

Elke Scheffelt

Egalitäre Beschäftigungspolitik im öffentlichen Dienst?

Eine vergleichende Analyse der
Beschäftigungssituation von Frauen in
Deutschland und den Niederlanden



1 Einleitung

1.1 Problemaufriss und Forschungsprogramm

Die Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern wird auf eine Vielzahl von Faktoren zurückgeführt. Neben der allgemeinen wirtschaftlichen Situation eines Landes, den damit verbundenen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen sowie den jeweils spezifischen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regulierungs- und Koordinationsmechanismen spielen für die unterschiedliche Ausprägung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen auch die vorherrschenden gesellschaftlichen Leitbilder der geschlechtlichen Arbeitsteilung eine bedeutende Rolle. Die unterschiedliche Organisation von Reproduktionsaufgaben beeinflusst Umfang und Struktur des Arbeitsangebots der privaten Haushalte (dort vor allem die Arbeitsmarkt-beteiligung von Müttern), aber auch die Größe und Struktur des Dienstleistungssektors (Dingeldey 2002: 5). Die feministische Sozialstaatsforschung hat die Bedeutung unterschiedlicher Leitbilder geschlechtlicher Arbeitsteilung für die jeweils länderspezifische Einbindung in den Arbeitsmarkt von Frauen und Männern herausgestellt und geschlechtersensible Typologien und Modelle entwickelt, die diese Voraussetzungen einbeziehen (Anxo 2007, Lewis/Ostner 1994, Sainsbury 1996, 1994, Walby 2004, Warren 2007). In einigen Ländern spielt das Prinzip der Subsidiarität eine größere Rolle, familiennahe Dienstleistungen werden von den jeweils kleinsten gesellschaftlichen Einheiten (den Familien selbst) erbracht, währenddessen in anderen Ländern, wie z.B. den skandinavischen Staaten, ein Großteil dieser Dienstleistungen öffentlich bereitgestellt werden. Ungeachtet dieser nach wie vor bestehenden Unterschiede liegt der vorherrschende Trend darin, dass in den vergangenen 30 Jahren in allen westeuropäischen Ländern die Erwerbsbeteiligung von Frauen enorm angestiegen ist.¹

Für die Expansion der weiblichen Erwerbsbeteiligung war in allen westeuropäischen Ländern die Ausweitung des Dienstleistungssektors verantwortlich, insbesondere die öffentliche Dienstleistungsbeschäftigung;

¹ Für die osteuropäischen Staaten lässt sich insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre eine gegenläufige Entwicklung verzeichnen, die hauptsächlich auf den wirtschaftlichen Zusammenbruch dieser Länder zurückzuführen ist. Ausnahmen bilden Ungarn, Russland und Litauen (Ruminska-Zimny 2002).

in Skandinavien allerdings in einem weitaus größeren Maße als in den kontinentaleuropäischen Ländern. Deshalb wurde die Rolle des Staates als Arbeitgeber für Frauen in der skandinavischen Frauenforschung auch ausgiebig thematisiert (Ellingsaeter 1998, Hansen 1990, Leira 1993, Nordli-Hansen 1997, Siim 1993). Innerhalb der kontinentaleuropäischen feministischen Sozialstaatsforschung hat die Beschäftigung mit dieser Frage dagegen relativ wenig Tradition, obwohl auch hier der Staat als Arbeitgeber für Frauen eine gewichtige Rolle spielt.

„Erst allmählich tritt der öffentliche Dienst als ein in dieser Hinsicht zu untersuchender Beschäftigungsbereich in das Interesse der sozialwissenschaftlichen Frauenforschung, die nach den Mechanismen der Perpetuierung asymmetrischer Geschlechterverhältnisse und nach den Ansatzpunkten zur gleichstellungsorientierten Veränderung fragt.“ (Bednarz-Braun 2000: 185)

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll die Situation weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Sektor² im Rahmen eines Vergleichs zwischen Deutschland und den Niederlanden genauer untersucht werden. Eine grundlegende Voraussetzung dieser Analyse ist die Annahme, dass zwischen der Beschäftigungspolitik³ öffentlicher und privater Unternehmen

² In der vorliegenden Arbeit wird die allgemeine Definition der OECD für den öffentlichen Sektor zugrunde gelegt: „All departments, establishments and other bodies of central state and local governments which engage in such activities as administration, defence, health, educational services and economic services whether accounted for, or financed in, ordinary or extra-ordinary budgets or extra-budgetary funds. It includes social security schemes in respect or large sections of the community imposed, controlled or financed by government, non-profit-institutions entirely, or mainly financed and controlled by government or mainly serving general government, and embassies, consulates and military establishments of a country located abroad (OECD 1992).“ Empirischer Gegenstand dieser Arbeit sind die weiblichen Beschäftigten im *öffentlichen Dienst* in Deutschland und den Niederlanden. Welche Bereiche und Sektoren in den beiden Ländern im Einzelnen zum öffentlichen Dienst gezählt werden, wird im Kapitel 1.3 ausführlich geklärt. Dort wird ebenfalls die Abgrenzung zwischen öffentlichem Sektor und öffentlichem Dienst diskutiert.

³ Beschäftigungspolitik soll hier nicht verstanden werden als makroökonomische Globalsteuerung, die die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 verankerten Ziele (Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum) durchsetzen soll

noch immer erhebliche Unterschiede bestehen, weil der Staat als Arbeitgeber von anderen Zwängen bestimmt wird als privatwirtschaftliche Unternehmen.⁴

„Es scheint ganz offensichtlich zu sein, daß öffentliche Dienstgeber sich in ihrem personalwirtschaftlichen Verhalten deutlich von privaten Arbeitgebern unterscheiden. Sie beschäftigen Arbeitskräfte zur Bereitstellung öffentlicher Güter, ihr Handeln unterliegt einem weithin besonderen Dienstrecht, sie finanzieren ihre Personalkosten überwiegend aus Zwangsabgaben, sie bieten ihren Beschäftigten ein hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit, es wird häufig erwartet, daß ihre Gemeinwohlorientierung sich auch in der Vorbildfunktion zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Ziele manifestiert, ihnen wird oft unterstellt, sie neigten mangels marktwirtschaftlicher Kontrolle durch die Nachfrage ihrer Leistungen zu übermäßiger Personalexpansion und Personalkostensteigerung.“ (Brandes et al. 1990: 10)

Die in den untersuchten Ländern von privaten und öffentlichen Arbeitgebern jeweils praktizierte Beschäftigungspolitik wird – so die grundle-

(Engelen-Kefer, et al. 1995, Schaper 1991, Schmid 1990, 1991). Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber bezieht sich im Rahmen der folgenden Arbeit auf die internen Arbeitsmärkte der öffentlichen Arbeitgeber. Hier wird insbesondere der Frage nachgegangen, auf welche Weise die öffentlichen Arbeitgeber Frauen und Männer jeweils in ihre Arbeitsmärkte integrieren, welche geschlechtsspezifischen Leitbilder der Arbeitsteilung dieser Beschäftigungspolitik zugrunde liegen und welche unterschiedlichen Beschäftigungsstrategien angewendet werden. Dabei soll auch eine so verstandene Beschäftigungspolitik ebenso wie die makroökonomisch ausgerichtete Beschäftigungspolitik beschäftigungsfördernde, beschäftigungsschaffende und beschäftigungssichernde Maßnahmen beinhalten. Keller (1983, 1993, 1999) dagegen verwendet für seine Analysen der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmärkte des öffentlichen Dienstes den Begriff der Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Dabei konzentriert er sich auf die Frage, wie die Arbeitsmärkte im öffentlichen Sektor organisiert sind, u.a. durch die Untersuchung der zugrundeliegenden Strukturprinzipien, des vorherrschenden Tarif- und Gesetzesmodells sowie der spezifischen Arbeitsmarktprobleme des öffentlichen Dienstes; in seiner Analyse lässt er jedoch geschlechtsspezifische Aspekte weitestgehend außer Acht.

⁴ Dazu ausführlich, auch aus internationaler Perspektive Brandes (1990), Ferner (1995), Henneberger (1996), Keller (1998, 1993) und Rose (1985).

gende Prämisse dieser Arbeit – von den jeweils vorherrschenden nationalen Geschlechtermodellen⁵ bestimmt.⁶

Welche Modelle der Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber jeweils zugrunde liegen, wird im Verlauf der Arbeit noch genauer zu klären sein. Es zeigt sich jedoch, dass im Lauf der vergangenen Jahrzehnte sehr viele Frauen von öffentlichen Arbeitgebern in den Arbeitsmarkt integriert wurden. Dennoch gelang es in dieser Zeit nicht – trotz formaler Gleichstellung und den im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Arbeitge-

⁵ Unter Geschlechtermodellen soll im Folgenden die empirische Ausprägung nationaler Geschlechterordnungen (Hernes 1987) verstanden werden. Nationale Geschlechterordnungen regeln u.a. die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen in bezug auf Sorge- und Pflegeverpflichtungen. Werden diese Aufgaben hauptsächlich von den privaten Haushalten übernommen oder werden sie an professionelle Dienstleistungsunternehmen ausgelagert (Lane 1993, Lewis/Ostner 1994, Orloff 1993, Ostner 1995)? Idealtypische Geschlechtermodelle in unterschiedlicher Ausprägung lassen sich auf empirischer Ebene mit Hilfe einiger Indikatoren typologisieren: Charakteristika bei der Regulierung der Sozialversicherungssysteme (eigenständige, kombinierte oder abgeleitete soziale Sicherung), den vorherrschenden Erwerbsmustern von Müttern (kontinuierlich, diskontinuierlich, Vollzeit oder Teilzeit) sowie dem Angebot von Kinderbetreuungs- bzw. Altenpflegeeinrichtungen, die Einfluss auf familiäre Erwerbsmuster haben (Dingeldey 1999, 2002). Vgl. dazu ausführlich Kapitel 2.3.

⁶ Auch Baethge (2001) bescheinigt dem industrialistischen Arbeits- und Beschäftigungsmodell eine normative Verbindlichkeit, die weit über den industriellen Sektor hinausreicht und ebenso für den Dienstleistungsbereich Gültigkeit hat wie auch für den öffentlichen Dienst. Das industrialistische Arbeits- und Beschäftigungsmodell, wie es Baethge definiert, prägt sich sowohl auf Unternehmens- wie auch auf gesellschaftlicher Ebene aus und weist folgende typische Merkmale auf. Auf Unternehmensebene: eine stark hierarchisch organisierte Betriebs- und Arbeitsorganisation mit klaren Kompetenzabgrenzungen zwischen produktiven und nicht-produktiven Bereichen; ein Produktionskonzept der Standardisierung von Produkten und Rationalisierung von Prozessen; ein Arbeitszeitregime, das sich an der 5-Tage-Woche mit einem 8-Stunden-Tag orientiert; eine am Facharbeiterprofil ausgerichtete Berufsausbildung und starke industrielle Beziehungen mit ausdifferenzierten Beteiligungsrechten der Beschäftigten. Auf der gesellschaftlichen Ebene entspricht dieses Modell dem traditionellen Familienernährermodell, das auf einen männlichen Haupternährer ausgerichtet ist, der von seiner (Ehe-)Frau in Haus und Familie unterstützt wird. Daran gebunden ist ein Sozialversicherungssystem, das die Höhe der Renten an die geleistete Arbeitszeit bindet und Vollzeitarbeit begünstigt, sowie ein stark auf Beruflichkeit und interne Arbeitsmärkte ausgerichtetes Modell der sozialen Mobilität (Baethge 2001: 30ff.).

bern besseren Möglichkeiten zur Vereinbarung von Familie und Beruf (hinsichtlich der Flexibilität und Lage der Arbeitszeiten sowie der Wiedereinstiegsmöglichkeiten) – Frauen in großer Zahl in höhere Positionen zu bringen und damit traditionelle Geschlechtermodelle aufzubrechen. Die Beschäftigungsstrukturen weisen bei den öffentlichen Arbeitgebern sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland trotz expliziter Frauenförderung im öffentlichen Dienst ein außerordentlich starres Gefüge auf, das sich in den vergangenen 20 Jahren nur sehr wenig gewandelt hat. Diese starren Strukturen können zum Teil vor dem Hintergrund personalpolitischer Entscheidungen erklärt werden (Bednarz-Braun 1997, 2000, Bruhns 1997), die eine entscheidende Rolle spielen. Dennoch muss auch die Tatsache berücksichtigt werden, dass die Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber in ein größeres Geflecht von nationalen Geschlechtermodellen, sozialpolitischen Regulierungs- und Koordinationsmechanismen und spezifischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen eingebunden ist und sich im Rahmen dieser Determinanten herausbildet.

Jeder dieser potenziellen Einflussfaktoren ist permanenter Veränderung unterworfen. Aufgabe dieser Arbeit wird es sein, den Wandel innerhalb dieser einzelnen Felder nachzuzeichnen und gleichzeitig aufzuzeigen, inwieweit mögliche Veränderungen sich auf das Gesamtgefüge und damit auch auf die Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber auswirken.

So werden beispielsweise die beiden hier zu untersuchenden Länder, die Niederlande und Deutschland, im Rahmen der feministischen Sozialstaatstypologie als „strong male breadwinner countries“ eingeordnet, d.h. in beiden Ländern herrschen noch immer traditionelle (männliche) Ernährermodelle vor (Bussemaker/Kersbergen 1994, Kulawik 2000, Ostner 1995, Pfau-Effinger 1998, Sainsbury 1996). Allerdings ist auch in beiden Ländern ein Wandel dieser dominierenden Modelle zu beobachten. Gerade in den *Niederlanden* umfassen diese Veränderungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten sowohl Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt⁷ als auch Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingun-

⁷ Die Bedeutung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen in den Niederlanden muss insgesamt sehr stark betont werden, da der Druck weniger von der Arbeitsangebotsseite, denn von der Nachfrageseite her rührt. Allgemein besteht deshalb ein großes Interesse seitens der Arbeitgeber, möglichst viele Arbeitskräfte für

gen der Erwerbsarbeit (Steuersysteme, Sozialpolitik), die sich insgesamt auf die Beschäftigungspolitik aller Arbeitgeber ausgewirkt haben (DCE 2000b, Fagan et al. 1999, Plantenga/Remery 2005, Plantenga/Rubery 1999, Warren 2007). Auch *Deutschland* kann sich den europaweiten Veränderungen und Umstrukturierungen der Sozialversicherungs- und Steuersysteme hin zu individualisierteren Systemen nicht vollständig entziehen. Deshalb machen sich auch hierzulande, wenn auch nur sehr zögerliche, Veränderungstendenzen bemerkbar (Crompton 2006, Dingeldey 2002, Kulawik 2000, Leitner, Ostner/Schratzenstaller 2004, Meyer 1998). Auf Grundlage dieser Prämisse, dem Zusammenhang zwischen der Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber bzw. des öffentlichen Dienstes und den dominanten Geschlechtermodellen eines jeweiligen Staates, ergeben sich folgende zentrale Forschungsfragen, die im Verlauf der Arbeit vorrangig geklärt werden sollen.

In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, wie sich in den betrachteten Ländern die vorherrschenden Geschlechtermodelle ausprägen, ob sich neue Geschlechtermodelle herausbilden und wenn ja, ob diese veränderten Modelle auch ersichtlichen Eingang in eine gewandelte Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber finden. Dazu wird in einem zweiten Schritt analysiert werden, wie der öffentliche Dienst im allgemeinen Frauen in den beiden Ländern in den Arbeitsmarkt integriert und ob im Rahmen der Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber in den vergangenen 25 Jahren eine Veränderung erkennbar ist. Haben sich also im betrachteten Zeitraum die Beschäftigungsstrukturen und Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst gewandelt? Oder stellt sich im Rahmen der Analyse heraus, dass andere Faktoren, wie etwa Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen, in diesem Kontext ein größeres Gewicht haben.

Letztlich soll diese Analyse die Beantwortung der Frage ermöglichen, ob und wenn ja, inwieweit der öffentliche Dienst als Arbeitgeber die Verwirklichung neuer bzw. veränderter Geschlechtermodelle im Hinblick auf eine veränderte und egalitärere geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern ermöglicht bzw. sogar fördert.

den Arbeitsmarkt verfügbar zu machen (insbesondere das noch ungenutzte Potenzial an nicht-erwerbstätigen Frauen).

1.2 Forschungsdesign

Die Arbeit findet innerhalb eines internationalen Vergleichs zwischen Deutschland und den Niederlanden statt, der unterschiedliche Einflussfaktoren der geschlechtsspezifischen Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber im Rahmen des „policy-learning“ aufdecken soll. Nach dem „Most-similar-cases-design“ wurden zwei Länder ausgewählt, deren arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und geschlechterpolitische Strukturen ähnlich sind, wonach Unterschiede in sonst ähnlichen Fällen bestimmt werden, die zur Erklärung unterschiedlicher Phänomene herangezogen werden können. Ein Vergleich von Ländern mit einer ähnlichen institutionellen Struktur bietet eine Grundlage dafür, dass die Ergebnisse zueinander in Beziehung gesetzt werden können, und ermöglicht bzw. erleichtert darüber hinaus das gegenseitige sozial- und arbeitsmarktpolitische Lernen. Die Auswahl orientiert sich an Arbeiten, die sich mit der Kategorisierung von Wohlfahrtsstaaten und industriellem System beschäftigen (Ebbinghaus/Manow 2005; Esping-Andersen 1996). Gleichzeitig wird mit der Auswahl von den Niederlanden und Deutschland als Vergleichsländer der Blick weg von den „skandinavischen Vorzeigestaaten“ und hin zu zwei Ländern gerichtet, die im Rahmen der international vergleichenden sozialwissenschaftlichen Geschlechterforschung nach wie vor als mehr oder weniger starke „male breadwinner Modelle“ eingeordnet werden. Üblicherweise wird Deutschland in der feministisch vergleichenden Forschung oft den skandinavischen gleichstellungspolitischen „Vorzeigestaaten“ oder auch Frankreich und Großbritannien gegenübergestellt, die häufig den normativen Standpunkt der skandinavischen Länder als der „frauenfreundlichen Wohlfahrtsstaaten“ übernehmen. Diese Gegenüberstellung berücksichtigt jedoch nicht, dass Frauen in Deutschland und den Niederlanden vor einem anders gelagerten geschlechterpolitischen und geschlechterkulturellen Hintergrund in den Arbeitsmarkt und damit auch von den öffentlichen Arbeitgebern integriert wurden und werden. Hinzu kommt, dass sich der öffentliche Dienst sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden seit den siebziger Jahren zu einem bedeutenden Arbeitgeber für Frauen entwickelt hat. So liegt der Anteil der weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland mit derzeit knapp 2,4 Millionen Frauen bei über 50% (2005) und in den Niederlanden sind fast 48% aller öffentlich Beschäftigten weiblich (2006). In Deutschland sind damit knapp 16% aller erwerbstätigen

gen Frauen bei einem öffentlichen Arbeitgeber beschäftigt, in den Niederlanden immerhin 13%. Dennoch gibt es vergleichsweise wenig vergleichende Studien der sozialwissenschaftlichen Frauenforschung, die sich mit der Rolle des Staates als Arbeitgeber für Frauen auseinandersetzen.

Entsprechend dem gewählten theoretischen Zugang wird die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen der Beschäftigungsverhältnisse von im öffentlichen Dienst beschäftigten Frauen wie auch deren allgemeine Beschäftigungsbedingungen methodisch mittels einer Dokumentenanalyse untersucht. Dies sind vor allem Gesetzestexte, Berichte, Studien als Originalquellen in Bezug auf sozial- und arbeitsmarktpolitische sowie steuerliche Regulierungen und Änderungen in den rechtlichen und gleichstellungspolitischen Bedingungen. Begleitet wurde die Dokumentenanalyse durch leitfadengestützte Interviews mit niederländischen Expert/-innen aus Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und Gewerkschaften, die vorrangig dazu dienen, die über die Daten und niederländischen Originaltexte gewonnenen Erkenntnisse besser einzuordnen.

Die Analyse der Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen und Beschäftigungsentwicklungen von Frauen im öffentlichen Dienst erfolgt mittels einer Sekundärdatenanalyse. Zugrunde gelegt werden aggregierte Makrolevel-Indikatoren individueller Handlungsmuster, in diesem Fall des Erwerbsverhaltens von Frauen, die im öffentlichen Dienst der beiden Länder beschäftigt sind. Verwendet wurden für übergeordnete Arbeitsmarktentwicklungen Erwerbsstatistiken und Beschäftigungsdaten der OECD und des European Labour Force Surveys. Die detaillierte Analyse der Beschäftigungsentwicklungen von Frauen, die in den beiden Ländern bei einem öffentlichen Arbeitgeber beschäftigt sind, erfolgte anhand von Daten des Statistischen Bundesamts zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Deutschland sowie Daten des niederländischen Innenministeriums für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in den Niederlande.⁸

⁸ Nicht ganz leicht gestaltete sich der Zugang zu den niederländischen Daten für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Insbesondere für die frühen Jahrgänge des Untersuchungszeitraumes gab es gerade für die Niederlande sehr unterschiedliche und

Der analysierte Untersuchungszeitraum ergibt sich aus den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen beider Länder. Für die Niederlande wird das Jahr 1983 mit dem Abkommen von Wassenaar als wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer, aber auch gesellschafts- und sozialpolitischer Einschnitt gewertet, der sich wesentlich auf die niederländischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklungen in allen Sektoren auswirkte. Für Deutschland bedeuteten der Mauerfall 1989 und die deutsche Wiedervereinigung einen noch dramatischeren Umbruch mit erheblichen Folgen für die Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland, insbesondere auch für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Um aufzuzeigen, wie die nationalen Geschlechtermodelle in den beiden Ländern verwurzelt und eingebettet sind und sich jeweils sozialhistorisch weiter entwickelt haben, geht die Untersuchung zeitlich jedoch bis an den Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts zurück.

1.3 Der öffentliche Sektor als Arbeitgeber

Obwohl die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern in den einleitenden Bemerkungen relativ eindeutig zu sein scheint, ist die Frage, was genau unter dem öffentlichen Sektor zu verstehen ist bzw. wer als öffentlich Beschäftigter gilt, nicht einfach zu klären, da es an einer allgemeingültigen, international akzeptierten Definition von öffentlichem Sektor bzw. von öffentlicher Beschäftigung mangelt (Hogwood 1998).⁹ Erschwert wird diese definitorische Frage noch durch die ländervergleichende Perspektive, da in den einzelnen Staaten jeweils verschiedene Definitionen angelegt werden und diese unterschiedlichen Messkonzepte sich auch auf die erhobenen Datengrundlagen auswirken (Kemp 1998).

teilweise auch sehr spärliche Datenquellen, häufig war die Beschäftigung von Frauen noch nicht separat ausgewiesen. Gleichzeitig wurden in beiden Ländern über den Untersuchungszeitraum hinweg die Zuordnungen und Klassifikationen mehrere Male geändert, so dass sich die Einteilung in Sektoren, Positionen und Aufgabenbereiche zur internen Vergleichbarkeit teilweise sehr diffizil gestaltete.

⁹ Ferner (1995) beschreibt dieses Problem folgendermaßen: „Attempts to assess the size of state sector employment are a definitional minefield (...) given that different countries use different definitions of the activities included in the public sector, and these in some cases vary over time.“ (Ferner 1995: 115).

Meist werden unterschiedliche Grenzl意思 zwischen öffentlichen und den privaten Bereichen gezogen (Lane 1995). In einigen Ländern, wie beispielsweise in Großbritannien, werden Körperschaften wie Universitäten, die sich zu einem erheblichen Ausmaß durch öffentliche Gelder finanzieren, nicht zum öffentlichen Sektor gezählt, während sie in anderen Ländern wie Deutschland, aber auch den USA dazu gehören. Auf der anderen Seite werden häufig Körperschaften, an denen die Regierung einen großen Aktienanteil besitzt, eher als private Firmen angesehen denn als öffentliche Betriebe.

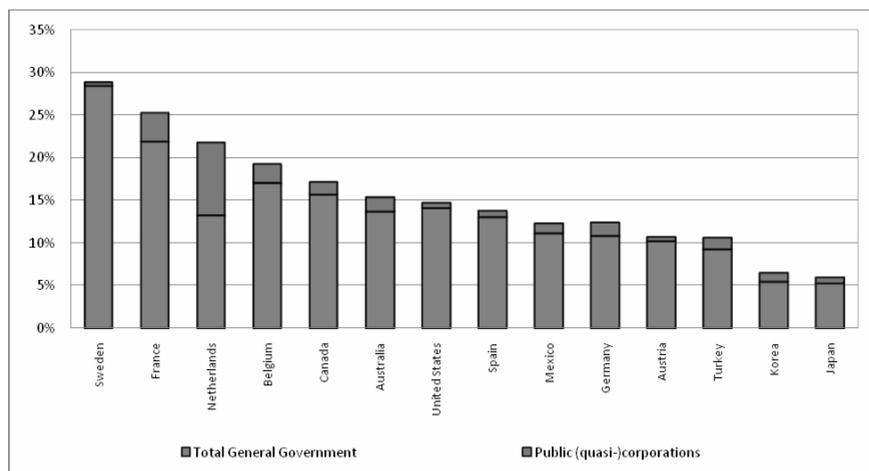
Die Größe des öffentlichen Sektors und die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor bestimmt sich in jedem Fall danach, welches Unterscheidungskriterium angelegt wird. So unterscheiden Dirven et al. (1994) die Kriterien Budgetfinanzierung und gesetzlicher Status. Das Kriterium der *Budgetfinanzierung* schließt öffentliche Unternehmen und damit auch deren Beschäftigte aus; auf der anderen Seite werden so alle Beschäftigten der Sozialversicherungsanstalten mitgerechnet. Statistiken, die das Finanzierungskriterium zur Grundlage haben, unterschätzen auf jeden Fall die Größe des öffentlichen Sektors, weil sie öffentliche Unternehmen nicht in ihre Berechnungen einbeziehen.¹⁰ Wird dagegen das Kriterium *gesetzlicher Status* angewandt, werden alle öffentlichen Transaktionen ausgeschlossen, die durch Transfersysteme finanziert werden, insbesondere der äußerst transferabhängige Dienstleistungssektor (Dirven et al. 1994: 14ff).

Je nach verwendeter Definition fallen also entweder bestimmte Tätigkeitsbereiche oder ganze Unternehmen aus der Statistik heraus. So kann beispielsweise die Gesundheitsversorgung entweder eine direkte staatliche Dienstleistung sein oder indirekt durch Mittel der Sozialversicherungssysteme finanziert werden. Wenn die Statistiken dann aber nicht das Finanzierungskriterium verwenden, fallen alle Aktivitäten heraus,

¹⁰ Darüber hinaus werden andere öffentliche Institutionen, die zwar nicht budgetfinanziert sind, aber auch nicht strikt für den Markt produzieren, systematisch ausgegrenzt. Auf der anderen Seite können auch Beschäftigte, die in Firmen arbeiten, die zum großen Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, auch eine Quelle für Datenverzerrungen sein. Bestimmte Dienstleistungen, wie z.B. Reinigung, Versorgung und Müllabfuhr, werden nicht „im Haus“ erledigt, sondern in unterschiedlichem Maß privatisiert. Trotzdem werden diese Dienstleistungen natürlich immer noch benötigt und erscheinen zwar im Budget, aber nicht mehr in der Beschäftigtenstatistik (Dirven et al. 1994).

die durch Transferzahlungen finanziert werden. Meist beruhen die staatlichen Statistiken aber, wie auch die niederländischen und die deutschen, aus einer Kombination beider Kriterien. Die vorhandenen OECD-Daten zeigen dagegen Trends in der allgemeinen Regierungsbeschäftigung für alle größeren EU-Länder und ausgewählte andere westliche Staaten auf. Allerdings bieten die OECD-Daten nicht die nötige Detailtiefe für die hier aufgeworfenen Fragen und werden aus diesem Grund nur für einen allgemeinen Überblick über die Größe des öffentlichen Sektors in den beiden Ländern verwendet. Für die weitere Strukturanalyse werden jedoch jeweils die nationalen Zahlen herangezogen, die einen breiteren und detaillierteren Überblick über die öffentliche Beschäftigung in den jeweiligen Ländern gewährleisten.¹¹

Abbildung 1.1 Anteil der öffentlich Beschäftigten in OECD-Ländern in % an den Erwerbspersonen insgesamt (2005)



Quelle: OECD 2008

¹¹ Dies sind für die *Niederlande* die Daten über die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die vom Innenministerium geführt werden (Ministerie van Binnenlandse zaken, Directoraat generaal Management en Personeelsbeleid, Kerngegevens overheidspersoneel). In Deutschland werden die Daten zu den Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber vom Statistischen Bundesamt geführt.

Ohne auf die definitorischen Abgrenzungen zwischen verschiedenen Modellen des öffentlichen Sektors genauer einzugehen¹², lässt sich für beide Länder feststellen, dass sie, gemessen an der Gesamtbeschäftigung, sich durch einen relativ kleinen zentralen öffentlichen Sektor auszeichnen (Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor an den Beschäftigten insgesamt), wie aus der folgenden Abbildung zu ersehen ist. Diese Anteile haben sich auch in den zurückliegenden 25 Jahren nur marginal verändert.

Die grundsätzlich korporatistische¹³ Aufgabenteilung zwischen Staat und Sozialpartnern wird in beiden Ländern durch ein Netz von halbstaatlichen oder privaten Wohlfahrtsverbänden und gemeinnützigen Körperschaften unterstützt. Auf der anderen Seite leisten beide Staaten sehr hohe und großzügige Transferleistungen – der Anteil der staatlichen Ausgaben am Gesamtinlandsprodukt (BIP) liegt im Jahr 2005 in Deutschland bei etwa 46%, in den Niederlanden bei rund 50% (OECD 2005). Insgesamt gibt es jedoch auch in den Niederlanden die Tendenz, ehemals staatliche Aufgaben immer stärker in private Unternehmen und Organisationen auszulagern (Dirven et al. 1994: 19).¹⁴

¹² Im Anschluss an theoretische Perspektiven der Neo-Klassik bzw. des (Post-) Keynesianismus (Lane 1995) werden hier verschiedene Modelle von öffentlichen Sektoren (Skandinavische, Angelsächsische, Rheinische und das westliche Modell) unterschieden. Vgl. ausführlich dazu Dirven et al. 1994: 12f..

¹³ Als Korporatismus wird allgemein die Beteiligung von gesellschaftlichen Verbänden an staatlicher Politik verstanden. Kennzeichen eines liberalen Korporatismus sind fragmentierte Gewerkschaften und ein starker Bürgerblock, während starke und weitgehend zentralisierte Gewerkschaften sowie ein schwacher Bürgerblock den sozialen Korporatismus kennzeichnen. Die Niederlande werden eher dem liberalen, Deutschland mehr dem sozialen Typus zugeordnet (Czada 1991, Schmid 1997).

¹⁴ So ist der öffentliche Sektor in den Niederlanden beispielsweise deshalb so klein, weil ein großer Teil des Gesundheitssektors an den NIS-Sektor (Nationally Insured and Subsidized) ausgelagert wurde. Der Staat organisiert zwar die Verteilung der Krankenversicherungsprämien, mit denen die privaten, städtischen oder Universitätskliniken finanziert werden (Transferzahlungen). Obwohl die städtischen Krankenhäuser und Universitätskliniken staatlicherseits stark unterstützt werden (und angesichts ihres gesetzlichen Status auch Teil der öffentlichen Hand sind), werden sie in den Bilanzen der öffentlichen Hand als private Unternehmen gerechnet, die Marktgüter produzieren. Ähnliches gilt in den Niederlanden auch für den öffentlichen Nahverkehr und die Versorgungsbetriebe. Diese Bereiche wären nach der

In den nun folgenden Kapiteln werden in Kürze die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes in den beiden Ländern sowie der grundsätzliche organisatorische Aufbau und die Struktur des öffentlichen Dienstes herausgearbeitet.

1.3.1 *Der öffentliche Dienst in den Niederlanden*

Der öffentliche Sektor in den Niederlanden setzt sich einerseits aus dem öffentlichen Dienst und andererseits aus einem mit Beiträgen und Subventionen geförderten Sektor (dem sogenannten NIS-Sektor: Nationaly Insured and Subsidized zusammen, der sich insbesondere auf das Gesundheitswesen und andere privatisierte Einrichtungen (öffentlicher Nahverkehr, Museen etc.) bezieht. Dabei ist der niederländische öffentliche Dienst im Hinblick auf den Verwaltungsaufbau in vier Ebenen untergliedert: das *Rijk* (Staatsverwaltung), zwölf *Provinzen*, 572 *Gemeinden* und die *Wasserbehörden* (Magiera/Siedentopf 1994, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1997, OECD 1997b). Die zentrale Staatsverwaltung und die Gemeinden stellen die größten Arbeitgeber dar, während die Provinzen und Wasserbehörden relativ klein sind (Kuitenbrouwer 1996). Weiterhin wird der öffentliche Dienst in acht Sektoren unterteilt: Staatliche Verwaltung und Ministerien; Bildung und Wissenschaften; Verteidigung; Polizei; Gerichtswesen; Gemeinden; Provinzen und die Wasserbehörden. Davon bilden die ersten fünf Sektoren die *Rijksoverheid*. Seit 1993 tritt für die einzelnen Sektoren der jeweilige verantwortliche Minister bei den jährlich stattfindenden Kollektivverhandlungen als Arbeitgeber auf. Die Provinzen, Gemeinden und Wasserbehörden haben Arbeitgeberverbände gebildet, die für ihre Mitglieder an den Verhandlungen teilnehmen. Für die Beschäftigten tritt die Gewerkschaft öffentlicher Dienst ein.¹⁵

OECD-Definition also ausgeschlossen (Dirven et al. 1994: 19, Greß et al. 2001).

¹⁵ Bis 1993 wurden die Beschäftigungsbedingungen für Beamte in allen Sektoren zentral zwischen dem Innenminister und den Gewerkschaften ausgehandelt. Seither wurden die Verhandlungen jedoch immer stärker dezentralisiert. Inzwischen finden unterschiedliche Aushandlungen für alle acht Sektoren statt: zentraler Regierungsdienst, Provinzen, Kommunen, Polderbehörde, Verteidigung, Polizei, Erziehung und Wissenschaft sowie die Justiz. Die Dezentralisierung bezieht sich sowohl auf die Tarifverhandlungen wie auf die Verhandlungen um sonstige Beschäftigungsbedingungen. Diese Entwicklungen haben den Sonderstatus der niederländischen Beamten stark angekratzt. Generell ist eine Tendenz der Angleichung zu den Beschäftigungsbedingungen im privaten Sektor erkennbar (Kuitenbrouwer 1996: 97).

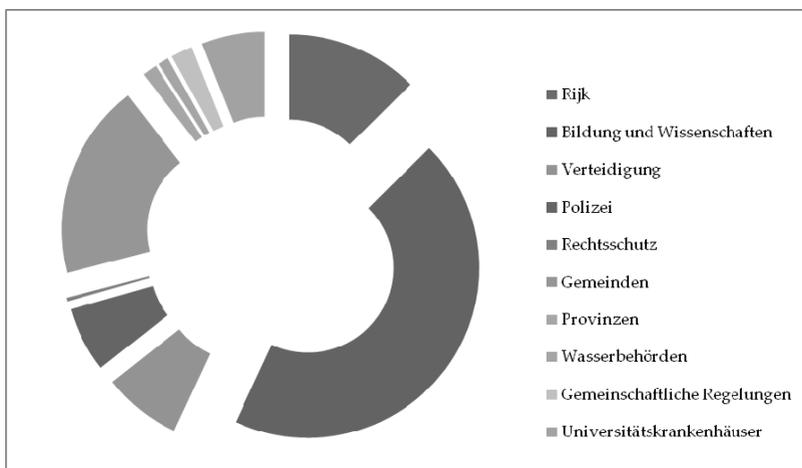
Was den *Umfang* der im öffentlichen Dienst Beschäftigten¹⁶ betrifft, so waren 2006 in den Niederlanden ungefähr 960.000 Personen in diesem Sektor beschäftigt – das sind etwa 14% aller Erwerbstätigen.¹⁷ Insgesamt nahm die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre weniger schnell zu. Aufgrund einer gestiegenen Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen kam es zwischen 2001 und 2002 nochmals zu einer starken Beschäftigungszunahme. Auch in den kommenden Jahren wird die Anzahl an Stellen im niederländischen öffentlichen Dienst weiterhin leicht zunehmen. Gleichzeitig besteht auf dem niederländischen Arbeitsmarkt derzeit ein Fachkräftemangel und die Nachfrage insbesondere nach gut ausgebildeten Arbeitskräften gepaart mit der Überalterung der derzeitigen Belegschaft im öffentlichen Dienst wird in den kommenden Jahren noch weiter stark ansteigen. 60% der Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes rechnen in den kommenden Jahren mit erheblichen Problemen, ihre offenen Stellen wiederzubesetzen (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2007).

Der Sektor Bildung und Wissenschaft ist mit rund 425.000 Beschäftigten der größte Arbeitgeber (ca. 44% der Beschäftigten im öffentlichen Sektor überhaupt). Die Sektoren *Gemeinden* (178.000 Beschäftigte ca. 19%) und *Rijk* (120.000 Beschäftigte (knapp 13%)) folgen mit Abstand (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2006).

¹⁶ In den Niederlanden gelten alle Personen, die für den öffentlichen Dienst arbeiten, als Beamte. So werden auch Lehrer als Beamte behandelt, unabhängig davon, ob sie nun in einer öffentlichen oder in einer privaten Schule unterrichten (Kemp et al. 1998, Kuitenbrouwer 1996).

¹⁷ Vgl. auch Tabelle A1 im Anhang.

Abbildung 1.2 Beschäftigung im öffentlichen Dienst in den Niederlanden 2006



Quelle: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Arbeidszaken Overheid, Kerngegevens Overheid 2006

1.3.2 Der öffentliche Dienst in Deutschland

Die vorherrschenden Charakteristika der öffentlichen Verwaltungsstruktur in Deutschland sind der Föderalismus, die kommunale Selbstverwaltung und die Gewaltenteilung.¹⁸ Entsprechend diesem Grundschema sind beim Verwaltungsaufbau drei Hauptebenen zu unterscheiden, die voneinander unabhängig sind: die Verwaltung des *Bundes*, die Verwaltung der *Länder* und die *Kommunalverwaltung*. Jeder dieser Verwaltungsbereiche hat grundsätzlich seinen abgegrenzten Aufgabenbereich (Bundsinnenministerium 1999).

Entscheidend für die Beschäftigung im deutschen öffentlichen Dienst ist die *Rechtsform der Anstellungskörperschaft* bzw. die *Organisationsform des Dienstherrn* und nicht etwa die Art der von den Bediensteten geleisteten Tätigkeit. Funktionell kann der öffentliche Dienst durch alle Tätigkeiten

¹⁸ Dem föderalen Prinzip entsprechend, verfügen die *Länder* (derzeit sechzehn – inklusive der drei Stadtstaaten) als Glieder des Bundes über eine eigene staatliche Hoheitsmacht, während den *Gemeinden* bei örtlichen Angelegenheiten eine weitreichende Verwaltungsautonomie garantiert ist (Derlien 1994, Klages/Löffler 1996).

zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben charakterisiert werden. Zu den personellen Besonderheiten gehört das öffentliche Dienstverhältnis mit seiner charakteristischen Unterscheidung von Arbeitern, Angestellten und Beamten (Keller 1983, Magiera/Siedentopf 1994).

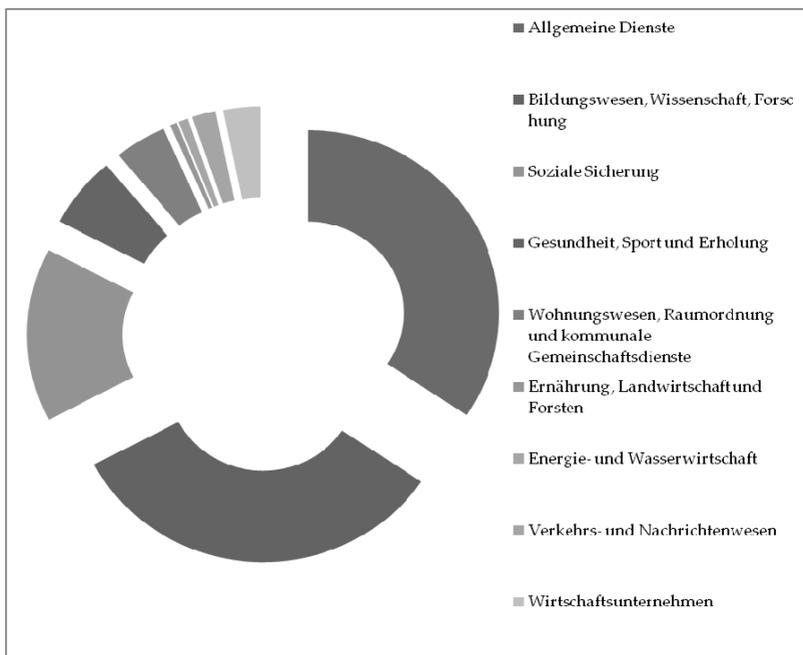
Eine weitere Unterscheidung ist die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene Trennung des öffentlichen Dienstes in einen *unmittelbaren und mittelbaren* Teil (Kämper 1996).¹⁹ Als unmittelbarer öffentlicher Dienst werden verstanden: Behörden, Gerichte und Einrichtungen (einschließlich der rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen – das sind Regie- und Eigenbetriebe der öffentlichen Hand-) des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der kommunalen Zweckverbände, der Deutschen Bundesbahn und Reichsbahn und der Deutschen Bundespost. Dem mittelbaren öffentlichen Dienst werden hingegen die Bundesanstalt für Arbeit, die Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Bundes bzw. der Länder und der Träger der Zusatzversorgung von Bund, Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden zugerechnet. In der Erhebung des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden für 1993 gehören außerdem die Deutsche Bundesbank sowie die Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnenfähigkeit²⁰ zum mittelbaren öffentlichen Dienst.

¹⁹ Der Begriff öffentliche Arbeitgeber umfasst die Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (Gv.) in ihrem gesamten verwaltungsmäßigen und wirtschaftlichen Handeln. Dies umfasst den öffentlichen Dienst, der sich von der Hoheits- und Leistungsverwaltung der Behörden, Gerichte und Einrichtungen im Bereich der kameral geführten Kernhaushalte, über die kaufmännisch geführten Sonderrechnungen (wie z.B. kommunale Eigenbetriebe), die mittelbaren Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform sowie die rechtlich selbständigen Einrichtungen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung erstreckt. Hierbei werden die zuletzt genannten Einrichtungen in die Erhebung einbezogen, sofern die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50% beteiligt ist. Die Beschäftigtenzahlen der öffentlichen Arbeitgeber werden jährlich am 30. Juni nach den Bestimmungen des Finanz- und Personalstatistikgesetzes erhoben (Kriehede-Dodds 2004).

²⁰ Die Dienstherrnenfähigkeit erlaubt einer Institution ihre Beschäftigten zu verbeamen. Dem Dienstherrnen ist die Entscheidung vorbehalten, ob und inwieweit er von diesem Recht Gebrauch machen will. Dienstherrnenfähigkeit besitzen nach dem geltenden Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) unbeschränkt der Bund, das Land, die Gemeinden, die Landkreise und die Gemeindeverbände; alle sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts dagegen nur dann, wenn ihnen

Untersuchungsgegenstand dieses Kapitels sind vorrangig die weiblichen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes des unmittelbaren und des mittelbaren Bereichs. Insgesamt sind in der unmittelbaren Staatsverwaltung, in den Kommunalverwaltungen und in der mittelbaren öffentlichen Verwaltung etwa 4,6 Millionen Personen beschäftigt (2006), das entspricht ca. 12,7% der Erwerbstätigen in Deutschland insgesamt.²¹

Abbildung 1.3 Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Deutschland nach Aufgabenbereichen 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, 2006

Abbildung 1.3 zeigt sich, dass die Mehrzahl der Beschäftigten in den Bereichen Allgemeine Dienste, unter die ebenso typische Verwaltungstätigkeiten wie Aufgaben der Verteidigung, öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Rechtsschutz fallen und in den Bereichen Bildungs-

dieses Recht bereits am 1. September 1957 (Inkrafttreten des BRRG) zustand oder wenn ihnen nach diesem Zeitpunkt dieses Recht verliehen wurde.

²¹ Vgl. auch Tabelle A2 im Anhang.

wesen, Wissenschaft und Forschung sowie im Bereich Soziale Sicherung zu finden ist.

1.5 Aufbau der Arbeit

Das oben skizzierte Forschungsprogramm gibt folgenden Aufbau der Arbeit vor. Im nachfolgenden Kapitel (Kapitel 2) wird zunächst der theoretische Rahmen der Arbeit abgesteckt. Die Diskussion bisheriger theoretischer Zugänge zum Staat als Arbeitgeber für Frauen in Verknüpfung mit geschlechterpolitischen Sozialstaatstypologien westlicher Industriegesellschaften spannt den Bogen hin zur Entwicklung eines Modells, das versucht, die Beschäftigungspolitik öffentlicher Arbeitgeber aus geschlechtsspezifischer Perspektive zu erklären, unter Berücksichtigung der Determinanten Sozialpolitik, Arbeitsmarktsituation und Beschäftigungsentwicklungen. In den folgenden zwei Kapiteln werden die Entwicklungen dieser Determinanten für die Niederlande (Kapitel 3) und für Deutschland (Kapitel 4) nachgezeichnet. Dabei muss insbesondere für die Beschreibung der Herausbildung der spezifischen Geschlechtermodelle und ihrer ersten Auswirkungen auf staatliche Beschäftigungspolitik weit in das vergangene Jahrhundert zurückgegriffen werden, weil diese Entwicklungen eng mit der Entstehung der jeweiligen Sozialstaaten verknüpft sind. Kapitel 5 widmet sich mittels einer Dokumentenanalyse den beruflichen Rahmenbedingungen weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst in den zu vergleichenden Ländern; hier werden insbesondere die Veränderungen in der Gleichstellungs- und Frauenförderpolitik bzw. den institutionellen Rahmenbedingungen zur Vereinbarung von Familie und Beruf genauer analysiert. In Kapitel 6 werden schließlich die Veränderungen der Beschäftigungsverhältnisse weiblicher öffentlich Bediensteter in den beiden Ländern einer genaueren Untersuchung unterzogen.²² Dabei wird das Augenmerk hauptsächlich auf die Frage gerichtet, ob die eingesetzten Frauenförder- und Gleichstellungspolitiken zu einer sichtlichen Veränderung der Beschäftigungsver-

²² Aufgrund der Schwierigkeiten international vergleichende Daten (OECD oder Eurostat) für die gewählte Untersuchungsebene mit den notwendigen Klassifikationen und Unterscheidungen zu finden, werden für die Sekundäranalyse in dieser Arbeit Daten über öffentlich Beschäftigte in Deutschland des Statistischen Bundesamts und in den Niederlanden Daten des niederländischen Innenministeriums verwendet, deren internationale Vergleichbarkeit leider begrenzt ist.

hältnisse weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst geführt haben und ob in beiden Ländern Tendenzen erkennbar sind, die aufzeigen, ob sich die „neuen“ Geschlechtermodelle der gesellschaftlichen Makroebene auch auf der Mikroebene der Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst als dem – zumindest ehemals – vorbildlichen Arbeitgeber für Frauen widerspiegeln. Kapitel 7 fasst abschließend die Ergebnisse dieser Analyse nochmals zusammen.