig formuliert. Wir haben also Rückmeldungen gehabt von der Basis, wo wir uns teilweise schon gefragt haben, ob das richtig ist was wir machen. Aber das haben Sie immer. Gucken Sie in die SPD mit der Agendapolitik, dagegen war's bei uns noch harmlos“. (Gesprächspartner DBB).

Der zweite politikfeldspezifische VS, der DGB, ist von einer stärkeren Dezentralisierung und Abhängigkeit seiner starken Mitgliedsorganisationen - hier insbesondere der ÖTV bzw. Ver.di - geprägt (vgl. Menz 2003: 538). Vor allem in der Ausarbeitung zum Eckpunktepapier von 2003, an welcher Ver.di und nicht der DGB als Verhandlungspartner teilnahm, wurde deutlich, dass die unterschiedlichen Gruppen und Präferenzen der Einzelgewerkschaften eine dominierende Rolle innerhalb des DGBs spielen. Die Vertretung der Interessen einer großen Zahl von Mitgliedern (vgl. Ebbinghaus 2003: 179ff.) ist sowohl für den DBB als auch für den DGB als Anzeichen für ein geringeres Gewicht abweichender Positionen und damit für eine höhere interne Kohäsion der Spitzenorganisationen zu betrachten. Insgesamt wird die Einschätzung einer mittleren internen Kohäsion der deutschen Spitzenverbände getroffen.¹⁰⁰

6.3.2 Österreich

In Österreich konnten bezüglich der internen Kohäsion der parteipolitischen VS ähnliche Beobachtungen gemacht werden wie in Deutschland. So weisen die Konservativen traditionell die geringste interne Kohäsion auf (Obinger 2001: 25). Die

¹⁰⁰ Für die Zukunft wird ein Rückgang der internen Kohäsion der Interessenvertretungen für die Beamten aufgrund der Föderalisierung des öffentlichen Dienstrechts erwartet (vgl. Derlien/Frank 2004: 324; Gesprächspartner BMI).

Frage nach der Geschlossenheit der ÖVP hinsichtlich der Reformen der Anreizsysteme wurde vom Vertreter der parteinahen GÖD wie folgt beantwortet:

„Innerhalb der ÖVP, wenn Sie das direkt ansprechen, wir sind hier eine Partei mit drei Bündeln¹⁰¹ und natürlich gibt es innerhalb der Bündle sozusagen eine Diskussionplattform im innerparteilichen, dort wird es immer wieder Diskussionen geben wenn es um bestimmte Regelungen im öffentlichen Dienst geht“. (Gesprächspartner GÖD I)

Jedoch ließ die Analyse der Reformprozesse und -diskurse bei der ÖVP nach außen hin keine klaren innerparteilichen Konflikte erkennen und es kann vermutet werden, dass der Willensbildungsprozess innerhalb der Volkspartei auf diesem Gebiet hauptsächlich von den Vorstellungen des Arbeiter- und Angestelltenbundes dominiert wurde. So kann nach Obinger und Tálós (2006: 46) die ÖVP nicht „dauerhaft gegen die Interessen des ÖAAB als mitgliedsstärkste Teilorganisation agieren“ und es ist anzunehmen, dass versucht wurde, innerparteiliche Konflikte mit dem Arbeitnehmerflügel zu vermeiden. Auch innerhalb der SPÖ und der Freiheitlichen existieren zwar unterschiedliche parteiinterne Strömungen und Gruppierungen, jedoch sind diese Parteien insgesamt durch eine relativ zentralistische Organisation geprägt (vgl. Pelinka 2003: 539; vgl. Obinger/Tálós 2006: 46). Wie auch in Deutschland kann die hohe Mitgliederzahl der beiden Volksparteien als begünstigend für deren interne Kohäsion betrachtet werden. Als politikfeldspezifischer VS wies die GÖD - wie die österreichischen Gewerkschaften im Allgemeinen (vgl. Ebbinghaus 2000: 86; vgl. Traxler 2003: 545ff.) - einen hohen Zentralisierungsgrad in der Entscheidungsfindung auf. Weiter zeigte die Analyse der Reformprozesse, dass innerverbandliche Konflikte und unterschiedliche Strömungen praktisch keine Rolle in den Reformdiskussionen spielten. Dies wurde von einem Interviewpartner der GÖD für die aktuellen Diskurse folgendermaßen untermauert:

„Da haben wir eine einstimmige Beschlusslage diesbezüglich, was das Bundesmitarbeitergesetz betrifft und so gesehen gibt's hier also keine Unstimmigkeiten.“(Gesprächspartner GÖD I)

¹⁰¹ Die Partei besteht organisatorisch aus drei Bündeln, dem Österreichischen Bauernbund (ÖBB), dem Österreichischen Wirtschaftsbund (ÖWB) und dem Österreichischen Arbeiter- und Angestelltenbund (ÖAAB) (vgl. Pelinka/Rosenberger 2000: 170f.). Im ÖAAB als mitgliedsstärkster Teilorganisation der Volkspartei sind dabei insbesondere die Beamten überproportional stark vertreten (vgl. Müller 2006: 351).

Die hohe Mitgliederzahl und der praktische Alleinvertretungsanspruch der Bundesbeamten durch die GÖD lassen - auch im Vergleich mit den deutschen Verbänden - auf eine hohe interne Kohäsion dieses Vetospielers schließen.¹⁰²

6.3.3 Schweiz

Die Analyse der Reformprozesse in der Schweiz ließ sowohl für den Nationalrat wie auch für den Ständerat eine geringe interne Kohäsion erkennen. So gab es bei der Teilrevision und bei den Verhandlungen zum BPG deutliche Positionsunterschiede zwischen den Fraktionen im Parlament. Der Nationalrat war weiter durch seine stark fragmentierte parteipolitische Zusammensetzung¹⁰³ geprägt und auch innerhalb der Fraktionen konnte ein abweichendes Abstimmungsverhalten einzelner Parlamentarier beobachtet werden.¹⁰⁴ Schließlich unterstreicht die Tatsache, dass die stärksten Fraktionen im Nationalrat die „reformfreundige“ SVP und die „reformkritische“ SP darstellten (vgl. Lüthi 2006: 141), die Annahme einer geringeren internen Kohäsion der zweiten Kammer. Dem Ständerat, in welchem SP und SVP nach den bürgerlichen Parteien die beiden kleineren Fraktionen stellten (vgl. Ebd.: 141), kann hingegen eine etwas höhere interne Kohäsion zugeschrieben werden. Konträr zu diesen Erkenntnissen lässt jedoch die höhere Mitgliederzahl im Nationalrat (200 Sitze) gegenüber dem Ständerat (46 Sitze) auf eine höhere interne Kohäsion der großen Kammer schließen. Die allgemeine politische Fragmentierung in der Schweiz wird auch bei Volksabstimmungen widerspiegelt. Insbesondere die Linke hat aufgrund der politischen Kräfteverhältnisse eine geringere Chance durch ein Referendum eine Verteidigung des Status quo durchzusetzen (Linder 2006: 114). So konnte bei der Abstimmung zum BPG die SP ihren Widerstand nicht geltend machen und auch die Sympathisanten der Partei stimmten mehrheitlich für das neue Gesetz. Als letztes soll die interne Kohäsion der politikfeldspezifischen VS der Eidgenossenschaft eingeschätzt werden. In der Schweiz existiert eine relativ hohe Differenzierung bei der Entscheidungsfindung aller Verbände

¹⁰² Die hier getroffenen Einschätzungen bezüglich der GÖD stehen schließlich mit den allgemeinen Annahmen von Georg Menz (2003: 539) in Einklang, der den österreichischen Gewerkschaften eine hohe interne Kohäsion zuschreibt.

¹⁰³ So waren bspw. im Jahr 2006 Abgeordnete aus 16 unterschiedlichen Parteien im Nationalrat vertreten (Bundeskanzlei 2006: 25).

¹⁰⁴ Allgemein weisen Abromeit und Stoiber (2006: 162) darauf hin, dass die Parteienlandschaft in der Schweiz „noch weit fragmentierter (ist), als es bei bloßer Zählung der Bundesparteien ohnehin schon den Anschein hat“.

des öffentlichen Sektors (Fluder 1996: 203). Fluder (1996: 459) weist weiter auf erhebliche Koordinationsdefizite dieser Vereinigungen hin. In der vorliegenden Analyse zeigte sich speziell bei der Reform zum Bundespersonalgesetz der geringe interne Zusammenhalt der Vertretung der Beamtenschaft. So lassen die divergierenden Positionen innerhalb des FöV beim Referendum zum Bundespersonalgesetz auf eine geringe interne Kohäsion dieses Dachverbandes schließen. Der Gesprächspartner des EPA beantwortete die Frage nach der internen Kohäsion zwischen den Vertretungen des Bundespersonals folgendermaßen:

„Ich denke es war gering. (...) Eine gute gemeinsame Basis und damit eine große Schlagkraft, die ist nicht unbedingt da“. (Gesprächspartner EPA)

Die Differenzierung in verschiedene Verbände und die damit im Vergleich zu Deutschland und Österreich niedrigen Mitgliederzahlen der jeweiligen Vereinigung können schließlich als weiteres Anzeichen für eine größere Relevanz abweichender interner Positionen und damit für eine geringe interne Kohäsion angesehen werden.

6.3.4 Überprüfung der H3

Es sollen nun Annahmen über den Zusammenhang zwischen der internen Kohäsion als unabhängige Variable und der Reichweite der Reformen getroffen werden. Was die institutionellen VS betrifft, bestätigt die Einschätzung einer geringen Kohäsion in den schweizerischen Parlamentskammern und dabei insbesondere im Nationalrat den erwarteten Zusammenhang zwischen einer niedrigen Geschlossenheit und weitgehenden Reformen der Anreizsysteme für den Fall der Eidgenossenschaft. Auch die geringe Geschlossenheit des „Schweizervolkes“ als Vetomacht gegen eine Status quo Änderung kann als Erklärungsfaktor für eine Abkehr von den bestehenden Regelungen gesehen werden. Hinsichtlich der parteipolitischen VS zeigen sich keine klaren Unterschiede zwischen Deutschland und Österreich, die als Erklärungsfaktor für die beschränkten Reformen in Österreich dienen könnten. Die Analyse zeigte jedoch, dass die Kohäsion innerhalb der politikfeldspezifischen VS eine deutliche Varianz zwischen den Ländern aufwies. So wurde für die GÖD eine hohe, für die deutschen Verbände eine mittlere und für die Interessenvertretungen der schweizerischen Beamten eine niedrige interne Kohäsion festgestellt. Diese Beobachtung bestätigt die Annahme der H3, dass es eine

höhere interne Kohäsion den Vetospielern erleichtert, Reformpolitiken zu blockieren und so eine weitergehende Reform der Anreizsysteme zu verhindern. Insgesamt soll die Erklärungskraft der internen Kohäsion für eine Reform der Anreizsysteme damit als hoch betrachtet werden und der durch die H3 angenommene Zusammenhang - mit einem Fokus auf den politikfeldspezifischen Vetospielern - als bestätigt gelten.

7 Fazit

Dieses letzte Kapitel soll zuerst die beiden Forschungsfragen zusammenfassend beantworten. Weiter erfolgen eine kritische Betrachtung der Ergebnisse und eine kurze Diskussion möglicher vernachlässigter Erklärungsfaktoren. Ein Ausblick soll schließlich Ansatzpunkte für die zukünftige Forschung aufzeigen.

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die erste Forschungsfrage lautete wie folgt:

Inwieweit wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz zwischen 1994 und 2006 die Anreizsysteme für Bundesbeamte reformiert?

Zu ihrer Beantwortung wurden die Anreizsysteme für die Beamten des Bundes in den drei Untersuchungsländern anhand der Dimensionen Vergütung, Personalentwicklung, Personalbeurteilung und Tätigkeitsgestaltung zu beiden Untersuchungszeitpunkten beschrieben. Durch einen Vergleich zwischen den Zeitpunkten t0 und t1 wurde sodann die Reichweite der Reformen bestimmt, wobei sich eine Zuordnung von Indikatoren an den Annahmen zentraler Motivationstheorien und den New Public Management Konzepten orientierte.

In einer Gegenüberstellung der Reichweite der Reformen wurde eine deutliche Varianz zwischen den drei Ländern festgestellt. So fanden in der Schweiz die weitestgehenden Reformen statt, in Österreich wurden die Anreizsysteme für die Beamten kaum

reformiert und Deutschland konnte eine mittlere Position einnehmen. Insbesondere auf den Indikatoren zu Vergütung, aber auch zu Personalentwicklung zeigten sich dabei die größten Unterschiede zwischen den Nachbarländern.

Zur Erklärung dieser Varianz wurde folgende zweite Forschungsfrage gestellt:

Worauf ist eine mögliche unterschiedliche Reichweite der Reformen zurückzuführen?

Als Grundlage für die Beantwortung dieser Frage wurde aufgrund ihrer Verbindung von institutionellem Strukturalismus mit einer Handlungskomponente die Vetospielertheorie nach George Tsebelis (1995; 2002) als theoretischer Rahmen gewählt. Es wurde angenommen, dass erstens eine hohe Zahl von Vetospielern, zweitens eine große ideologische Distanz und drittens eine hohe interne Kohäsion der Vetospieler zu einer Verhinderung einer Politikänderung und damit zu einer geringeren Reichweite der Reformen der Anreizsysteme führen sollte. Diese drei Faktoren wurden jeweils als unabhängige Variable dreier Forschungshypothesen gewählt. Die Überprüfung der Hypothesen erfolgte sodann auf Grundlage einer chronologischen Darstellung der Reformprozesse und -diskurse mit einem besonderen Augenmerk auf den Positionen und Handlungsweisen der unterschiedlichen Akteure.

Die Analyse zeigte, dass die unterschiedliche Zahl der VS keine Erklärungskraft für die Reformen besaß, sondern dass konträr zum erwarteten Zusammenhang der ersten Hypothese in der Schweiz als Land mit den meisten Vetospielern die weitreichendsten Reformen stattfanden. Auch die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern als unabhängige Variable der H2 erwies sich nicht als geeigneter Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Reichweite der Reformen. Zwischen einer hohen internen Kohäsion und den Reformen der Anreizsysteme wurde hingegen ein Zusammenhang in der erwarteten Richtung der dritten Hypothese erkannt. So trug insbesondere die höhere interne Kohäsion der politikfeldspezifischen Vetospieler, also hier der Interessenverbände in Deutschland und v.a. in Österreich, zu einer einfacheren Verhinderung von Reformen und damit zu einem geringeren Reformumfang bei. Mögliche alternative Erklärungen wie strukturelle Ausgangsbedingungen, budgetärer Druck und verwaltungspolitische Diskurs- und Reformkoalitionen konnten in der Analyse als

Erklärungsfaktoren zwar nicht ausgeschlossen, jedoch weitgehend konstant gehalten werden.

7.2 Erkenntnisse und Kritik

Die hier durchgeführte Analyse mit der Verbindung einer institutionellen und einer handlungsorientierten Perspektive erlaubte eine umfassende Untersuchung der Reformprozesse und -diskurse sowie ihrer möglichen Ursachen. Es zeigte sich dabei, dass die Vetospielertheorie nur teilweise dafür geeignet ist, eine unterschiedliche Status quo Wahrung hinsichtlich des untersuchten Politikfeldes zu erklären. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass die häufig vorgenommene Reduzierung von Tsebelis' Theorie auf die Zahl der Vetospieler nicht nur zu kurz greift (vgl. Zohlnhöfer 2001b: 367), sondern zu konträren Einschätzungen über die Wahrscheinlichkeit einer Durchsetzung von Reformen führen kann. Wichtiger als die Zahl der Vetospieler scheint also deren interne Geschlossenheit zur Verhinderung von Reformpolitiken zu sein. Weiter zeigte die Analyse die Bedeutung der politikfeldspezifischen Vetospieler hinsichtlich einer Reform der Anreizsysteme auf. So machten in allen drei Staaten die Interessenvertretungen der Beamtenschaft ihren Einfluss in den Reformprozessen und -diskursen geltend. Allgemein sollte den politikfeldspezifischen Vetospielern damit auch in zukünftiger Forschung mehr Beachtung geschenkt werden, wobei eine besondere Schwierigkeit darin liegt, solche VS zu bestimmen. An der vorliegenden Analyse kann in dieser Hinsicht insbesondere kritisiert werden, dass Bürokratien nicht als VS berücksichtigt wurden, obwohl diesen gerade bei Fragen, welche die Arbeitsbedingungen für Bundesbeamte betreffen, eine besondere Rolle zukommt.¹⁰⁵ Die Bestimmung der Bürokratie als eigenständiger politikfeldspezifischer Vetospieler und die Einschätzung ihrer Positionen im Policy-Raum hätte jedoch den Rahmen der vorliegenden Untersuchung überschritten und würde zumindest ein eigenes Forschungs-

¹⁰⁵ Vor allem die Bürokratietheorie schreibt den Beamten einen bedeutenden Einfluss auf die Gesetzgebung zu (vgl. dazu Dowding 1995: 52ff.; Niskanen 1971; Shepsle/Bonchek 1997: 345ff.). Keller (1993: 213) unterstreicht, dass „die Angehörigen der Ministerialbürokratie ebenfalls Beamte sind“ und „insofern den Belangen dieser Statusgruppe nicht ablehnend gegenüber stehen“.

projekt mit einer großen Zahl von Experteninterviews und einer Dokumentenanalyse interner Dokumente der Ministerien und Departemente erfordern.¹⁰⁶

Als weiterer Kritikpunkt an der vorliegenden Analyse kann die Vernachlässigung des unterschiedlichen Machtpotentials der Vetospieler als Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Reichweite der Reformen gelten. So deutet eine Aussage des Interviewpartners des PVB auf die Frage danach, weshalb die Reformen der Anreizsysteme in der Schweiz am weitestgehend waren, diesen Aspekt folgendermaßen an:

*„Ich sage ihnen das offen, so wie ich das empfinde, (...) weil wir einen schlechten Organisationsgrad haben und einfach zu schwach sind. Wir haben einfach kein Drohpotential“.
(Gespächspartner PVB)*

Die Vetospielertheorie lässt nun eine Unterscheidung zwischen Vetospielern mit unterschiedlich großen Ressourcen vermissen.¹⁰⁷ Dieses „problem of equivalence“ wurde bereits von Ganghof (2003: 3) angesprochen und wird durch den Einbezug der politikfeldspezifischen Vetospieler mit unterschiedlich großem Organisationsgrad, aber auch unterschiedlich starker Parteien konkretisiert. Die Erkenntnisse der vorliegende Analyse unterstreichen dabei die Ausführungen von Ganghof (2003: 18ff.), welche Forschungsbedarf hinsichtlich des schwierigen Problems der Äquivalenz und einer möglichen Unterscheidung zwischen „schwachen“ und „starken“ Vetospielern erkennen.

Schließlich konnte die Analyse zeigen, dass sich für eine vergleichende Untersuchung von Verwaltungsreformen und insbesondere auf dem Gebiet der öffentlichen Dienste die westmitteleuropäischen Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz aufgrund ihrer Gemeinsamkeiten nach dem MSSD in besonderem Maße eignen. Während sich in der Vergangenheit nur wenige Studien mit einem Vergleich von Verwaltungsreformen zwischen diesen Staaten beschäftigten, gibt es Anzeichen dafür, dass sich die aktuelle Forschung das Potential dieses Vergleiches stärker zu Nutzen macht. So wird bspw. die

¹⁰⁶ Darüber hinaus könnte der Anteil der öffentlichen Bediensteten an den Parlamentariern als Erklärungsfaktor für eine unterschiedliche Reichweite der Reformen dienen. Da jedoch in den untersuchten Ländern keine grundlegenden Unterschiede bezüglich der Wahl öffentlicher Bediensteter in die Parlamente bestehen und laut Keller (1993: 211) die Argumente, die den Anteil der öffentlichen Bediensteten an den Parlamentariern als einflussreichen Bestimmungsfaktor sehen häufig überschätzt werden, wurde dieser Faktor in der vorliegenden Analyse vernachlässigt.

¹⁰⁷ Die unabhängige Variable „interne Kohäsion“ deckte zwar die relative Schwäche, bspw. der Verbände in der Schweiz ab, implizierte aber keine Annahmen über unterschiedliche Machtressourcen oder Organisationsgrade.

nächste gemeinsame Tagung der verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaften der drei Länder im September 2007 unter dem Generalthema „Der öffentliche Dienst in Deutschland, der Schweiz und Österreich - Stand, Reformen, Zukunftsperspektiven“ stattfinden (Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft 2006: 8).

7.3 Ausblick

Eine der größten Schwierigkeiten in der Anwendung der Vetospielertheorie liegt in der Messung der ideologischen Distanz sowie der internen Kohäsion der VS. Die in dieser Untersuchung vorgeschlagenen Kriterien sollen lediglich als Ansatzpunkte für eine genauere Messung dieser beiden Faktoren betrachtet werden. Für eine zukünftige Forschung wären jedoch eine konsistente Vorgabe von Kriterien und damit die Entwicklung eines standardisierten Messinstrumentes von großer Bedeutung. Die vorliegende Analyse impliziert dabei, dass weitere Untersuchungen, die sich dem theoretischen Konzept der Vetospielertheorie bedienen, einen besonderen Schwerpunkt auf die Messung der internen Kohäsion legen sollten.

Ein Ausblick hinsichtlich einer zukünftigen Forschung über Verwaltungsreformen in föderalen Staaten soll durch folgende Anmerkung des Gesprächspartners aus dem Eidgenössischen Personalamt auf die Frage nach den Ursachen für den vergleichsweise großen Reformumfang in der Schweiz illustriert werden:

„(...) das Zweite kann sein, dass wir sehr föderalistisch organisiert sind, die Schweiz in Form von Kantonen mit eigenen öffentlichen Verwaltungen, da haben wir auch dort ein Benching eigentlich, einen Vergleich. (...) Beispielsweise, das Lohnbandsystem, das wurde in sechs oder sieben Kantonen (...) schon mal umgesetzt, und das gibt eine Weiterentwicklung“. (Gesprächspartner EPA)

Damit wird impliziert, dass der Grad der Eigenständigkeit des öffentlichen Dienstrechtes in den subnationalen Einheiten als möglicher weiterer Faktor für einen voneinander abweichenden Reformumfang Ausschlag gebend sein könnte. So kann insbesondere den schweizerischen Kantonen eine Art Laborfunktion, und damit ein möglicher Austausch von best practices aber auch negativer Erfahrungen an die Bundes-

verwaltung zugesprochen werden.¹⁰⁸ Da jedoch auch in Österreich die Bundesländer bereits vor dem Bund eigene Reformen ihrer Anreizsysteme durchgeführt haben, soll eine solche Laborfunktion höchstens als hinreichende Bedingung für weitgehende Reformen gelten. Für eine weitere Forschung über die Rolle von „natürlichen Laboren“ bei der Verbreitung und Anwendung von NPM Ideen dürfte hinsichtlich des hier gewählten Untersuchungsgegenstandes in Zukunft insbesondere die jüngste Föderalisierung des öffentlichen Dienstrechtes in Deutschland eine Reihe neuer Anhaltspunkte bieten.

Schließlich soll noch einmal an die zu Beginn dieser Arbeit dargestellte Beobachtung angeknüpft werden. So ist anzunehmen, dass trotz der hier aufgezeigten Veränderungen, denen die öffentlichen Dienste unterworfen waren und den Veränderungen, die für die Zukunft erwartet werden können, eine Konstante hinsichtlich dieses Themas weiterhin Bestand haben wird: Die öffentlichen Beschäftigten werden - solange sie aus staatlichen Haushaltsmitteln bezahlt werden - wohl stets eine populäre Angriffsfläche für die öffentliche Kritik darstellen.

¹⁰⁸ Diese Laborfunktion wird auch von Pollitt und Bouckaert (2004: 43) angesprochen: „Federal states have the advantage that they form 'natural laboratories', where one approach can be tried in one state or at one level, while another is tried elsewhere”.

8 Summary

Since the 1990s, the Central European countries Germany, Austria and Switzerland have made attempts at reforming their civil service systems. Influenced by “New Public Management”, changes in human resource affairs and in particular in the incentive systems for civil servants were regarded as vital to a modern civil service system. This thesis tries to answer the following questions: „How far have these countries reformed the incentive systems for federal civil servants between 1994 and 2006?“ and „How can the possible variance between the three countries be explained?“. The theoretical part of the analysis provides a framework for answering these questions. To illustrate the reach of reform, the four dimensions of “compensation”, “personnel development”, “performance appraisal” and “job design” are defined. Then, in response to the second question, George Tsebelis’ veto players’ theory is used as a theoretical basis and three hypotheses are generated. Thus it is assumed that the potential for a reform of the incentive systems decreases with a higher number of veto players, a lower congruence among them and a higher cohesion within a veto player. The next chapter gives information about the research design, case selection and data collection and introduces possible alternative explanations that will be excluded from the analysis due to their relative correspondence between the three selected cases. In the empirical part, the first research question is answered by illustrating the changes on the several indicators of the four dimensions that are assigned to an incentive system. It is shown that there is a variance in the reach of reform, with Switzerland being the strongest reformer, Germany showing a weaker reform performance and Austria lagging behind the two other countries. In answering the second research question, an overview of the reform processes with a focus on the positions of the involved institutional actors is given. In a final test of the hypothesis, it is shown that it is not the different number of veto players or the congruence between them, but their internal cohesion that can be regarded as a suitable explanatory factor for the variance in the reforms. According to the results of this thesis, future research within the framework of the veto players’ theory should pay special attention to the internal cohesion of the actors involved. Furthermore, it is implied that the latest changes to the civil service systems, particularly in Germany, provide a fruitful basis for future research and the investigation of “natural laboratories” in federal states.

9 Anhang

In diesem Anhang sollen die Interviewleitfäden dargestellt werden, an welchen sich die acht durchgeführten Experteninterviews orientierten. Die Tonaufzeichnungen aller Interviews sind als MP3 Dateien in einem weiteren (nicht öffentlichen) Teil dieser Arbeit abgelegt.

9.1 Interviewleitfäden Deutschland

9.1.1 Bundesministerium des Inneren

Leistungsbezogene Vergütung

- Haben die Bundesbeamten Erfahrungen mit so genannten „Cafeteria-Systemen“ bei der Vergütung bzw. bei der Vergabe von Leistungsprämien gemacht?
- Wie stehen Sie einem solchen Instrument gegenüber?

Personalentwicklung

- Mit §1a der Bundeslaufbahnverordnung wurde 2002 eine Personalentwicklung durch Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen festgehalten. Wie stark werden solche Instrumente der Personalentwicklung für die Bundesbeamten genutzt?
- Wie stark sind in der Praxis Leistungsstufen, -prämien und -zulagen an Ziel- und Leistungsvereinbarungen geknüpft?

Mitarbeiterbeurteilung

- Hatte die Einführung einer leistungsbezogenen Vergütung Einfluss auf die Praxis der dienstlichen Beurteilung der Bundesbeamten?
- Wie stehen Sie dem Instrument der Vorgesetztenbeurteilungen bzw. des Führungskräfte-Feedbacks gegenüber? Würden Sie sagen, dass von diesem Instrument für die Bundesbeamten Gebrauch gemacht wird?

Tätigkeitsgestaltung

- Als Instrument zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ist vorgesehen, dass Bundesbeamte als besondere Form der Teilzeitbeschäftigung ein Sabbatical nehmen können. Können Sie einschätzen, wie häufig davon Gebrauch gemacht wird?
- Seit wann gibt es dieses Instrument?

Verhandlungen/Positionen der Akteure

- Rückblickend, würden Sie eine Bundesregierung (Schwarz-Gelb oder Rot-Grün) als „reformfreudiger“ bezüglich einer Modernisierung der Anreizsysteme für Bundesbeamte bezeichnen?
- Können Sie einschätzen, ob die Verhandlungen mit den Interessenvertretungen zum Dienstrechtsreformgesetz von 1997 konfliktreicher waren als die derzeitigen Verhandlungen? Wenn ja, woran machen Sie das fest?
- Bei der Ausarbeitung des Eckpunktepapiers von 2004 saß das BMI erstmals gemeinsam mit dem DBB und Ver.di an einem Tisch. Erkennen Sie eine zunehmende Kongruenz zwischen den Interessenverbänden des Bundespersonals?

- Was hat sich auf Ebene der Verhandlungen zu einem Strukturreformgesetz zwischen dem BMI und den Interessenvertretungen der Beamtenschaft seit der Großen Koalition geändert? Kann die Bundesregierung ihre Interessen heute einfacher durchsetzen?
- Sowohl bei den Verhandlungen zum Dienstrechtsreformgesetz 1997 als auch zum Besoldungsstrukturgesetz von 2002 wurde der Vermittlungsausschuss aufgerufen. Wie hoch schätzen Sie im Rückblick die Distanzen zwischen den Positionen von Bundesregierung und Bundesrat bezüglich einer Reform der Anreizsysteme ein?
- Wenn Sie an die laufenden Verhandlungen zu einer Dienstrechtsreform denken, welche Rolle spielt dabei der Bundesrat?

Ausblick

- Könnten Vorteile in den Beschlüssen der Föderalismuskommission zur Föderalisierung des öffentlichen Dienstrechtes darin liegen, dass die Länder eine Art „Laborfunktion“ in Dienstrechts- und Personalmanagementfragen einnehmen können?

9.1.2 Deutscher Beamtenbund

Leistungsbezogene Vergütung

- Welche Position nimmt der DBB bezüglich einer Ausweitung der Leistungskomponente bei der Vergütung für die Bundesbeamten ein?
- Haben die Bundesbeamten Erfahrungen mit so genannten „Cafeteria-Systemen“ bei der Vergütung bzw. bei der Vergabe von Leistungsprämien gemacht?

Personalentwicklung

- Haben sich die Möglichkeiten und Angebote zur Fort- und Weiterbildung der Bundesbeamten verbessert? Können Sie einschätzen, ob die Zahl der wahrgenommenen Fortbildungstage seit der Dienstrechtsreform von 1997 gestiegen ist?
- Mit §1a der Bundeslaufbahnverordnung wurde 2002 eine Personalentwicklung durch Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen festgehalten. Wie stark werden solche Instrumente der Personalentwicklung für die Bundesbeamten genutzt?
- Würden Sie sagen, dass sich Maßnahmen zur Führungskräfteentwicklung in den letzten Jahren verstärkt bzw. verbessert haben?

Personalbeurteilung

- Wie zufrieden sind Sie mit dem Beurteilungswesen im Bundesdienst? Gab es Ihrer Ansicht nach hier Veränderungen in den vergangenen zehn Jahren?
- Wie stehen Sie dem Instrument der Vorgesetztenbeurteilungen bzw. des Führungskräfte-Feedbacks gegenüber? Würden Sie sagen, dass von diesem Instrument für die Bundesbeamten Gebrauch gemacht wird?

Tätigkeitsgestaltung

- Können die Bundesbeamten heute ihre Arbeitszeiten (Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit) flexibler gestalten als noch von zehn Jahren? Wenn ja, woran machen Sie dies fest?
- Als Instrument zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ist vorgesehen, dass Bundesbeamte als besondere Form der Teilzeitbeschäftigung ein Sabbatical nehmen können. Können Sie einschätzen, wie häufig davon Gebrauch gemacht wird?
- Hat sich die horizontale Mobilität im Bundesdienst Ihrer Ansicht nach verbessert?

Verhandlungen/Positionen der Akteure

- Rückblickend, würden Sie eine Bundesregierung (Schwarz-Gelb oder Rot-Grün) als „reformfreudiger“ bezüglich einer Modernisierung der Anreizsysteme für Bundesbeamte bezeichnen?
- Sehen Sie bezüglich der Dienstrechtsreformen eine höhere ideologische Distanz zwischen Ihrem Verband und der SPD als zwischen Ihrem Verband und der Union?

- Was hat sich auf Ebene der Verhandlungen zu einem Strukturreformgesetz zwischen DBB und der Bundesregierung seit der Großen Koalition geändert? Gestaltet sich die Durchsetzung der Verbandsinteressen heute schwieriger?
- Wie hoch würden Sie eine Kongruenz zwischen dem DBB und Ver.di bzw. dem DGB bezüglich der vergangenen Dienstrechtsreformen einschätzen?
- Worin sehen Sie Veränderungen bezüglich dieser Kongruenz in den letzten Jahren?
- Wie hoch schätzen Sie die Kohäsion bezüglich der Frage nach einer Reform von Anreizsystemen innerhalb Ihres Verbandes ein?
- Sehen Sie die Konflikte zwischen Bundesrat und Bundestag bezüglich einer Dienstrechtsmodernisierung parteipolitisch motiviert? Oder agiert die Länderkammer in erster Linie im Interesse der Dienstherren für die Landesbeamten?

Ausblick

- Könnten Vorteile in den Beschlüssen der Föderalismuskommission zur Föderalisierung des öffentlichen Dienstrechtes darin liegen, dass die Länder eine Art „Laborfunktion“ in Dienstrechts- und Personalmanagementfragen einnehmen können?
- Rechnen Sie längerfristig mit einer Abschaffung bzw. Aushöhlung des Berufsbeamtentums? Inwieweit wird eine solche durch die aktuelle Änderung von Art. 33 Abs. 5 GG erleichtert?

9.2 Interviewleitfäden Österreich

9.2.1 Bundeskanzleramt

Leistungsbezogene Vergütung

- In ihrem Regierungsprogramm vom Februar 2000 sprach die Bundesregierung davon, positive Anreiz- und Prämiensysteme sowie eine leistungsorientierte Besoldung einzuführen. Warum ist dies Ihrer Meinung nach nicht geschehen?
- Welche Erklärung haben Sie dafür, dass dieser Punkt im folgenden Regierungsprogramm nicht mehr enthalten war?
- Wie stehen Sie der Anwendung von Leistungsprämien als Motivationsinstrument gegenüber?
- Welche Erfahrungen wurden mit Leistungsprämien bei den Vertragsbeschäftigten gemacht?
- Rechnen Sie damit, dass negative Instrumente der Leistungsbeurteilung durchsetzungsfähig sind?

Personalentwicklung

- Was sind für die Bundesbeamten wichtige Instrumente zur Personalentwicklung?
- In einem Aufsatz bemängeln Sie die geringe Mobilität im öffentlichen Dienst. Was hat sich Ihrer Meinung nach in dieser Hinsicht seither für die Beamten geändert?
- Wie sieht die Praxis bezüglich Leistungsfeststellung der Beamten nach §§81 bis §87 Beamtendienstrechtsgesetz aus? Werden in der Praxis Bundesbeamte wegen mangelnden Arbeitserfolges nach §22 BDG entlassen?

Personalbeurteilung

- Welchen Effekt hat die Durchführung von Mitarbeitergesprächen bei den Bundesbeamten?
- Sehen Sie eine Motivationssteigerung durch Mitarbeitergespräche?

Tätigkeitsgestaltung

- Wie sieht die Praxis der Besetzung von Spitzenpositionen auf Zeit aus?

Verhandlungen/Positionen der Akteure

- Wie bewerten Sie die Kongruenz der Bundesregierung bezüglich einer Dienstrechtsmodernisierung in den letzten Jahren? Wie weit lagen die Vorstellungen der FPÖ von denen der ÖVP bzw. lagen die der FPÖ von der ÖVP auseinander?

- Wie schätzen Sie im Rahmen der Sozialpartnerschaft das Gewicht und die Durchsetzungskraft der GÖD bei Dienstrechtsfragen ein?
- Bisher ist beim Entwurf des Bundesmitarbeitergesetzes noch nicht mit der GÖD verhandelt worden. Hat die GÖD über die Zeit an Gewicht verloren?
- Wie bewerten Sie die Funktionskummulierung von Fritz Neugebauer, der sowohl GÖD-Vorsitzender als auch Nationalratsabgeordneter und ÖAAB-Obmann ist?
- Wie hoch schätzen Sie den Widerstand der GÖD gegen eine Zurückdrängung der Pragmatisierung in der Vergangenheit ein und wie bewerten Sie dies für die Zukunft?
- Wenn Sie zurückdenken an die Verhandlungen zum Vertragsbedienstetenreformgesetz von 1999 und die Dienstrechtsreform von 1994 – wie sahen die Verhandlungen mit den Sozialpartnern aus und wie konfliktreich waren diese?
- Wie stehen Sie der Veröffentlichung der Vorschläge zum Bundesmitarbeitergesetz durch Staatssekretär Finz in der Presse gegenüber?
- Sie sprechen in einem Aufsatz von den „faktischen Beharrungselementen des öffentlichen Dienstes“. Welches sind für Sie die entscheidenden Institutionen und Akteure, die in der Vergangenheit einer Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts entgegen standen?

Ausblick

- Sehen Sie heute eine Veränderung was die Beharrlichkeit von Vetospielern betrifft?
- Wie sehen Sie die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen im öffentlichen Dienstrecht anderer europäischer Staaten - insbesondere in Deutschland und der Schweiz - im Vergleich zu Österreich?
- Welche Rolle spielt Benchmarking/Erfahrungsaustausch mit Ihren europäischen Kollegen?
- Was erwarten Sie in den nächsten Jahren bezüglich einer Modernisierung der Anreizsysteme in Österreich?

9.2.2 Gewerkschaft öffentlicher Dienst

Leistungsbezogene Vergütung

- In ihrem Regierungsprogramm vom Februar 2000 sprach die Bundesregierung davon, positive Anreiz- und Prämiensysteme sowie eine leistungsorientierte Besoldung einzuführen. Warum ist dies Ihrer Meinung nach nicht geschehen?
- Wie stehen Sie der Anwendung von Leistungsprämien als Motivationsinstrument gegenüber?

Tätigkeitsgestaltung

- Wie sieht die Praxis der Besetzung von Spitzenpositionen auf Zeit aus?

Verhandlungen/Positionen der Akteure

- Wie war die Position der GÖD bei der Vertragsbedienstetenreform 1999 und der damit verbundenen Zurückdrängung von Pragmatisierungen?
- Wie sind die Verhandlungen mit der Bundesregierung bei den Reformen von 1994 und 1999 abgelaufen?
- Wie hoch war der Anteil der Beamten, die bei der Dienstrechtsreform für eine Übernahme in das neue System optiert haben?
- Wie wurden die Arbeitsplatzbewertungen zur Funktionszulage vorgenommen?
- Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion bezüglich des Bundesmitarbeitergesetzes - sieht die GÖD seit dem Regierungswechsel von 2000 ihre Interessen besser oder weniger gut vertreten als zu Zeiten der Großen Koalition? Wenn ja, woran machen Sie das fest?
- Wie bewerten Sie die interne Kohäsion der GÖD und des ÖGBs bezüglich der aktuellen Diskussion um die Dienstrechtsmodernisierung?
- Wie hoch war diese Kohäsion in bei vergangenen Reformen?
- Wie schätzen Sie die ideologische Distanz bezüglich der Dienstrechtsmodernisierung zwischen der GÖD und der Regierungskoalition ein?
- Wie schätzen Sie die interne Kohäsion der ÖVP und des ÖAABs bezüglich der Dienstrechtsmodernisierung ein?

- Wie bewerten Sie die Funktionskummulierung von Fritz Neugebauer, der sowohl GÖD-Vorsitzender, als auch Nationalratsabgeordneter und ÖAAB-Obmann ist?

Ausblick

- Wie sehen Sie die aktuellen und zukünftigen Entwicklungen im Dienstrecht anderer europäischer Staaten - insbesondere die in Deutschland und der Schweiz - im Vergleich zu Österreich?
- Welches sind die Faktoren, die die Einführung eines einheitlichen Bundesmitarbeitergesetzes in dieser Legislaturperiode verhindert haben? Was erwarten Sie für die kommende Legislaturperiode?

9.3 Interviewleitfäden Schweiz

9.3.1 Eidgenössisches Personalamt

Leistungsbezogene Vergütung

- Mit dem BPG wurde eine verstärkte Flexibilisierung und Dezentralisierung der Lohngestaltung für das Bundespersonal angestrebt. Konnte diese erreicht werden?
- Worin sehen Sie Vorteile der Flexibilisierung?
- Es gab bereits in den 1980er Jahren die Möglichkeit hervorragende Leistungen mit einer zusätzlichen Lohnerhöhung und mit Prämien zu honorieren (nach Art. 44 BtG). Konnten Bundesbeamte tatsächlich von diesen Regelungen profitieren? Konnte man hier von Leistungselementen sprechen?
- Wurden auf Bundesebene Erfahrungen mit so genannten Cafeteria-Systemen gemacht? Wie sahen diese aus?

Personalentwicklung

- Welche Rolle spielen heute Fort- und Weiterbildungen für das Bundespersonal als Instrumente zur Personalentwicklung? Wo sehen Sie die wesentlichen Änderungen in den letzten zehn Jahren auf diesem Gebiet?
- Können Sie einschätzen, wie viele Fortbildungstage das Bundespersonal durchschnittlich wahrnehmen kann? Gab es hier eine Steigerung?
- Führte das BPG zu einer verstärkten Kaderentwicklung in der Bundesverwaltung? Welches sind die zentralen Instrumente zur Entwicklung der Führungskräfte?

Personalbeurteilung

- Wie zufrieden sind Sie mit der aktuellen Beurteilungspraxis, wo sehen Sie Stärken und wo die Schwächen der Beurteilungssysteme?
- Wie sieht die Praxis bei der Beurteilung von Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiter aus? Wie stehen Sie diesem personalwirtschaftlichen Instrument gegenüber?
- Gibt es Erfahrungen mit 360-Grad-Beurteilungen in der Bundesverwaltung? Wenn ja, wie sehen diese aus?

Tätigkeitsgestaltung

- Wurden Entscheidungsbefugnisse oder Ergebnisverantwortung des Personals des Bundes durch die Reformen erweitert? Wenn ja, woran machen Sie dies fest?
- Welche Erfahrungen wurden mit den Teilzeit- und Bandbreitenregelungen für das Bundespersonal gemacht? Ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit Inkrafttreten des BPG gestiegen?
- Das Konzept des Eidgenössischen Personalamts zur Personalentwicklung sieht in einer Förderung des internen Arbeitsmarktes (insbesondere durch Job Rotation) ein zentrales strategisches Element für die Bundesverwaltung. Konnte durch das BPG eine höhere interne Mobilität erreicht werden?
- Als Instrument zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ist vorgesehen, dass das Bundespersonal ein Ruhejahr auf Antrag (Sabbatical) nehmen kann. Können Sie einschätzen, wie häufig davon Gebrauch gemacht wird?
- Gab es bereits vor den Reformen zum BPG die Möglichkeit, dass Beamte in der Bundesverwaltung ein Sabbatical nehmen konnten?

Verhandlungen/Positionen der Akteure

- Zwischen der ersten Motion des Parlaments, die eine Totalrevision des Beamtengesetzes forderte, und dem Inkrafttreten des BPG lagen rund elf Jahre. Warum hat Ihrer Ansicht nach die Totalrevision nicht eher stattgefunden?
- Rückblickend: Wie hoch schätzen Sie die ideologische Distanz der Positionen zwischen der Legislative und den Interessenverbänden des Bundespersonals bezüglich einer Reform der Anreizsysteme ein? Wo sahen Sie die zentralen Konfliktlinien?
- Können Sie einschätzen, wie hoch die ideologische Distanz zwischen den eidgenössischen Räten bei den Verhandlungen zum Bundespersonalgesetz war? Würden Sie sagen, dass eine von beiden Kammern einer Reform der Anreizsysteme positiver gegenüberstand als die andere, sich also reformfreudiger zeigte?
- Wenn Sie an die letzte Teilrevision des Beamtengesetzes von 1995/1996 zurückdenken, können Sie einschätzen, wie konsensual die Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren abliefen?
- Was waren Ihrer Meinung nach die Hauptgründe dafür, dass das Referendum gegen das Bundespersonalgesetz scheiterte?
- Die Interessenverbände des Bundes zeigten sich bezüglich des Referendums gegen das BPG gespalten. Würden Sie von einer geringen Kohäsion bei der Vertretung der Interessen des Bundespersonals sprechen?
- Wie schätzen Sie die Rolle der SVP im Reformprozess ein? Hatten ihre radikaleren Positionen einen Einfluss auf die Reform?

Ausblick

- Welche Rolle spielt Benchmarking/Erfahrungsaustausch mit Ihren europäischen Kollegen hinsichtlich des Personalmanagements und der Reform der Anreizsysteme?
- Reformer in Deutschland und Österreich richten ihren Blick seit Jahren in die Schweiz, wenn es um die Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts geht. Haben Sie eine Erklärung dafür, weshalb die Schweiz bezüglich der Einführung eines moderneren Personalmanagements für ihr Bundespersonal eine Vorreiterrolle einnehmen konnte?
- Was erwarten Sie von den derzeit diskutierten Personalrechtsreformen für das Bundespersonal?

9.3.2 Personalverbände

Leistungsbezogene Vergütung

- Wie war die Position Ihres Verbandes hinsichtlich der Einführung einer Leistungskomponente bei der Entlohnung durch das BPG?
- Es gab bereits in den 1980er Jahren die Möglichkeit hervorragende Leistungen mit einer zusätzlichen Lohnerhöhung und mit Prämien zu honorieren (nach Art. 44 BtG). Konnten die Beamten des Bundes tatsächlich von diesen Regelungen profitieren?
- Konnte man bei den Prämien nach dem BtG von Leistungselementen sprechen?
- Sehen Sie Vorteile in der Dezentralisierung und Flexibilisierung der Lohngestaltung? Wenn ja, welche sind dies Ihrer Meinung nach?
- Hat das Bundespersonal Erfahrungen mit so genannten Cafeteria-Systemen gemacht? Wenn ja, auf welche Weise?
- Wurden Erfahrungen mit der Vergabe von Einsatzprämien an Gruppen gemacht? Wenn ja, wie sahen diese aus?

Personalentwicklung

- Welche Rolle spielen heute Fort- und Weiterbildungen für das Bundespersonal als Instrumente zur Personalentwicklung? Hat sich hier durch das BPG etwas geändert?
- Können Sie einschätzen, wie viele Fortbildungstage das Bundespersonal durchschnittlich wahrnehmen kann? Gab es hier eine Steigerung?
- Hat das BPG zu einer verstärkten Führungskräfte-/Kaderentwicklung in der Bundesverwaltung geführt?

Personalbeurteilung

- Sind Sie zufrieden mit der aktuellen Beurteilungspraxis, wo sehen Sie Stärken und wo die Schwächen der Beurteilungssysteme?
- Wie sieht die Praxis bei der Beurteilung von Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiter aus? Wie stehen Sie diesem personalwirtschaftlichen Instrument gegenüber?

Tätigkeitsgestaltung

- Würden Entscheidungsbefugnisse oder Ergebnisverantwortung des Personals des Bundes durch die Reformen erweitert?
- Wie zufrieden sind Sie mit den Teilzeit- und Bandbreitenregelungen für das Bundespersonal? Können Sie einschätzen, ob der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit Inkrafttreten des BPG gestiegen ist?
- Welche Position nahm Ihr Verband bezüglich der geplanten Mobilitätssteigerung im Bundesdienst ein? Konnte Ihrer Ansicht nach, wie vom Eidgenössischen Personalamt geplant, eine höhere interne Mobilität im Bundesdienst erreicht werden?
- Als Instrument zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ist vorgesehen, dass das Bundespersonal ein Ruhejahr auf Antrag (Sabbatical) nehmen kann. Können Sie einschätzen, wie häufig davon Gebrauch gemacht wird?
- Gab es bereits vor den Reformen zum BPG die Möglichkeit, dass Beamte in der Bundesverwaltung ein Freijahr nehmen konnten?

Verhandlungen/Positionen der Akteure

- Zwischen der ersten Motion des Parlaments, die eine Totalrevision des Beamtengesetzes forderte, und dem Inkrafttreten des BPG lagen rund elf Jahre. Warum hat Ihrer Ansicht nach die Totalrevision nicht eher stattgefunden?
- Rückblickend: Wie hoch schätzen Sie die ideologische Distanz der Positionen zwischen der Legislative und Ihrem Verband bezüglich der Reform der Anreizsysteme für das Bundespersonal ein? Wo sahen Sie die zentralen Konfliktlinien?
- Können Sie einschätzen, wie hoch die ideologische Distanz zwischen den eidgenössischen Räten bei den Verhandlungen zum Bundespersonalgesetz war? Würden Sie sagen, dass eine von beiden Kammern einer Reform der Anreizsysteme positiver gegenüberstand als die andere, sich also reformfreudiger zeigte?
- Wenn Sie an die letzte Teilrevision des Beamtengesetzes von 1995/1996 zurückdenken, können Sie einschätzen, wie konsensual die Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren abliefen?
- Der PVB hat im Gegensatz zum VPOD das BPG nach der Verabschiedung im März 2000 befürwortet. Worin lagen die Ursachen für die unterschiedlichen Positionen der Verbände?
- Was waren Ihrer Meinung nach die Hauptgründe dafür, dass das Referendum gegen das Bundespersonalgesetz scheiterte?
- Die Positionen bezüglich des BPG lagen innerhalb des FöV auseinander. Konnte man von einer geringen Kohäsion innerhalb des Föderativverbandes sprechen?
- Kann man insgesamt von einer geringen Kohäsion der Interessenvertretung des Bundespersonals sprechen?
- Wie schätzen Sie die Rolle der SVP im Reformprozess ein? Hatten ihre radikaleren Positionen einen Einfluss auf die Reform?

Ausblick

- Reformer in Deutschland und Österreich richten ihren Blick seit Jahren in die Schweiz, wenn es um die Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts geht. Haben Sie eine Erklärung dafür, weshalb die Schweiz bezüglich der Einführung eines moderneren Personalmanagements für ihr Bundespersonal eine „Vorreiterrolle“ einnehmen konnte?
- Was erwarten Sie von den derzeit diskutierten Personalrechtsreformen für das Bundespersonal?
- Mit welchen gewerkschaftlichen Maßnahmen rechnen Sie, um eine Verhinderung der Unterstellung der Arbeitsverhältnisse in das Obligationenrecht zu verhindern?

10 Literaturverzeichnis

- Aarebrot, Frank H./Bakka, Pal H., 2003: Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft, in: Dirk Berg-Schlosser & Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen: Leske & Budrich, 57-76.
- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael, 2006: Demokratien im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.
- Adamaschek, Bernd/Oechsler, Walter (Hrsg.), 2001: Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Adolf, Hartmut/Durner, Heinz, 1997: Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz). Bonn: DBB Verlag.
- Albrow, Martin, 1972: Bürokratie. München: List.
- Alemann, Ulrich von, 2000: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske & Budrich.
- Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham Jr./Strøm, Kaare/Dalton, Russell J., 2004: Comparative Politics. A theoretical framework. 4. Auflage. New York et al.: Pearson Longman.
- Armingeon, Klaus/Freitag, Markus, 1997: Deutschland, Österreich und die Schweiz. Die politischen Systeme im Vergleich. Opladen: Leske & Budrich.
- Aspinwall, Mark D./Schneider, Gerald, 2000: Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration, in: European Journal of Political Research 38, 1-36.
- Auer, Astrid/Demmke, Christoph/Polet, Robert, 1996: Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situations and Prospects. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Baale, Olaf, 2004: Die Verwaltungsarmee. Wie Beamte den Staat ruinieren. München: dtv.
- Bachmayer, Emmerich, 1994: Vorurteile und Fakten, in: Magazin Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Sondernummer 9a zur Besoldungsreform, 12-13.
- Ballendowitsch, Jens, 2003: Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes der Schweiz. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 68. Mannheim: MZES.
- Battis, Ulrich, 1996: Privatisierung – Öffentlicher Dienst – Verfassung, in: Ulrich Battis & Werner Jann: Zukünftige Strukturen des öffentlichen Dienstes, Leipziger juristische Vorträge. Leipzig: Universitätsverlag, 15-32.
- Battis, Ulrich, 2005: Zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 10, 325-329.
- Becker, Manfred, 2002: Personalentwicklung. Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis. 3. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bekke, Hans A.G.M./van der Meer, Frits M. (Hrsg.), 2000: Civil Service Systems in Western Europe. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Benda, Ernst/Umbach, Dieter C., 1995: Der Beamtenrechtliche Beteiligungsanspruch: Gutachten zur materiellen und verfahrensrechtlichen Absicherung. Bonn: DBB Verlag.
- Beninger, Werner, 2004: Beamtenrepublik Österreich. Wien: Ueberreuter.
- Benz, Arthur, 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Renate Mayntz & Wolfgang Streeck (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovation und Blockaden. Frankfurt am Main: Campus, 205-236.
- Benz, Arthur, 2004: Path-dependent Institutions and Strategic Veto-Players - National Parliaments in the European Union, in: West European Politics 29(5), 875-900.

- Berger, Christof, 2000: Einigkeit gegen das Bundespersonalgesetz, in: Journal bimensuel de l'union des cercles pour une politique ouvriere, 210, 3.
- Berner Zeitung vom 21.10.2006: Künftig mehr Leistungslohn.
- Beucker, Pascal/Überall, Frank, 2004: Die Beamtenrepublik. Der Staat im Würgegriff seiner Diener? Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Birchfield, Vicki/Crepaz, Markus M.L., 1998: The Impact of Constitutional Structures and collective and competitive Veto Points on income inequality in industrialized democracies, in: European Journal of Political Research 34, 175-200.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böhm, Monika, 1997: Leistungsanreize im öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 4, 101-107.
- Bonorden, Volker/Rieger, Reinhard, 2001: Dienstrechtsreform, in: Bernhard Blanke (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen: Leske & Budrich, 231-240.
- Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph/Nomden, Koen/Polet, Robert, 2001: Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Boyne, George A./Farrell, Catherine/Law, Jennifer/Powell, Martin/Walker, Richard M., 2003: Evaluating Public Management Reforms. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Bräuninger, Thomas, 2003: Partisan Veto Players, Party Preferences, and the Composition of Government Expenditures. Beitrag zum jährlichen Treffen der Public Choice Society in Nashville vom 21-23. März 2003. <<http://www.tbraeuninger.de>> → Download → Work still in progress, am 28. 12. 2006.
- Buchwitz, Rebekka, 1998: Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD-PUMA Forschungspublikationen, in: Heinrich Neisser & Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Wien: Signum, 167-199.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea et al., 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, Governments, 1945-1998. Oxford et al.: Oxford University Press.
- Bull, Hans Peter, 2004: Positionen, Interessen und Argumente im Streit um das öffentliche Dienstrecht, in: Die Verwaltung 37(1-4), 327-352.
- Bundeskanzlei, 2006: Der Bund kurz erklärt. Bern: Bundeskanzlei, Informationsdienst.
- Bundeskanzleramt Österreich, 1995: Die Besoldungsreform 1994. Erläuterungen zum Besoldungsreformgesetz. Wien: Bundeskanzleramt.
- Bundeskanzleramt Österreich, 2001: Die österreichische Verwaltungsreform. <<http://www.austria.gv.at/2004/4/7/Verwaltungsref.pdf>>, am 26.10.2006.
- Bundeskanzleramt Österreich, 2003: Personaljahrbuch 2002. Daten und Fakten. Wien: Bundeskanzleramt.
- Bundeskanzleramt Österreich, 2005a: Der öffentliche Dienst in Österreich. Wien: Bundeskanzleramt.
- Bundeskanzleramt Österreich, 2005b: Das Personal des Bundes 2005. Daten und Fakten. Wien: Bundeskanzleramt.
- Bundeskommision für Beamtinnen und Beamte des DGB (BkBB), 2003: Stellungnahme zum Bericht der nordrhein-westfälischen Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“, Beschluss vom 19. September 2003. <<http://www.dgb.de>> → Themen → Themen A-Z → Beamtenpolitik, am 12.12.2006.
- Bundesministerium des Inneren (BMI), 1994 (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts. Perspektivbericht. Bonn: BMI.
- Bundesministerium des Inneren (BMI), 2001: Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform. Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Inneren (BMI), 2005: Teilzeit im öffentlichen Dienst. Berlin: BMI.

- Bundesministerium des Inneren (BMI), 2006: Leitfaden Leistungsbewertung. <<http://www.bmi.bund.de>> Themen A-Z → Öffentlicher Dienst → Weitere Themen → Leitfaden zur Leistungsbewertung, am 17.11.2006.
- Bundesrat, 1998: Botschaft vom 14.12.1998 betreffend das Bundespersonalgesetz. Zusammenfassung Botschaft 98.076/Bericht und Beratungen. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat-Plenarprotokoll 824: Stenographischer Bericht, 824. Sitzung, vom 07.07.2006.
- Bundesrats-Drucksache 258/02: Aufrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat, vom 26.04.2002.
- Bundesrats-Drucksache 615/2/05: Empfehlungen der Ausschüsse. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts, vom 04.10.2005.
- Bundesregierung Deutschland, 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz). Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung Österreich, 2000: Österreich neu regieren. Regierungsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die XXI. Gesetzgebungsperiode. Wien: Bundesregierung.
- Bundesregierung Österreich, 2003: Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode. Wien: Bundesregierung.
- Bundestags-Drucksache 13/1190: Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften, vom 25.04.1995.
- Bundestags-Drucksache 13/3994: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, vom 06.03.1996.
- Bundestags-Drucksache 13/4076: Antrag der Abgeordneten Dr. Antje Vollmer, Oswald Metzger und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen. Nutzung der Reform des Dienstrechts für die Verwaltungsmodernisierung, vom 12.03.1996.
- Bundestags-Drucksache 13/6825: Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, vom 29.01.1997.
- Bundestags-Drucksache 14/6390: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Besoldungsstruktur, vom 21.06.2001.
- Bundesversammlung 1990: Beamtengesetz. Totalrevision. Motion 90.031 vom 2. November 1990. Bern: Bundesversammlung.
- Bundesversammlung, 1998: Personalpolitik des Bundes: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998. Bern: Bundesversammlung.
- Bundesversammlung, 2000: Legislaturrückblick 1995-1999. Bern: Dokumentationszentrale der Bundesversammlung.
- Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), 2006: Bundesmitarbeitergesetz: Scheuch mahnt Finz zur Eile. BZÖ- Pressemitteilung vom 24.02.2006.
- Bündnis90/Die Grünen Nordrhein-Westfalen (NRW): Landtagswahlprogramm 2005. Beschlossen auf der Landesdelegiertenkonferenz an 26.02.2005 in Köln.
- Bündnis90/Die Grünen, 2002: Die Zukunft ist Grün. Grundsatzprogramm. Berlin: Bündnis90/Die Grünen.
- Bußjäger, Peter, 1997: Zur Konstruktion des verfassungsrechtlich vorgegebenen Beamtenbildes, in: Österreichische Juristen-Zeitung 52(18), 681-690.
- Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich Soziale Union/Freie Demokratische Partei (CDU/CSU/FDP), 1994: Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen. Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des deutschen Bundestages. Bonn: CDU/CSU/FDP.
- Checkel, Jeffrey T., 2005: It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. ARENA Workingpaper 26. Oslo: Centre for European Studies.
- Christlich Soziale Union/Christlich Demokratische Union Deutschlands/Sozialdemokratische Partei Deutschlands (CSU/CDU/SPD), 2005: Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag vom 11.11.2005.

- Clark, David, 2000: Public Sector Reform: A Comparative West European Perspective, in: West European Politics, 23(3), 25-44.
- Crewson, Philip E., 1997: Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect, in: Journal of Public Administration Research and Theory 7(4), 499-518.
- Czada, Roland, 2000: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, Polis 46. Hagen: FernUniversität, Institut für Politikwissenschaft.
- Czada, Roland, 2003: Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung, in: Renate Mayntz & Wolfgang Streeck (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/New York: Campus, 173-204.
- Deci, Edward L., 1975: Intrinsic Motivation. New York/London: Plenum Press.
- Demmke, Christoph, 2003: Aktuelle Entwicklungen im Dienstrecht der Mitgliedstaaten der EU, in: Zeitschrift für Tarifrecht 10, 483-495.
- Demmke, Christoph, 2005: Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Demmke, Christoph, 2006: Europäisierung der Personalpolitiken in Europa. Die öffentlichen Dienste zwischen Tradition, Modernisierung und Vielfalt, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag, 373-396.
- Denninger, Erhard/Frankenber, Günter, 1997: Grundsätze zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden : Nomos.
- Der Spiegel vom 11.10.2004: Trickreiches Trio.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel, in: Klaus König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, 229-254.
- Derlien, Hans-Ulrich/Frank, Stefan, 2004: Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel, in: Die Verwaltung 37(1-4), 295-326.
- Deutscher Beamtenbund (DBB), 1997: Dienstrechtsreform. <<http://www.dbb.de>> → Themen → A bis Z → Reformen im Beamtenbereich, am 10.12.2006.
- Deutscher Beamtenbund (DBB), 2003: Reformmodell 21. Erläuterungen. Berlin: Bundesleitung des DBB Beamtenbund und Tarifunion.
- Deutscher Beamtenbund (DBB), 2006: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes. <<http://www.dbb.de>> → Themen → A bis Z → Föderalismusdebatte, am 07.08.2006.
- Deutscher Beamtenbund Nordrhein-Westfalen (DBB NRW), 2002: Besoldungsstrukturgesetz. <<http://www.dbb-nw.de>> → Aktuelles → Themen → Besoldungsstrukturgesetz 2001, am 09.07.2006.
- Deutscher Beamtenbund/Beamtenbund Nordrhein-Westfalen (DBB/DBB NRW), 2003: Gemeinsame Stellungnahme zum Bericht der NRW-Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes - Öffentlicher Dienst der Zukunft“. <<http://www.dbb-nw.de>> → Aktuelles → Thema → Bull-Kommission, am 11.11.2006.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2002: Musterschreiben zum Besoldungsstrukturgesetz. <<http://www.dgb.de>> → Themen → Themen A bis Z → Beamtenpolitik, am 12.12.2006.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), 2005: Beamteninformationen: Sonderausgabe. <<http://www.beamten-informationen.de>> Service → Beamten-Info → Alle Ausgaben ab 2001, am 31.07.2006.
- Die Presse vom 04.05.2005: Neues Dienstrecht.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (Hrsg.) 1991a: The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1991b: Introduction. in: Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London: University of Chicago Press, 1-38.
- Dowding, Keith, 1995: The Civil Service. London/New York: Routledge.

- Ebbinghaus, Bernhard, 2000: Austria, in: Bernahrd Ebbinghaus & Jelle Visser: Trade Unions in Western Europe since 1945. The societies of Europe Handbook. Basingstoke/Oxford: Macmillan, 77-110.
- Ebbinghaus, Bernhard, 2003: Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, in: Wolfgang Schroeder & Bernhard Weßels (Hrsg.): Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 174-203.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, 2006: Internationaler Vergleich der Defizitquoten. <<http://www.efv.admin.ch>> → Finanzen (Zahlen und Fakten) → Defizitquote, am 25.10.2006.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), 2001: Umsetzung Bundespersonalgesetz: Sozialpartner des Bundes einig. <<http://www.admin.ch/cp/>> → Archiv → Pressemitteilung vom 12.04.2001, am 03.12.2006.
- Eidgenössisches Personalamt (EPA), 2001: Erläuterungen zur Bundespersonalverordnung. Bern: EPA.
- Eidgenössisches Personalamt (EPA), 2003a: Strategie zur Umsetzung der neuen Personalpolitik in der Bundesverwaltung (HR-Strategie Bund). Bern: EPA.
- Eidgenössisches Personalamt (EPA), 2003b: Personalentwicklung in der Bundesverwaltung. Konzept. Bern: EPA.
- Ettinger, Karl, 2006: Schluss mit der Extrawurst-Braterei, in: Die Presse vom 27.2.2006.
- Farnham, David/Horton, Sylvia (Hrsg.), 2000: Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Fellmann, Ilan, 1998: Bundesstaaten im Vergleich: Österreich, in: Klaus König & Natascha Füchtner (Hrsg.): „Schlanker Staat“ – Verwaltungsmodernisierung im Bund. Speyerer Forschungsberichte 183. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 165-182.
- Fellmann, Ilan, 2000: Implementierungsmanagement – Reformansätze in der Bundesverwaltung, in: Ilan Fellmann (Hrsg.): New Public Management: Fallbeispiele aus Österreich. Wien: Verlag Österreich, 7-16.
- Flick, Uwe, 1998: Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. Reinbek bei Hamburg: Rowolt Taschenbuch Verlag.
- Fluder, Robert, 1996: Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz. Zürich: Seismo.
- Flynn, Norman/Strehl, Franz (Hrsg.), 1996: Public sector Management in Europe. Hemel Hempstead: Prentice Hall.
- Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), 2001: Bösch: „Leistungsbezogenes Gehaltssystem für Beamte!“. FPÖ-Pressemitteilung vom 18.01.2001.
- Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), 2005: Fauland: „Bei Beamten-Frage läuft Finz offene Türen ein“. FPÖ-Pressemitteilung vom 11.12.2005.
- Frey, Michaela/Hill, Hermann/Klages, Helmut, 1998 (Hrsg.): Verwaltungs-Organisationskulturveränderung durch Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell. Stuttgart et al.: Raabe.
- Fuchs, Dieter, 2000: Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidentialismus und des Veto-Spieler-Ansatzes, Discussion Paper FS III 00-205. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Ganghof, Steffen, 1999: Steuerwettbewerb und Vetospieler: Stimmt die These der blockierten Anpassung? in: Politische Vierteljahresschrift 40(3), 458-472.
- Ganghof, Steffen, 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis, in: Swiss Political Science Review 9(2), 1-25.
- Ganghof, Steffen/Bräuninger, Thomas, 2003: Government Status and Legislative Behavior: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany. MPIfG Working Paper 11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Gehler, Michael, 2006: Die Zweite Republik - zwischen Konsens und Konflikt, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Politik in Österreich. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 35-51.

- George, Alexander L./Bennett, Andrew, 2005: Case studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge et al.: MIT.
- Germ, Josef, 2003: Reform der Reform?, in: Der Öffentliche Dienst aktuell, September 2003. Wien: Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, 36-37.
- Germann, Raimund E., 1995: Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz, in: Peter Hablützel et al. (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 81-95
- Germann, Raimund E., 1996: Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz, in: Christoph Reichard & Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser, 275-288.
- Germann, Raimund E., 1998: Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1: Der Staatsapparat und die Regierung. Bern/Wien/Stuttgart: Haupt.
- Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD), 1994a: Was bringt die Besoldungsreform, in: in: Magazin Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Sondernummer 9a zur Besoldungsreform, 10-11.
- Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD), 1994b: Die Besoldungsreform im Nationalrat und Bundesrat, in: Magazin Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Sondernummer 9a zur Besoldungsreform, 16-21.
- Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD), 2006: Gewerkschaft Öffentlicher Dienst/ Union of Public Services. <http://www.goed.at> → Die GÖD, am 04.01.2007.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit, 2004: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gloss, Wilhelm, 1994: A-Schema. Allgemeines, in: Magazin Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Sondernummer 9a zur Besoldungsreform, 22-59.
- Glötz, Peter/Schultze, Rainer-Olaf, 2004: Reform, in: Dieter Nohlen & Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. München: Beck, 804-809.
- Göhler, Gerhard/Kühn, Rainer, 1999: Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie politischer Institutionen, in: Thomas Edeling, Werner Jann & Dieter Wagner (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Opladen: Leske und Budrich, 17-42.
- Hablützel, Peter, 1991: Plädoyer für eine sinnvolle Verwaltungspolitik, in: Albert E. Hofmeister (Hrsg.): Anreizsysteme im öffentlichen Bereich. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften 16, 139-153.
- Hablützel, Peter/Rebecchi, Regula, 1998: Staat und Verwaltung im Wandel, in: Die Volkswirtschaft 71(12), 40-44.
- Hablützel, Peter/Rebecchi, Regula, 2001: Arbeitsplatzgarantie oder Arbeitsmarktfähigkeit? Employability als personalpolitisches Ziel im öffentlichen Dienst, in: Roman Lombriser & Heinz Uepping (Hrsg.) „Employability statt Jobsicherheit“, München: Luchterhand, 200-213.
- Hagedorn, Werner, 1995: Das Reformkonzept des Deutschen Beamtenbundes, in: Wirtschaftsdienst 75(3), 179-181.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIfG Discussion Paper 6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Halligan, John, 2001: Politicians, bureaucrats and public sector reform in Australia and New Zealand, in: Guy B. Peters & Jon Pierre (Hrsg.): Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform. London/New York: Routledge, 157-168.
- Hammerschmid, Gerhard, 2001: New Public Management zwischen Konvergenz und Divergenz. Eine institutionentheoretische Betrachtung. Schriftenreihe Forschungsergebnisse der Wirtschaftsuniversität Wien. Wien: Facultas.
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate, 2003: Current initiatives and central actors in the Austrian administrative reform process. Beitrag zur Konferenz der European Group of Public Administration vom 03.-06.09.2003 in Oeiras (Portugal).
- Hangartner, Yvo, 1984: Neuere Entwicklungen im schweizerischen Beamtenrecht, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 7, 197-202.

- Hartmann, Klaus, 1999: Die Neuordnung des Bundesdienstes, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1998. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 271-288.
- Hartmann, Klaus, 2006: Das Personal der Verwaltung, in: Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer & Bernhard Raschauer (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre. 2. Auflage. Wien: Verlag Österreich, 299-343.
- Hartmann, Klaus/ Pesendorfer, Stephan, 1998: Organisations- und dienstrechtliche Rahmenbedingungen von NPM-Maßnahmen im österreichischen Kontext, in: Heinrich Neisser & Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Wien: Signum, 337-361.
- Heinemann, Silke, 2002: Teizeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklungen und Einflußfaktoren im intersektoralen und internationalen Vergleich. Europäische Hochschulschriften XXXI/449. Frankfurt am Main et al.: Peter Lang.
- Helbling, Peter, 1993: Totalrevision des eidgenössischen Beamtengesetzes – eine rechtliche Auslegeordnung, in: Aktuelle Juristische Praxis 6, 647-665.
- Helbling, Peter, 1994: Rechtliche Aspekte der leistungsabhängigen Besoldung, in: Yves Emery (Hrsg.): Leistungslohn im öffentlichen Dienst. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 27. Bern: SGVW, 99-163.
- Helbling, Peter, 1999: Entwicklungen im Personalrecht des Bundes; Anmerkungen zum Bundespersonalgesetz (BPG), in: Peter Helbling & Tomas Poledna (Hrsg.): Personalrecht des öffentlichen Dienstes. Bern: Stämpfli, 1-34.
- Helbling, Peter, 2004: Der öffentliche Dienst auf dem Weg in das OR, in: Aktuelle Juristische Praxis 3, 242-252.
- Henneberger, Fred, 2004: Studien zum Arbeitsmarkt. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Herzberg, Frederick/Mausner, Bernard/Snyderman, Barbara B., 1967: The Motivation to work. 2. Auflage. New York: Wiley.
- Hirter, Hans/ Benteli, Marianne/ Bernath, Magdalena/ Ehrensperger, Elisabeth, 2002 (Hrsg.): Schweizerische Politik 1990 bis 2001. Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen. <<http://www.aneepolitique.ch>> → Neuigkeiten beim Jahrbuch für Schweizerische Politik → Synthese, am 17.10.2006.
- Hirter, Hans/Barras, Francois/Benteli, Marianne et al. (Hrsg.), 2001: Année politique suisse. Schweizerische Politik 2000. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans/Benteli, Marianne/Beer, Urs et al. (Hrsg.), 1999: Année politique suisse. Schweizerische Politik 1998. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans/Benteli, Marianne/Brändli, Daniel et al. (Hrsg.), 2000: Année politique suisse. Schweizerische Politik 1999. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Hirter, Hans/Benteli, Marianne/Strohmann, Dirk et al. (Hrsg.), 1996: Année politique suisse. Schweizerische Politik 1995. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Hood, Christopher, 1991: A Public Management for all seasons?, in: Public Administration 69(1), 3-19.
- Hood, Christopher, 1996: Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s, in: Hans Bekke, James L. Perry & Theo A.J Toonen (Hrsg.): Civil Service Systems in comparative Perspective. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press, 268-287.
- Immergut, Ellen, 1992: The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland and Sweden, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (Hrsg.): Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 57- 89.
- Immergut, Ellen, 1998: The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: Politics & Society 26(1), 5-34.
- Ingraham, Patricia W., 1996: The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains, in: Hans Bekke, James L. Perry & Theo A.J Toonen (Hrsg.): Civil Service Systems in comparative Perspective. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press, 247-267.

- Jäger, Wieland/Buck, Dieter, 1997: Aspekte der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Jahn, Detlef, 2006: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jann, Werner, 1996: Zukünftige Strukturen des öffentlichen Dienstes, in: Ulrich Battis & Werner Jann (Hrsg.): Zukünftige Strukturen des öffentlichen Dienstes, Leipziger juristische Vorträge. Leipzig: Universitätsverlag, 33-49.
- Jann, Werner, 1998: Lernen vom privaten Sektor - Bedrohung oder Chance? Oder: Wer hat Angst vor Public Management?, in: Thomas Edeling, Werner Jann und Dieter Wagner (Hrsg.): Öffentliches und privates Management. Opladen: Leske & Budrich, 11-51.
- Jann, Werner/Wewer, Göttrik, 1998: Helmut Kohl und der „schlanke Staat“, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Opladen: Leske und Budrich, 229-266.
- Jegge, Dieter/Schwaar, Karl, 1995: Warm-up für New Public Management, in: Peter Hablützel et al. (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 129-146.
- Jung, Hans, 2003: Personalwirtschaft. 5. Auflage. München/Wien: Oldenbourg.
- Kaiser, André, 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3, 525-541.
- Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen, in: André Brodocz & Gary S. Schaal (Hrsg.): Politische Theorien der Gegenwart. Eine Einführung. Opladen: Leske & Budrich, 190-211.
- Kaiser, André, 2007: Tsebelis, Veto Players, in: Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, im Erscheinen.
- Kanther, Manfred, 1995: Die Reformvorstellungen der Bundesregierung, in: Wirtschaftsdienst 75(3), 175-177.
- Karlhofer, Ferdinand, 1999: Verbände: Organisation, Mitgliederintegration, Regierbarkeit, in: Ferdinand Karlhofer & Emmerich Tálos (Hrsg.): Sozialpartnerschaft. Österreichische und europäische Perspektiven. Wien: Lit Verlag, 79-108.
- Keller, Berndt, 1980: Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 31, 657-668.
- Keller, Berndt, 1993: Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden: Nomos.
- Keller, Berndt, 1998: Managementstrategien und Europäisierung des öffentlichen Dienstes. Zwei vernachlässigte Probleme, in: Ulrich von Alemann & Josef Schmid (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV: Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. Baden-Baden: Nomos, 205-215.
- Keller, Berndt, 2006: Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst, in: Die Verwaltung 39(1), 79-99.
- Keller, Berndt/Henneberger, Fred, 1997: Perspektiven von Sozialdialogen im öffentlichen Sektor. Verbandliche Organisationen und Formen der Interessenvermittlung, in: Otto Jacobi & Berndt Keller (Hrsg.): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst Europas. Berlin: Sigma, 51-86.
- Keman, Hans, 2002 (Hrsg.): Comparative Democratic Politics. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Kettiger, Daniel, 2003: Leistungsbesoldung und Leistungsbeurteilung: Das deutsche Dienstrechtsreformgesetz und die Besoldungsrevision im Kanton Bern im Vergleich. Speyerer Arbeitsheft Nr. 151. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney, 1994: Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.
- Kittel, Bernhard/Tálos, Emmerich, 1999: Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren, in: Ferdinand Karlhofer & Emmerich Tálos (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft, 95-136.
- Klages, Helmut, 1997a: Die Situation des öffentlichen Dienstes, in: Klaus König & Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 517-538.

- Klages, Helmut, 1997b: Motivierung von Mitarbeitern durch Anreize? Ein Beitrag zum Thema „Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung“, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): Staat und Verwaltung: Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot, 455-476.
- Klages, Helmut, 2004: Aktivierende Führung. Bundesverwaltungsamt Info 1841, November 2004. Köln: Bundesverwaltungsamt. <<http://www.bund.de>> → Verwaltung und Institutionen → A-Z → Vorgesetztenfeedback, am 15.11.2006.
- Klimecki, Rüdiger G./Gmür, Markus, 2005: Personalmanagement. 3. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Knill, Christoph, 2003: Indikatoren für die Entwicklungsdynamik nationaler Verwaltungen: Administrative Reformkapazität in föderalen und unitarischen Systemen, in: Verwaltungsarchiv 94 (3), 419-436.
- Knill, Christoph, 2005: Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Katharina Holzinger et al. (Hrsg.): Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte. Paderborn et al.: Schöningh, 153-180.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea, 2001: „Seek and Ye Shall Find!“ Linking Different Perspectives on Institutional Change, in: Comparative Political Studies 34(2), 187-215.
- Knopp, Lothar, 2006: Föderalismusreform - zurück zur Kleinstaaterei?, in: Der Öffentliche Dienst 59(11), 237-264.
- Knutsen, Oddbjörn, 1998: Expert Judgements of the Left-Right Location of Political Parties: A Comparative Longitudinal Study, in: West European Politics 21(2), 63-94.
- Koch, Rainer/Conrad, Peter, 2003: Einleitung - oder: Auf dem Weg zu einem New Public Service!?, in: Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.): New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden: Gabler, 1-5.
- Köllner, Angela, 2006: EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- König, Klaus, 1998: Ein neues öffentliches Management - Globale Perzeption und Kritik, in: Heinrich Neisser & Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): Die innovative Verwaltung. Wien: Signum, 141-165.
- König/Füchtner, 2000: „Schlanker Staat“ - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. Baden-Baden: Nomos.
- Kreppel, Amie, 1997: The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy, in: European Journal of Political Research 31, 327-350.
- Kuhlmann, Sabine, 2007: Öffentlicher Dienst in Deutschland: Reformfähig oder -resistent?, in: Leo Kißler, René Lasserre & Hmarie-Hélène Pautrat (Hrsg.): Öffentliche Beschäftigung und Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich. Frankfurt am Main/New York: Campus-Verlag, i.E.
- Landman, Todd, 2003: Issues and Methods in Comparative Politics. 2. Auflage. London & New York: Routledge.
- Laver, Michael (Hrsg.), 2001: Estimating the Policy Positions of Political Actors. London/New York: Routledge.
- Laver, Michael/Benoit, Kenneth/Garry, John, 2003: Extracting policy positions from political texts using words as data, in: American Political Science Review 97(2), 311-331.
- Laver, Michael/Garry, John 2000: Estimating Policy Positions from Political Texts, in: American Journal of Political Science 44, 619-34.
- Lecheler, Helmut, 1997: Reform oder Deformation? Zu den „Februar-Reformen“ des öffentlichen Dienstrechts, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 7, 206-211.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard, 1989: Das österreichische System der Interessenvermittlung, in: Hans-Georg Heinrich, Alfred Klose & Eduard Ploier (Hrsg.): Politische Kultur in Österreich. Linz: Veritas, 57-64.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Swiss Political Science Review 2(4), 19-41.
- Lienhard, Andreas, 2005: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern: Stämpfli.

- Lijphart, Arend, 1975: *The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research*, in: *Comparative Political Studies* 8(2), 158-177.
- Linder, Wolf, 2003: Das politische System der Schweiz, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. 3. Auflage. Opladen: Leske & Budrich, 487-520.
- Linder, Wolf, 2005: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 2. Auflage. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Linder, Wolf, 2006: Direkte Demokratie, in: Ulrich Klöti et al.: *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neuer Zürcher Zeitung, 103-124.
- Löffler, Elke, 1997: *The Modernization of the Public Sector in an international comparative Perspective. Implementation Strategies in Germany, Great Britain and the United States*. Speyerer Forschungsberichte 174. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Löffler, Elke, 1998: *Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich - Messkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und den USA*. Stuttgart et al.: Raabe.
- Löffler, Elke, 2003: Leadership im öffentlichen Sektor - nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte, in: Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.): *New Public Service*. Wiesbaden: Gabler, 239-262.
- Lorig, Wolfgang H., 2001 : *Modernisierung des öffentlichen Dienstes: Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie*. Opladen Leske & Budrich.
- Lorig, Wolfgang H., 2003: Die Neugestaltung der Verwendungssysteme im öffentlichen Sektor: Stand und Perspektiven, in: Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.): *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden: Gabler, 93-122.
- Lorse, Jürgen, 2002: Entwurf eines Führungskräftegesetzes – Stärkung oder Erosion individueller Führungsverantwortung?, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 5, 162-177.
- Lorse, Jürgen, 2005: Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstrechtlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 4, 109-121.
- Lüdi, Georges/Werlen, Iwar, 2005: *Eidgenössische Volkszählung 2000. Sprachenlandschaft in der Schweiz*. Neuchatel: Bundesamt für Statistik.
- Lüthi, Ruth, 2006: Das Parlament, in: Ulrich Klöti et al.: *Handbuch der Schweizer Politik*. 4. Auflage. Zürich: Verlag Neuer Zürcher Zeitung, 125-150.
- Mai, Herbert, 1995: Die Reform des öffentlichen Dienstes als Prozess, in: *Wirtschaftsdienst* 75(3), 182-184.
- March, James G./Olsen, Johan P., 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review* 78, 734-749.
- March, James G./Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York/London: The Free Press/Collier Macmillan Publishers.
- Marsden, David, 2004: The Role of Performance-Related-Pay in Renegotiating the the “Effort Bargain”: The Case of the British Public Service, in: *Industrial and Labor Relations Review* 57(3), 350-370.
- Marsden, David/French, Stephen/Kubo, Katsuyuki, 2001: Does performance pay de-motivate, and does it matter? Centre for Economic Performance Discussion Paper 503. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Maslow, Abraham Harold, 1954: *Motivation and Personality*. New York/Evanston/London: Harper & Row.
- Matiaske, Wenzel/Holtmann, Doris/Weller, Ingo, 2006: Leistungsvergütung in öffentlichen Verwaltungen: Erwartungen und erste Erfahrungen - Ergebnisse einer Kommunalbefragung, in: Wenzel Matiaske, Doris Holtmann und L. Schneider (Hrsg.): *Leistungsbeurteilungen und -vergütungen im öffentlichen Dienst: Erwartungen, Erfahrungen, Befunde*. München/Mering: Hampp, i.E.
- Mayntz, Renate, 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz & Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus, 39-72.
- McDonald, Michael D./Mendes, Silvia M., 2001: The policy space of party manifestos, in: Michael Laver (Hrsg.): *Estimating the Policy Positions of Political Actors*. London/New York: Routledge, 90-114.
- Menz, Georg, 2003: Re-regulating the Single Market: national varieties of capitalism and their responses to Europeanization, in: *Journal of European Public Policy* 10(4), 532–555.
- Merkel, Wolfgang, 2003: Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: Christoph Egle, Tobias Ostheim & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Das Rot-Grüne Projekt*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 163-190.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike, 2002: ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: Leske & Budrich, 71-93.
- Meyer, Christoph, 1999: Leistungslohn im öffentlichen Dienstrecht, in: Peter Helbling & Thomas Poledna (Hrsg.): *Personalrecht des öffentlichen Dienstes*. Bern: Stämpfli, 133-153.
- Michel, Matthias, 1998: *Beamtenstatus im Wandel: Vom Amtsdauersystem zum öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag*. Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Mill, John Stuart, 2002 [1843]: *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive*. Honolulu: University Press of the Pacific.
- Müller, Wolfgang C., 2006: Die Österreichische Volkspartei, in: Herbert Dachs et. al (Hrsg.): *Politik in Österreich*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 341-363.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2. Auflage. Opladen: Leske & Budrich.
- Neisser, Heinrich, 1998: Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform, in: Heinrich Neisser & Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): *Die innovative Verwaltung*. Wien: Signum, 297-335.
- Neisser, Heinrich, 2006: Verwaltung, in: Herbert Dachs et. al (Hrsg.): *Politik in Österreich*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 201-212.
- Neisser, Heinrich/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard, 1998: Kontexte und Konzepte des New Public Management, in: Heinrich Neisser & Gerhard Hammerschmid (Hrsg.): *Die innovative Verwaltung*. Wien: Signum, 19-55.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 07.11.2006: Ein flexibleres Arbeitsverhältnis als Ziel.
- Nicksch, Hans-Joachim, 2005: Was braucht der öffentliche Dienst? Zu Erwartungen an die Dienstrechtspolitik in der neuen Legislaturperiode, in *Zeitschrift für Beamtenrecht* 9, 285-288.
- Niclaß, Karlheinz, 2002: *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Auflage. Paderborn et al.: Schöningh.
- Niskanen, William A. , 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago et al.: Aldine Atherton.
- North, Douglass, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Oberndorfer, Peter, 2006: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: Gerhart Holzinger, Peter Oberndorfer und Bernhard Raschauer (Hrsg.): *Österreichische Verwaltungslehre*. Wien: Verlag Österreich, 33-105.
- Obinger, Herbert, 2001: Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue Mitte-Rechts-Regierung. *Zes-Arbeitspapier* 5/01. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik/Universität Bremen.
- Obinger, Herbert/Tálos, Emmerich, 2006: *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag.

- OECD, 1994: Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries. PUMA Occasional Paper, Series 2. Paris: OECD.
- OECD, 1995: Government in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD.
- OECD, 1997a: Performance pay schemes for public sector managers. An evaluation of the impacts. Paris: OECD.
- OECD, 1997b: Measuring Public Employment in OECD Countries. Sources, Methods and Results. Paris: OECD.
- OECD, 1997c: Historical Statistics 1960-1995. Paris: OECD
- OECD, 2003: Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, GOV/PUMA (2003)17. Paris: OECD.
- OECD, 2005: Performance-Related Pay Policies across 12 OECD Countries. Paris: OECD.
- Oechsler, Walter A., 1999: Neue Anreizsysteme im öffentlichen Dienst – Anforderungen an die Beurteilung, in: Verwaltung & Management 1/2, 11-14.
- Oechsler, Walter A., 2003: Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation der Personalmanagement, in: Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Wiesbaden: Gabler, 199-217.
- Oechsler, Walter A./Vaanholt, Silke, 1997: Dienstrechtsreform - klein, aber auch nicht fein!, in: Die Betriebswirtschaft 57(4), 529-540.
- Öhlinger, Theo, 1996: Die Zukunft des Berufsbeamtentums. Ein Beitrag aus österreichischer Sicht, in: Der Öffentliche Dienst 49(7), 145-172.
- Olsen, Johan P., 2002: The Many Faces of Europeanization, in: Journal of Common Market Studies, 40(5), 921-952.
- Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft, 2006: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Blätter, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften 01/2006.
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), 1996: Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1996. Wien: Österreichisches Statistisches Zentralamt.
- Österreich-Konvent, 2005: Bericht des Konvents. Teil 3: Beratungsergebnisse. <<http://www.konvent.gov.at>> → Materialien → Bericht des Österreich-Konvents, am 29.10.2006.
- Oswald, Margit/Nagel, Reinhart/Wimmer, Rudolf, 1999: Mitarbeitergespräch in der öffentlichen Verwaltung - Eine Erfahrungsbilanz, in: Verwaltung Heute, Februar 1999, 27-29.
- Pelinka, Anton, 2003: Das politische System Österreichs, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 3. Auflage. Opladen: Leske & Budrich, 521-552.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde, 2000: Österreichische Politik. Grundlagen - Strukturen - Trends. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Peters, Guy B., 1998: Comparative Politics. Theory and Methods. Basingstoke/London: Macmillan Press.
- Peters, Guy B., 2005: Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“. 2. Auflage. New York/London: Continuum.
- Peter-Strausak, Claudia/Freiburghaus, Prisca, 2004: Wo steht die Leistungsbeurteilung in der öffentlichen Verwaltung? Studie zum aktuellen Stand der leistungsorientierten Entlohnung in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. Bern: PricewaterhouseCoopers. <<http://www.pwc.ch>> → Branchen → Öffentlicher Sektor → Publikationen, am 23.06.2006.
- Pierson, Paul/Skocpol, Theda, 2002: Historical Institutionalism in contemporary Political Science, in: Ira Katznelson & Helen V. Milner (Hrsg.): Political Science. State of the Discipline. New York/London: W.W. Norton & Company, 693-721.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A., 1991: Politischer Kulturvergleich: Deutschland, Österreich und die Schweiz, in: Fritz Plasser & Peter A. Ullrich (Hrsg.): Staatsbürger oder Untertanen? Frankfurt am Main et al.: Peter Lang, 17-48.

- Plümper, Thomas, 2003: Effizient Schreiben. Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten. München/Wien: Oldenbourg.
- Pollitt, Christopher, 1990: Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher, 2002: The New Public Management in international perspective. An analysis of impacts and effects, in: Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne & Ewan Ferlie (Hrsg.): New Public Management. London/New York: Routledge, 274-292.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2. Auflage. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam/Teune, Henry, 1970: The logic of comparative social inquiry. New York: Wiley.
- Radaelli, Claudio, 2003: The Europeanization of Public Policy, in: Kevin Featherstone & Claudio Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, 27-57.
- Regierungskommission Nordrhein-Westfalen (NRW), 2003: Zukunft des öffentlichen Dienstes - Öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung NRW eingesetzten Kommission. Düsseldorf.
- Reichard, Christoph, 1987: Betriebswirtschaftslehre in der öffentlichen Verwaltung. 2. Auflage. Berlin/New York: de Gruyter.
- Reichard, Christoph, 1990: Motivationsförderungssysteme in der öffentlichen Verwaltung, in: Helmut Klages (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung im Umbruch - neue Anforderungen an Führung und Arbeitsmotivation. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 56-74.
- Reichard, Christoph, 1997: Das Dienstrechts-„Reförmchen“. Stellungnahme zum DBW-Beitrag von Walter A. Oechsler und Silke Vaanholt, in: Die Betriebswirtschaft 57(5), 727-730.
- Reichard, Christoph, 2002: Verwaltung als öffentliches Management, in: Klaus König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, 255-278.
- Reichard, Christoph, 2003: Ansätze zur Steuerung des individuellen Leistungsverhaltens im öffentlichen Dienst: Stand und Perspektiven, in: Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.): New Public Service. Wiesbaden: Gabler, 219-237.
- Richli, Paul, 1999: New Public Management und Personalrecht, in: Peter Helbling & Tomas Poledna (Hrsg.): Personalrecht des öffentlichen Dienstes. Bern: Stämpfli, 101-131.
- Rieger, Reinhard, 2005: Dienstrechtsreform, in: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 235-242.
- Ritz, Adrian, 2003: Evaluation von New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, Adrian, 2005: 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen, in: Andreas Lienhard et al. (Hrsg.): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 47-67.
- Rose, Richard, 2005: Learning from Comparative Public Policy. A Practical Guide. London/New York: Routledge.
- Saalfeld, Thomas, 1995: Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag. Opladen: Leske & Budrich.
- Salomon, Martina/Fritzl, Martin, 2005: Beamtentum: Druck zur Abschaffung steigt, in: Die Presse vom 03.12.2005.
- Schäffer, Heinz, 2003: Verwaltungsinnovation und New Public Management - Ideen, Erfahrungen, Perspektiven. Ein Beitrag aus österreichischer Sicht, in: Rainer J. Schweizer, Claude Jeanrenaud, Stephan Kux und Beat Sitter-Liver (Hrsg.): Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. Freiburg, Schweiz: Universitätsverlag, 133-165.
- Schäffer, Ingrid, 1999: Leistungsprämie - Ist es einen Versuch wert? in: Verwaltung heute 25, 13-16.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die „Politikverflechtungsfälle“. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26(4), 323-356.
- Schedler, Kuno, 1993: Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

- Schedler, Kuno, 1994: Leistungsabhängige Besoldungssysteme im öffentlichen Dienst, in: Emery, Yves (Hrsg.): Leistungslohn im öffentlichen Dienst. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 27. Bern: SGVW, 53-84.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2000: New Public Management. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2002: The New Public Management. A perspective from mainland Europe, in: Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne & Ewan Ferlie (Hrsg.): New Public Management. London/New York: Routledge, 163-180.
- Schindler, Peter, 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G., 2000: Demokratietheorien. Eine Einführung. 3. Auflage. Opladen: Leske & Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 2002: The impact of political parties, constitutional structures and veto players on public policy, in: Hans Keman (Hrsg.): Comparative Democratic Politics. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 166-184.
- Schmidt, Manfred G., 2003: Vetospielertheorem und Politik des Mittleren Weges, in: Der Bürger im Staat 53(4), 198-202.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004a: Stand und Perspektiven der vergleichenden Forschung von Ministerialbürokratien. Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW zum Thema Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung vom 23.-25. 09. 2004 an der Universität Konstanz.
- Schnedl, Norbert, 2001: Arbeitszeitflexibilisierung: ein Reizwort?, in: Verwaltung heute 43, 10-11.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke, 1999: Methoden der empirischen Sozialforschung. 6. Auflage. München/Wien: Oldenbourg.
- Scholz, Christian, 2000: Personalmanagement. 5. Auflage. München: Vahlen.
- Shepsle, Kenneth A./Bonchek, Mark S., 1997: Analyzing Politics. Rationality, Behaviour, and Institutions. New York/London: W.W. Norton.
- Siedentopf, Heinrich, 1997: Der öffentliche Dienst in Europa. Grundsätze und Gefährdungen, in: Rudolf Morsey, Helmut Quaritsch & Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Staat, Politik, Verwaltung in Europa. Gedächtnisschrift für Roman Schnur. Berlin: Duncker & Humblot, 327-351.
- Siedentopf, Heinrich, 2003: Stand und Entwicklungsperspektiven einer Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, in: Rainer Koch & Peter Conrad (Hrsg.): New Public Service. Wiesbaden: Gabler, 79-91.
- Sigrist, Otto, 2000: Zusammenfassung des Referats im Workshop „Bundesverwaltung“ des EPA-Kolloquiums „Modernisierung des öffentlichen Personalrechts“ vom 29. März 2000, in: Eidgenössisches Personalamt (Hrsg.): Modernisierung im öffentlichen Personalrecht. Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes, Band 13. Bern: EPA, 86-87.
- Slowik, Barbara/Wagner, Norbert, 2002: Das Besoldungsstrukturgesetz: Föderale Vielfalt versus bundesstaatliche Einheit im Dienstrecht, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 11, 409-417.
- Spiess, Walter, 1997: Dienstrechtsreform. Auswirkungen: Vor- und Nachteile. 4. Auflage. Regensburg/Bonn: Walhalla.
- Statistisches Bundesamt, 1996a: Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt, 1996b: Reihe 6: Personal des öffentlichen Dienstes 1994. Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt, 2006: Beschäftigte des Bundes am 30.06.2005. Persönliche E-mail von Alexander May <personalstatistiken.oeffentlicher-dienst@destatis.de>, am 27.11.2006.
- Steinmann, Horst/Schreyögg, Georg, 2000: Management. Grundlagen der Unternehmensführung. 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler.

- Strauss, Anselm L., 1991: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. München: Fink.
- Strohmeier, Gerd, 2005: Vetospieler - Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden: Nomos.
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research* 37(3), 261-89.
- Studienkommission, 1973: Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Baden-Baden: Nomos.
- Süddeutsche Zeitung vom 09.12.2006: Köhler stoppt schon wieder ein Gesetz, 1.
- swissPersona, 2006: Wir über uns. <<http://www.swisspersona.org>> → Über uns, am 15.12.2006.
- Tálos, Emmerich, 1997: Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 432-451.
- Tálos, Emmerich, 2006: Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?, in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): *Politik in Österreich*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 425-442.
- Taylor, Frederick W., 1913: *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*. München/Berlin: Oldenbourg.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Kathleen Thelen, Sven Steinmo & Frank Longstreth (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Thienel, Rudolf, 1990: *Öffentlicher Dienst und Kompetenzverteilung*. Wien: Verlag der österreichischen Staatsdruckerei.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian, 2004 (Hrsg.): *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. 2. Auflage. Wiesbaden: Gabler.
- Tondorf, Karin, 1995: *Leistungszulagen als Reforminstrument?: Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung*. Berlin: Edition Sigma.
- Torres, Lourdes, 2004: Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries, in: *Australian Journal of Public Administration* 63(3), 99-112.
- transfair, 2006: transfair - Ihr Partner in der Arbeitswelt. <<http://www.transfair.ch>> → Über uns → Wer wir sind, am 15.12.2006.
- Traxler, Franz, 2003: Die Struktur der nationalen Gewerkschaftssysteme im Vergleich, in: Wolfgang Schroeder & Bernhard Weßels (Hrsg.): *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 443-564.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley/Los Angeles/Oxford: University of California Press.
- Tsebelis, George, 1995: Decision making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25, 289-326.
- Tsebelis, George, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: *American Political Science Review* 93(3), 591-608.
- Tsebelis, George, 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: *Governance* 13(4), 441-474
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vaanholt, Silke, 1997: *Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Ver.di, 2003: Streitschrift zum Bericht der Regierungskommission NRW (Bull-Kommission). <<http://bund-laender.nrw.verdi.de/>> → Aktuelles, am 12.12.2006.

- Vereinigung der Kader des Bundes (VKB), 2004: Die Sozialpartner des Bundes, Pressemitteilung vom 05.05.2004. <<http://www.vkb-acc.ch>> → Übersicht, am 15.12.2006.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di), 2006: Stellungnahme zur Föderalismusreform. Öffentliches Dienstrecht/Beamtenrecht. <<http://beamte.verdi.de/beamtenrecht>> → Föderalismus und Beamtenrecht, am 12.12.2006.
- Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal (VGB), 2006: Der Bundesrat darf nicht einseitig diktieren. <<http://www.pvb-apc.ch>> → News → Medienmitteilung vom 30.11.2006, vom 04.12.2006.
- Vroom, Victor H., 1964: Work and Motivation. New York/London/ Sydney: John Wiley & Sons.
- Wagner, Fritjof, 2002: Beamtenrecht. 7. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.
- Wagschal, Uwe, 1999a: Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, in: Politische Vierteljahresschrift 40(4), 628-640.
- Wagschal, Uwe, 1999b: Schranken staatlicher Steuerpolitik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: Andreas Busch & Thomas Plümper (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Baden-Baden: Nomos, 223-247.
- Wagschal, Uwe, 2001: Zwei Nachbarn - Ein Weg? Politisch-institutionelle Bedingungen der Steuerpolitik in Deutschland und Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 30(3), 291-311.
- Weber, Max, 1922: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Sozialökonomik, Abteilung 3. Tübingen: Mohr.
- Weichselbaum, Barbara, 2001: Neuere Entwicklungen im Recht des öffentlichen Dienstes in Österreich, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 7, 233-244.
- Weichselbaum, Barbara, 2004: Berufsbeamtentum in Österreich in Erosion?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 1-2, 19-29.
- Weingast, Barry R., 2002: Rational-Choice Institutionalism, in: Ira Katznelson & Helen V. Milner (Hrsg.): Political Science. State of the Discipline. New York/London: W.W. Norton & Company, 660-692.
- Welan, Manfred/ Noll, Alfred J., 1997: Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik. Wien: Manz: 148-161.
- Wieczorec, Thomas, 2007: Schwarzbuch Beamte. Wie der Behördenapparat unser Land ruiniert. Droemer/Knauer: München.
- Wießner, Manfred, 2002: Leistungssteigerung durch die Dienstrechtsreform 1997? Herbolzheim: Centaurus.
- Wimmer, Norbert, 2004: Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform. Wien/New York: Springer.
- Wollmann, Hellmut, 2002: Evaluation von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen – ein internationaler Überblick, in: Verwaltungsarchiv 93, 418-437.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.), 2003a: Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Wollmann, Hellmut, 2003b: Evaluation in public-sector reform. Trends, potentials and limits in international perspective, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.): Evaluation in public-sector reform. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 231-258.
- Wollmann, Hellmut, 2004: Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich: Zwischen Konvergenz und Divergenz, in: Petra Stykow & Jürgen Beyer (Hrsg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Festschrift für Helmut Wiesenthal. Wiesbaden: VS Verlag, 116-144.
- Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhart (Hrsg.), 2000: Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Aldershot et al.: Ashgate.
- Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhart, 2005: New Public Management, in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 63-74.

- Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM), 2006: Managementprogramm. <<http://www.zvm.at>> → Managementprogramm 2006, am 29.10.2006.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001a: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl. Zes-Arbeitspapier 7. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2001b: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998. Opladen: Leske und Budrich.
- Zypries, Brigitte, 2002: Eröffnung, in: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Führungskräfteentwicklung im europäischen Vergleich. Beitrag zur Fachtagung für Führungskräfte der Bundes- und Landesverwaltungen am 28. Januar 2002 in Berlin, 7-10.