Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie
Journal of the Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory

Rechts Rg geschichte

Rechtsgeschichte
Legal History

www.lhlt.mpg.de

http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg34
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte – Legal History Rg 34 (2026)
http://dx.doi.org/10.12946/rg34/290-293

Rg 34 2026 290 – 293

Viktoria M. Sochor*

Der öffentliche Dienst in Europa – ein Rechtsvergleich

[The Civil Service in Europe – A Legal Comparison]

* Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie, Frankfurt am Main; Georg-August-Universität Göttingen, sochor@lhlt.mpg.de

Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License

Viktoria M. Sochor

Der öffentliche Dienst in Europa – ein Rechtsvergleich*

Der öffentliche Dienst in einzelnen europäischen Staaten sowie in der Europäischen Union (EU) zeichnet sich durch multiple, parallellaufende Transformations- und Reformprozesse aus. Aufgaben und Anforderungen verändern sich stetig. Dies ist durch die engen rechtlichen und politischen Verflechtungen und Wechselwirkungen der Staaten mit europäischen Regionalorganisationen, der EU und dem Europarat bedingt. Neben der Einbettung nationaler, öffentlicher Dienste in das europäische Mehrebenensystem lassen sich auf einer zweiten Ebene politische Herausforderungen identifizieren. In einigen europäischen Staaten wie Ungarn, Polen und der Slowakei stehen die öffentliche Verwaltung und das Verwaltungshandeln, insbesondere der Grundsatz der Unabhängigkeit, durch die Politisierung der öffentlichen Verwaltung, populistische Angriffe, Korruption sowie sogenanntes »democratic backsliding« unter Druck.[1] Die EU hat zwar auf diese Entwicklung reagiert, jedoch ist umstritten, ob die von ihr getroffenen Maßnahmen effektiv sind oder das Problem nicht sogar verstärkt haben.[2] Hinzu kommen globale Herausforderungen wie die Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie, der Klimawandel sowie eine veränderte sicherheitspolitische Weltlage, die auf nationale Verwaltungen einwirken und Fragen des Krisenmanagements und der Ressourcenverteilung aufwerfen. Schließlich sind, auf einer dritten Ebene, technische Entwicklungen zu berücksichtigen, insbesondere die Digitalisierung von Verwaltungen sowie Automatisierungsprozesse von Arbeitsabläufen durch den Einsatz von Künstlicher Intelligenz – was einerseits Chancen eröffnet, etwa weil Verwaltungsprozesse optimiert werden können, zugleich aber Grundsätze der guten Verwaltung zu unterminieren droht und zudem (datenschutz-)rechtliche, ethische und praktische Fragen aufwirft.[3]

Mit ihrem 2025 herausgegebenen Sammelband *The Civil Service in Europe* unternehmen Karl-Peter Sommermann, Adam Krzywoń und Cristina Fraenkel-Haeberle den Versuch, die skizzierten Herausforderungen und den Wandel des öffentlichen Dienstes in Europa aus einer vergleichenden, transnationalen Perspektive heraus zu untersuchen und somit einen nationalen Analyserahmen zu überwinden. Das Buch geht aus dem am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer durchgeführten Forschungsprojekt »Die Transformation des öffentlichen Dienstes in Europa« hervor und knüpft an eine frühere Publikation an.[4] Gemeinsam ist beiden Werken, dass sie umfassende Länderberichte enthalten, jedoch setzt der hier besprochene Sammelband inhaltlich, hinsichtlich der getroffenen Fallauswahl sowie durch einen interdisziplinären Ansatz und rechtsvergleichenden Schwerpunkt neue Akzente. So finden sich in dem über 1000-seitigen Werk in 51 Kapiteln die Analysen von über 50 Experten aus verschiedenen europäischen Staaten und Disziplinen, darunter aus der Rechts-, Verwaltungs- und

* Karl-Peter Sommermann, Adam Krzywoń, Cristina Fraenkel-Haeberle (eds.), The Civil Service in Europe. A Research Companion, London: Routledge 2025, 1034 p., eISBN 978-1-00345-833-3 (unter www.taylorfrancis.com digital im Open Access abrufbar)

1 Nancy Bermeo, On Democratic Backsliding, in: Journal of Democracy 27,1 (2016) 5–19; Sonia Horonziak, Marcin Kaim, Eroded decisiveness in public administration? The political use of law and legal knowledge amid democratic backsliding in Poland, in: Policy Studies (2025) 1–24, DOI 10.1080/01442872.2025.2542331; Michael W. Bauer, Stefan Becker, Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration, in: Perspectives on Public Management and Governance 3,1 (2020) 19–31, 24 f.

2 Michael Blauberger, Arndt Wonka, Debating EU Actions Against Democratic Backsliding in Hungary: Shifting Government and Opposition Frames, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 64,2 (2026) 641–668, 643.

3 Gerold Haouache, Digitalisierung der Verwaltung: Der Einsatz Künstlicher Intelligenz im staatlichen Bereich in Gestalt von Assistenz und vollautomatisierten Entscheidungssystemen, in: Joachim Beck, Jürgen Stember (Hg.), Der demographische Wandel. Zwischen Digitalisierung, Aufgabenwandel und neuem Personalmanagement, Baden-Baden 2020, 21–33.

4 Siegfried Magiera, Heinrich Siedentopf (Hg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1994.

Politikwissenschaft sowie Soziologie. Neben dem Vorhaben, die eingangs beschriebenen Transformationsprozesse und Herausforderungen herauszuarbeiten, besteht ein weiteres Ziel der Herausgeber darin, praktische Anregungen für mögliche Reformen des öffentlichen Dienstes zu bieten. Adressiert wird mithin nicht nur eine wissenschaftlich interessierte Leserschaft, sondern auch Akteure aus der Verwaltungspraxis und Politik.

Hervorzuheben sind die einzelnen Länderstudien im zweiten Teil des Werkes, in dem die Autoren die diversen historischen Ursprünge, Kontinuitäten und den Wandel des öffentlichen Dienstes von 14 Staaten rechtsvergleichend analysieren. Sie beleuchten unter anderem die historische Entwicklung des öffentlichen Dienstes, Verwaltungstraditionen, Reformen des Beamten- und Dienstrechts, die (verfassungs-)rechtliche Stellung von Beamten und Bediensteten, ihre Rechte und Pflichten sowie Grundsätze ihrer Rekrutierung und Beförderung. Eingang in die Länderanalysen finden vor allem EU-Mitgliedstaaten. Daneben werden auch drei Nicht-EU-Staaten berücksichtigt: Mit der Schweiz, die der EU bilateral eng verbunden ist, der Ukraine, die im Juni 2022 den EU-Kandidatenstatus erhielt, sowie mit dem Vereinigten Königreich, einem ehemaligen EU-Mitgliedstaat, werden verschiedene Typen von Drittstaaten untersucht. Insgesamt geht es also um kontinentaleuropäische, südeuropäische, osteuropäische, angelsächsische und skandinavische Verwaltungstraditionen. Während die Fallauswahl eine Analyse von zahlreichen und verschiedenen Staaten ermöglicht, ist zugleich die Frage der Vergleichbarkeit aufgeworfen: Was ist der Maßstab der Staatenauswahl? Nach welchen Kriterien wurden die Staaten ausgewählt?[5]

Der Leser erfährt erst im 18. Kapitel, weshalb gerade diese 14 Staaten ausgewählt wurden. Obwohl es sich nicht bei allen betrachteten Ländern um EU-Staaten handelt und sie unterschiedlich politisch organisiert sind, zeichnen sie sich durch eine Gemeinsamkeit aus: Alle sind Mitglieder des Europarates, Vertragsparteien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und haben, mit Ausnahme der Schweiz, die Europäische Sozialcharta (ESC) ratifiziert (363 f.).[6] Die Fallauswahl ermöglicht also die Analyse von Europäisierungseffekten, die die Autoren in ihren Länderstudien näher untersuchen (87–92; 107–111; 130 f.; 213; 224–227; 273 ff.; 296 f.; 358; 360 f.). Insgesamt hätten die Herausgeber und Autoren näher erläutern können, weshalb konkret diese Staaten untersucht werden, auch im Sinne einer negativen Definition und Abgrenzung, welche Fälle gezielt *nicht* untersucht werden. Ausweislich des Titels widmet sich der Sammelband dem öffentlichen Dienst in Europa, jedoch bleibt unerwähnt, wie dieser Raum konkret verstanden wird. Dies wäre insbesondere aufgrund der unscharfen Verwendung des Begriffs – geht es um ein geografisches, politisches, rechtliches, historisches, wirtschaftliches oder kulturelles Begriffsverständnis? – sowie zur Präzisierung der Fallauswahl dringend geboten.

Trotz der umfangreichen Länderstudien nimmt der Sammelband zudem einen wichtigen, möglichen Europäisierungseffekt auf weitere Staaten nicht in den Blick: die gegenwärtigen EU-Beitrittskandidaten. Zwar wird die Ukraine berücksichtigt, jedoch bleiben Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und der Kosovo unbeachtet, obwohl diese – mit Ausnahme des Kosovo – Mitglieder des Europarates sind, die EMRK sowie die (revidierte) Fassung der ESC unterzeichnet und ratifiziert haben. Eine Untersuchung, wie sich das Engagement der EU in diesen Staaten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen auf den öffentlichen Dienst und die Verwaltung auswirkt, ist von besonderem Interesse, wenn man berücksichtigt, dass die administrative Kapazität (»administrative capacity«), wenngleich als opak definiertes Konzept, unter die Kopenhagener Kriterien fällt.[7] Eine funktionierende, unabhängige und transparente Verwaltung ist für die Umsetzung des *EU-aquis* zentral. Die Europäische Kommission unterstützt daher Reformen des öffentlichen Dienstes und der Verwaltung in den

5 Jason Seawright, John Gerring, Case Selection Techniques in Case Study Research, in: Political Research Quarterly 61,2 (2008) 294–308.

6 Konkret unterschieden werden kann zwischen der Europäischen Sozialcharta von 1961, die 1965 in Kraft trat, und der revidierten Fassung von 1996.

7 Die Frage der Leistungsfähigkeit nationaler Verwaltungen stellte sich vor allem bei der Osterweiterung 2004. Antoaneta Dimitrova, Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, in: West European Politics 25,4 (2002) 171–190, 177 ff.; Peter Haensch, Everhard Holtmann, Die öffentliche Verwaltung der EU-Staaten, in: Oscar W. Gabriel, Sabine Kropp (Hg.), Die EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden 2008, 606–630, 610 f.

westlichen Balkanstaaten, mittels des sogenannten Instruments der *Pre-accession Assistance* (IPA) sowie durch die Einbeziehung der Beitrittsstaaten in dezentrale Agenturen, unter anderem, um die administrative Kapazität zu verbessern und sie bei der Umsetzung des *EU-aquis* zu unterstützen (961 f.; 974).[8]

Beachtenswert ist insgesamt, wie der Sammelband die diversen Europäisierungseffekte herausarbeitet. Grundsätzlich können zwei Wirkungsebenen unterschieden werden: Einerseits, im Sinne einer *top-down*-Perspektive, das Europarecht im engeren Sinne; hier sind im Zusammenhang mit dem öffentlichen Dienst insbesondere die Grundrechtecharta (GRCh) und die darin enthaltenen Gleichheitsgrundsätze, Diskriminierungsverbote, der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (Art. 157 AEUV) und die hierzu erlassenen Richtlinien[9] und die Grundfreiheiten wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 Abs. 1 AEUV) zu nennen (949 f.; 972 ff.). Hinzu kommen die von der Europäischen Kommission veröffentlichten, unverbindlichen Mitteilungen und Empfehlungen, sogenanntes *soft law* (961; 973 f.), die eine Ausstrahlungswirkung auf das nationale Recht haben können. Diese erste Wirkungsebene, die *top-down*-Perspektiv, äußert sich beispielsweise darin, dass die EU-Mitgliedstaaten trotz der Bereichsausnahme in Art. 45 Abs. 4 AEUV zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung aufgrund einer engen, restriktiven Auslegung des EuGH ihren eigenen Staatsbürgern nur in begrenzten Fällen den Zugang zur öffentlichen Verwaltung vorbehalten dürfen und entsprechend ihr nationales Recht angepasst haben (130 f.; 213; 273 f.; 485 f.; 903 f.; 947 f.; 976 f.). Andererseits wirkt das Europarecht im weiten Sinne auf nationale Systeme ein (443 f.; 969 ff.).[10] Letztere Wirkungsdimension spiegelt sich etwa darin wider, dass einige Staaten für ihre Beamten und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst bestimmte Rechte anerkannt haben. So wurde beispielsweise belgischen Beamten auf Grundlage der Europäischen Sozialcharta das Streikrecht zuerkannt (109).[11]

Auf einer zweiten Ebene, im Sinne einer *bottom-up*-Perspektive, versuchen die Mitgliedstaaten, auf EU-Policies Einfluss zu nehmen und ihre nationalen Interessen durchzusetzen, beispielsweise im Rahmen des Komitologieverfahrens, durch Experten- und Arbeitsgruppen, der Mitarbeit in Netzwerken wie dem *European Public Administration Network* (EUPAN) und einer starken personellen Repräsentation in dezentralen Agenturen (951, 954 f.).[12] Insgesamt verdeutlichen die skizzierten Ebenen die engen rechtlichen und politischen Verflechtungen der nationalen und europäischen Ebene. Parallel zur Europäisierung der nationalen öffentlichen Dienste differenzieren sich letztere, beispielsweise als Reaktionen auf Krisen wie die Finanzkrise oder die Covid-19-Pandemie, durch die Einführung von Reformen und neuen Arbeitsmethoden im innerstaatlichen Kontext weiter aus. Dies belegt, dass die Europäisierung der nationalen öffentlichen Dienste *einen* möglichen externen Faktor darstellt, der auf nationale Ordnungen einwirkt (944 ff.; 965 f.).

Neben den beschriebenen Europäisierungseffekten eröffnet die Fallauswahl weitere Ansatzpunkte für zukünftige Forschungen. So können die Verwaltungskulturen und -traditionen gegenseitige nationale Einflüsse und historische Ursprünge näher verglichen und verschiedene politische Systeme, namentlich zentralisierte und föderal organisierte Staaten, einander gegenüberge-

8 European Court of Auditors, Special Report: »EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: A meta-audit«, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2016, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16_21/sr_western-balkans_en.pdf; Matis Poussardin, The Agencies of the European Union: A Glimmer of Hope for Enlargement? in: JCMS: Journal of Common Market Studies, 13th March 2026, https://doi.org/10.1111/jcms.70095 (diese und folgende Links zuletzt abgerufen am 31.03.2026).

9 Hierzu das Kapitel »EU Non-discrimination Law and Its Potential Impact on the Civil Service of the Member States« von *Jule Mulder* (567–586) sowie die vergleichende Länderstudie von *Sanja Korac* über Geschlechtergerechtigkeit im öffentlichen Dienst in Österreich, Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (597–611).

10 Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer stellt in einer Datenbank die relevante Rechtsprechung des EuGH und des EGMR sowie ihre Implikationen für den deutschen öffentlichen Dienst zur Verfügung, siehe: https://vprax.foev-speyer.de/.

11 Zum Streikrecht besonders in Deutschland, Spanien und Frankreich siehe den Beitrag von *Gabriele Buchholtz* (856–869).

12 Zu den verschiedenen verwaltungsrechtlichen Wechselwirkungen und Einflüssen im europäischen Mehrebenensystem siehe Edoardo Chiti, Is EU Administrative Law Failing in Some of Its Crucial Tasks?, in: European Law Journal 22,5 (2016) 578–581.

stellt werden, wie *Matthias Niedobitek* skizziert (363 f.). Auch wird mit den Länderstudien zu Ungarn, Polen und der Ukraine die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in post-sowjetischen bzw. post-kommunistischen Staaten dargelegt. In weiteren Forschungsarbeiten könnten weitere Staaten ergänzt und potenzielle institutionelle »post-soviet legacies« bzw. »communist legacies«,[13] etwa das System der *Nomenklatura*, herausgearbeitet werden, die sich unter Umständen im Aufbau, der Struktur und Funktionsweise des öffentlichen Dienstes sowie in der Arbeitskultur äußern und nachwirken (925 f.).

Neben den Länderstudien eröffnet der Sammelband schließlich auch Einblicke in den öffentlichen Dienst europäischer Regionalorganisationen. So skizziert *Siegfried Magiera* im dritten Teil des Buchs die Entwicklung des öffentlichen Dienstes der EU und ihrer Vorgängerorganisationen. So trat das erste Personalstatut *(Statut du personnel)* der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) am 1. Juli 1956 in Kraft. *Magiera* nennt auch kurz die von der EU und ihrer Vorgängerorganisationen erlassenen Regelungen zu ihren Beamten und Beschäftigten (383 f.). Der (rechts-)historische Kontext bleibt jedoch überwiegend ausgeklammert. Eine solche Kontextualisierung[14] wäre hier dringend geboten, um Ursprünge zu verstehen sowie Kontinuitäten und Brüche zu identifizieren, etwa wie die Personal-Statuten, Prinzipien und Regeln konkret entstanden und welche verwaltungsrechtlichen Konzepte ihnen zugrunde lagen.

Zuletzt nimmt der Sammelband technologische Entwicklungen in den Blick; die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und den Einsatz von Künstlicher Intelligenz. So unternimmt *Annette Guckelberger* eine Länderstudie zur Digitalisierung des öffentlichen Sektors in fünf europäischen Staaten (615–634). Sie untersucht die Umsetzung von Digitalisierungsstrategien in Deutschland, der Schweiz, Österreich, Frankreich und Estland und vergleicht somit föderal organisierte und unitarische Staaten sowie zugleich vier EU-Staaten und einen EFTA-Staat. Die verschiedenen politischen Systeme, Europäisierungseffekte, Verwaltungstraditionen, die Größe der Länder sowie die Zusammensetzung der Bevölkerung sind zentrale Faktoren, die die divergierenden Digitalisierungsgrade und Umsetzungen der eGovernment-Strategien in den jeweiligen Ländern erklären (616 f.).

Resümierend zeigt der umfangreiche und interdisziplinär angelegte Sammelband *The Civil Service in Europe* auf, dass die öffentlichen Verwaltungen in den betrachteten Staaten, bedingt durch politische Herausforderungen und technologische Entwicklungen sowie durch die Einbettung und enge Verflechtung in das europäische Mehrebenensystem, einem stetigen Wandel unterliegen, sich aber insgesamt als robuste und resiliente Ordnungen erweisen. Den Autoren gelingt trotz der unterschiedlichen nationalen Verfassungs- und Verwaltungssysteme eine Synthese, bei der die Staaten rechtsvergleichend gegenübergestellt werden. Hilfreich ist hierbei, dass die Autoren gegenseitig auf die jeweiligen Kapitel Bezug nehmen, einzelne Aspekte aufgreifen oder aus einer neuen disziplinären Perspektive analysieren. Die detaillierten Länderstudien, die zu zukünftigen Forschungsarbeiten anregen, zeigen insgesamt auf, dass die Staaten trotz ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklungen und ihrer unterschiedlichen Verwaltungstraditionen in ähnlicher Weise von gegenwärtigen europäischen, globalen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen betroffen sind. Bei der Ausarbeitung von Verwaltungsreformen, zu denen das Werk anregen möchte, wird eines deutlich: Gemeinsame Ansätze und Lösungen können gefunden werden. ■

13 In der Literatur gibt es keinen Konsens hinsichtlich der Definition und Operationalisierung des »legacy-Begriffs«. Stattdessen werden vielmehr verschiedene »legacy-Typen« oder »legacy relationships« unterschieden. Siehe hierzu: Jason Wittenberg, Conceptualizing Historical Legacies, in: East European Politics and Societies 29,2 (2015) 366–378; Jody LaPorte, Danielle N. Lussier, What is the Leninist Legacy? Assessing Twenty Years of Scholarship, in: Slavic Review 70,3 (2011) 637–654; Stephen Kotkin, Mark R. Beissinger, The Historical Legacies of Communism: An Empirical Agenda, in: dies. (eds.), Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe, New York 2014, 1–27.

14 Zur allgemeinen Bedeutung des (verwaltungs-)rechtshistorischen Ansatzes siehe Lynton K. Caldwell, The Relevance of Administrative History, in: International Review of Administrative Sciences 21,3 (1955) 453–466; Erk Volkmar Heyen, There Are Many Paths Leading to Administrative History, and Some Lead through Europe, in: Administrative Theory & Praxis 22,4 (2000) 719–731; Frank Schorkopf, Rechtsgeschichte der europäischen Integration: Ein Themengebiet für Grundlagenforschung in der Rechtswissenschaft, in: JuristenZeitung 69,9 (2014) 421–431; Benjamin Schindler, Verwaltungsrechtswissenschaft und Geschichtsschreibung, in: Administory 1 (2016) 54–77.