

SONDERFORSCHUNGSBEREICH 597  
STAATLICHKEIT IM WANDEL  
TRANSFORMATIONS OF THE STATE

NEUANTRAG D6  
MIT FORSCHUNGSPROFILIEN KITTEL & GOTTSCHALL

**DER WANDEL DES STAATES ALS ARBEITGEBER:  
ÖFFENTLICHE BESCHÄFTIGUNGSREGIMES  
ZWISCHEN EFFIZIENZ UND EFFEKTIVITÄT,  
1980-2010**

*TEILPROJEKTLEITER/TEILPROJEKTLEITERIN*  
*BERNHARD KITTEL*  
*KARIN GOTTSCHALL*

## Zum Kontext dieses Neuantrags

In dem Antrag auf Weiterführung des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ (Sfb 597) für die Jahre 2007-2010 (vom Juni 2006) wurden die Entwicklungsoptionen für den Sonderforschungsbereich ausgewiesen, die sich aus eventuell nachzureichenden Neuanträgen ergeben (s. dort unter 1.4, S. 71-74 samt Fußnoten). Diese Ausbauoptionen sind auch im Begutachtungsverfahren selbst erörtert worden.

Im Fortsetzungsantrag hatten wir angekündigt (S. 74, Fußnote 51): „Der Politikwissenschaftler Bernhard Kittel (Amsterdam) hat zum WS 2006/2007 den Ruf auf die Methodenstelle in Oldenburg angenommen. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Staat, Korporatismus, Arbeitsmarkt und im internationalen Vergleich. Der Sfb hat mit ihm gute Kooperationserfahrungen in seinen workshops gemacht und plant mit ihm eine enge Kooperation u.a. in weiteren Summer Schools, Methoden Workshops [s. Fortsetzungsantrag 2006: S. 80-82 – SL] und ggf. in einem Neuantrag zusammen mit einer Bremer Kollegin [Karin Gottschall – SL], etwa zum ‚Staat als Arbeitgeber im Vergleich.‘ Diesen Neuantrag über ‚Der Wandel des Staates als *Arbeitgeber*‘ (D6) liegt nun vor. Er ergänzt die D-Säule („Die Zukunft des modernen Territorialstaates“, kurz „Ressourcendimension“), bislang auf „Steuern“ und „Grenzen“ („Staatsgebiet“) konzentriert, um die Dimension „Staatspersonal“.

Auf zwei ebenfalls vorher angekündigte Nachanträge sei hingewiesen, mit denen der Sonderforschungsbereich an weiteren zentralen Stellen sein Programm zur Staatsforschung systematisch vervollständigen und abrunden will:

- „Der Wandel des Staates als *Unternehmer*“ – ein Pendant zum „Wandel des Staates als *Arbeitgeber*“ – ist der Gegenstand des Neuantrags „Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten: Privatisierungspolitik und Subventionsabbau in der OECD-Welt, 1980-2010“, der auf die Umformung der „Interventionsdimension“ (C-Säule) zielt. Dieser Neuantrag C7 wird von den beiden neuen Kollegen Herbert Obinger (Politikwissenschaft, Professur seit WS 2006/07) und Stefan Traub (Finanzwissenschaft) bis zum September 2007 nachgereicht werden (s. zur *Vorankündigung* Fortsetzungsantrag 2006: S. 72, Fußnote 45 und S. 73, Fußnote 47; eine erste Projektskizze lag den Gutachtern bei der Begehung 2006 vor).
- „Die Kollision von Rechtsordnungen und ihre Abgrenzung im internationalen Mehrebenensystem“ wurde als Teilprojekt von der neuen Kollegin Susanne K. Schmidt (Politikwissenschaft) entwickelt. Es gehört als theoretisch angelegtes empirisches Vorhaben an zentraler Stelle in die A-Säule (s. zu *Vorankündigung*, Fortsetzungsantrag 2006: S. 72, Fußnote 42). Dieser Neuantrag A6 wird zugleich mit D6 zur Begutachtung eingereicht.

Auf dem neuesten Stand sind die Ergebnisse des Sonderforschungsbereichs zusammengefasst in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens und Peter Mayer, Hrsg., *Transforming the Golden-Age Nation State*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave 2007 (im Druck) – dem Eröffnungsband der Sfb-Palgrave-Reihe *Transformations of the State*. Dort erscheinen 2007 noch einige weitere Bände, in denen erste Arbeitsergebnisse aus Sfb-Projekten international vorgestellt werden.

Stephan Leibfried, Sprecher, im Juli 2007

### **3.1 Allgemeine Angaben zum neuen Teilprojekt D6**

#### **3.1.1 Titel**

Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Öffentliche Beschäftigungsregimes zwischen Effizienz und Effektivität, 1980-2010

#### **3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung**

Soziologie, Politikwissenschaft

#### **3.1.3 Leiter**

Prof. Dr. Bernhard Kittel  
geb. 29.07.1967  
Universität Oldenburg  
Institut für Soziologie  
26111 Oldenburg  
Tel.: 0441-7984835  
Fax: 0441-798194835  
E-Mail: bernhard.kittel@uni-oldenburg.de

Prof. Dr. Karin Gottschall  
geb. 02.11.1955  
Universität Bremen  
Zentrum für Sozialpolitik  
Parkallee 39  
28209 Bremen  
Tel.: 0421-218-4402  
Fax: 0421-218-9567  
E-Mail: k.gottschall@zes.uni-bremen.de

Beide Teilprojektleiter sind unbefristet eingestellt, Bernhard Kittel seit dem WS 2006/2007.

#### **3.1.4 Erklärung**

In dem Teilprojekt sind keine Untersuchungen am Menschen, Studien im Bereich der somatischen Zell- und Gentherapie, Tierversuche oder gentechnologische Untersuchungen vorgesehen.

#### **3.1.5 Beantragte Förderung des Teilprojektes im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (Ergänzungsausstattung)**

Haushaltsjahr	Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt
2008	112,2	42,2		154,4
2009	112,2	57,5		169,7
2010	112,2	31,6		143,8
<b>Σ 2008-2010</b>	<b>336,6</b>	<b>131,3</b>		<b>467,9</b>

(Beträge in Tausend €)

## **3.2 Zusammenfassung**

### **Kurzfassung**

Privatisierungen vormals öffentlicher Aufgaben, Umstrukturierung und Modernisierung im öffentlichen Sektor verweisen darauf, dass sich die Rolle des Staates als Arbeitgeber in der OECD-Welt tief greifend gewandelt hat. In diesem Teilprojekt werden die beim Staat verbleibenden Beschäftigten untersucht und gefragt: Führt der Wandel öffentlicher Beschäftigungsregimes dazu, dass sich ein Staatsdiener neuen Typs herausbildet? Der Wandel wird diachron Länder (Deutschland, Frankreich und Schweden – kontrastiert mit Großbritannien) und Zentralfelder der Verwaltung vergleichend (klassische Ordnungsverwaltung, Leistungsverwaltung, neue Formen regulativer Verwaltung: Agencies) beschrieben und erklärt.

### **Langfassung**

In diesem Teilprojekt wird mit dem Wandel des Staates als Arbeitgeber der Wandel des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) in seiner Ressourcendimension untersucht. Im „Goldenen Zeitalter“ des DRIS lag die Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung für die Bereitstellung normativer Güter bzw. Dienstleistungen beim Staat und sie wurden mit einem „Staatsdiener“-Beschäftigungstypus verwirklicht. Wie hat sich Staatlichkeit in dieser Arbeitgeberfunktion seit dem Ende des DRIS verändert? Differenzieren sich die Verantwortungsebenen aus, kommt es aufgrund der Umstrukturierung und Privatisierung von Teilen des öffentlichen Sektors und der Einführung privatwirtschaftlicher Leistungskriterien auch zur Orientierung an privatwirtschaftlichen Beschäftigungspraktiken? Verliert damit die Beschäftigungskategorie des öffentlich Bediensteten – gekennzeichnet durch Privilegien und eine Vorbild- und Integrationsfunktion gegenüber der Privatwirtschaft – an Bedeutung? In diesem Teilprojekt untersuchen wir, ob es zu einer Wandlung „vom Staatsdiener zum Dienstleister“ kommt, bei länderspezifischen und verwaltungssektoralen Unterschieden. Mit der „Arbeitgeberfunktion“ fokussiert das Teilprojekt auf eine zentrale Binnendimension von Staats-tätigkeit: das gewandelte Verhältnis des Staates zu seinen Beschäftigten und das changierende „Gesicht“ von Staatshandeln als Handeln durch staatliche Beschäftigte.

In der ersten Phase (2008-2010) erfolgt zunächst eine Bestandsaufnahme zum Wandel öffentlicher Beschäftigung in der OECD-Welt, einschließlich vertiefender Länderprofile für die Kontinentalländer Deutschland, Frankreich und Schweden, kontrastiert mit Großbritannien als dem Vorreiter eines „schlanken Staates“. Darauf aufbauend wird in weiteren Arbeitsschritten – ausgehend von drei typischen Formen von staatlicher Verantwortungsverlagerung, die zugleich für Verwaltungssektoren spezifisch ausfallen – mit einem qualitativem Design genauer untersucht: Wie

haben sich die Regulierung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse und die Gestaltung von Personalpolitik verändert und wie ist die Varianz von Wandelprofilen im Ländervergleich zu erklären?

- Die Untersuchung fokussiert im Ländervergleich auf die drei Fälle: Erhalt der staatlichen *Letzt*verantwortung bei Aufgabe der Organisations- und Entscheidungsverantwortung in Agencies als neuen Formen regulierender Verwaltung;
- *Letzt- und Entscheidungs*verantwortung in der Leistungsverwaltung, bei der staatliche Einrichtungen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Betrieben gestellt werden; sowie
  - *Letzt-, Entscheidungs- und Organisations*verantwortung in der klassischen Ordnungsverwaltung bei Binnenreform der Verwaltung.

Als Folgewirkung dieser Prozesse wird in der zweiten Phase (2011-2014) der Schwerpunkt auf die Außenwirkung des „Staatsdieners neuen Typs“ gelegt. Untersucht wird das Selbstverständnis öffentlicher Beschäftigter als Dienstleister sowie das Verhältnis von öffentlichen Dienstleistern und Bürgern.

Erste Phase (2008-2010)	Zweite Phase (2011-2014)
<p><i>Beschreibung und Erklärung des Wandels</i> <i>FOKUS: Arbeitgeberfunktion/Institutionenanalyse</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sekundäranalytische Bestandsaufnahme der OECD-Welt und Länderprofile Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Schweden.</li> <li>2. Verwaltungssektorspezifische Länder vergleichende Fallstudien (neue Regulierungsbehörden, in Konkurrenz stehende Leistungsverwaltung, klassische Ordnungsverwaltung, jeweils in Deutschland, Frankreich und Schweden, kontrastierend mit Großbritannien)               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sekundäranalyse</li> <li>– Dokumentenanalyse</li> <li>– Experteninterviews</li> </ul> </li> <li>3. Synopse der Fallstudien, Validierung und Differenzierung der Länderprofile, Verdichtung der Ergebnisse zu Trendaussagen.</li> </ol>	<p><i>Folgen des Wandels:</i> <i>Wirkung des Staatsdieners neuen Typs</i> <i>FOKUS:</i> <i>Beschäftigte und Bürger/Rollenverständnis</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sekundäranalytische Bestandsaufnahme OECD-Welt</li> <li>2. Länder vergleichende Fallstudien               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Befragung von Beschäftigten in den drei in der ersten Phase untersuchten Sektoren</li> <li>– Bevölkerungsumfrage zu den drei Sektoren</li> </ul> </li> <li>3. Verdichtung zu Trendaussagen über einen neuen Typus öffentlicher Beschäftigung und das Verhältnis von Staat und Bürgern.</li> </ol>

### 3.3 Ausgangssituation des Teilprojekts

In diesem Teilprojekt wird mit dem Wandel des Staates als Arbeitgeber der Wandel des demokratischen Rechts- und Interventionsstaates (DRIS) in seiner Ressourcendimension untersucht. Die Untersuchungsfragestellung schließt an den zentralen Befund der ersten Phase des Sfb 597 an: Es „(kommt) zu einer Zerfaserung (staatlicher Verantwortung), bei der der DRIS die *Letzt*verantwortung über alle Dimensionen von Staatlichkeit hinweg behält, sich aber in den verschiedenen Dimensionen

in unterschiedlicher Weise Entscheidungsverantwortung mit internationalen Institutionen und Organisationsverantwortung mit privaten Institutionen teilt“ (Antrag auf Weiterführung des Sonderforschungsbereichs 597, Band I: 36). Wir fragen nun: Was bedeutet diese Verantwortungsverlagerung für den Staat als Arbeitgeber, der traditionell normative Güter über einen besonderen „Staatsdiener“-Beschäftigentypus bereit gestellt hat? Es wird oft angenommen, dass sich öffentliche Beschäftigungsregimes wandeln, wobei der Wandel vornehmlich in der modalen Dimension stattfindet, als Veränderung im Verhältnis von öffentlicher und privater Bereitstellung normativer Güter.<sup>1</sup> Weitaus kontroverser ist: Was bedeutet dieser Wandel für die Rolle des Staates? Um diese Kontroverse zu verstehen und um die eigene Fragestellung zu konturieren, werden wir zunächst das traditionelle öffentliche Beschäftigungsregime idealtypisch in seinen wesentlichen Dimensionen skizzieren, weil es den Ausgangspunkt des Wandels bildet.

### **Zur ursprünglichen Lage: Die Staatsdiener des DRIS**

Öffentlich Beschäftigte sind eine zentrale Ressource des Staates. Sie sind für alle Dimensionen von Staatlichkeit (Territorialstaat, Rechtsstaat, demokratischer Staat, Wohlfahrtsstaat) relevant, wie die Ausprägung von Polizei, Richtern und Lehrerschaft als öffentliche Beschäftigte zeigt. Beschäftigte beim Staat sind „Agenten“, die im Auftrag und Namen des Staates staatliche Aktivität „herstellen“ (Lane 2005). Da der Staat als kollektiver Akteur nur über seine Ressource ‚Mitarbeiter‘ handeln kann, bestimmt das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Beschäftigten, wie er normative Güter konkret verfügbar macht. Die Bereitstellung normativer Güter wie Recht oder Sicherheit, von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wie Energieversorgung oder Abfallwirtschaft, erfordert nicht nur eine der modernen „legalen Herrschaft“ angemessene bürokratische Organisationsform. Notwendig ist zugleich ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und seinen Agenten, das dem grundlegenden Interessenunterschied zwischen Prinzipal und Agent eine besondere Brisanz gibt (Weber 1988: 124ff.; Lane 2005). Mit Herausbildung des DRIS wurden daher in den meisten westlichen Ländern für die im Staatsapparat tätigen „Agenten“ eigentümliche Rechte und Pflichten ausgeprägt. Deshalb unterscheidet sich

---

<sup>1</sup> Die im Gesamtkonzept des Sfb 597 ebenfalls relevante räumliche Dimension bzw. die Verlagerung von Kompetenzen zwischen nationalstaatlichen und internationalen Entscheidungsforen beeinflusst die Arbeitgeberfunktion nur bedingt, da internationale Organisationen oft eigene, dem Staat durchaus vergleichbare Verwaltungsstäbe aufweisen (Liese & Weinlich 2006); allenfalls käme hier bei Abgabe von Aufgaben an internationale Organisationen die Neueinrichtung von Koordinationsstellen auf nationalstaatlicher Ebene in Betracht. Internationalisierung bleibt daher unberücksichtigt. Dezentralisierung hingegen spielt für den Wandel des Staates als Arbeitgeber insofern eine Rolle, als der größte Teil öffentlicher Beschäftigung nicht auf nationalstaatlicher Ebene, sondern auf regionaler oder lokaler Ebene angesiedelt ist; De- und Re-Zentralisierung können demnach beschäftigungsrelevant sein. Zur Berücksichtigung dieses Aspektes im Untersuchungsdesign vgl. Abschnitt 3.4.

die öffentliche Beschäftigung von Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft, wirkt für diese jedoch zugleich auch Struktur bildend.

Dieses besondere Muster von öffentlicher Beschäftigung sowie eine eigenständige Rolle des Staates als Arbeitgeber mit Integrations- und Vorbildfunktion im Verhältnis zum privatwirtschaftlichen Sektor hat sich in vollem Umfang erst im „Goldenen Zeitalter“ des DRIS herausgebildet (Rose et al. 1985). Mitte der 1980er Jahre erreicht der im Zeitverlauf ansteigende Anteil öffentlicher Beschäftigung einen vorläufigen Höhepunkt, und zwar mit Anteilen an der Gesamtbeschäftigung von ca. 15% (Westdeutschland, Niederlande) bis zu über 20% (skandinavische Länder, Frankreich, Großbritannien, Kanada). Damit wird der Staat in den meisten Ländern zugleich der größte Arbeitgeber (OECD 2002a: 15).

Dabei zeigt sich die *Privilegierung und Besonderheit öffentlicher Beschäftigung* idealtypisch in einer gesetzlichen bzw. unilateralen Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse sowohl für Beamte wie nicht-beamtete Beschäftigte; sie zeigt sich in besonderen Besoldungs- und Sicherungssystemen wie auch in eigenständigen Ausbildungsformen insbesondere für Verwaltungseliten, Militär und Polizei. Weiter sind die Rekrutierungs- und Karrieremuster bei hohen Eintrittshürden (Zulassungsprüfungen, Zeugnissen) in der Regel *career based*: Beförderungen in den relativ abgeschotteten internen Arbeitsmärkten (Laufbahnprinzip) beruhen auf der Beschäftigungsdauer und sind kaum leistungsorientiert. Dabei erhöht sich die niedrige Eingangsbesoldung mit zunehmendem Lebensalter, und Beförderungen wie Pensionsleistungen sind großzügig (vgl. OECD 2004, 2005a). Damit ersetzt bürokratisch-administrativer Personaleinsatz die in privatwirtschaftlichen Betrieben übliche eher leistungsorientierte Personalpolitik. Im Ergebnis genießen öffentliche Beschäftigte relativ hohe Beschäftigungs- und Stattsicherheit (bei gleichzeitiger Loyalitätsverpflichtung), und sie unterscheiden sich zugleich von Beschäftigten in der Privatwirtschaft durch spezifische Wertvorstellungen und eher bürokratische als professionelle Formen der Dienstleistungserbringung (vgl. u.a. Wise 1996).

Betrachtet man die Struktur öffentlicher Beschäftigung so wird deutlich, dass diese Beschäftigung zugleich eine *integrative Funktion* für im marktwirtschaftlichen Sektor benachteiligte Gruppen übernimmt. Diese Funktion, die in der Arbeitsmarktmarktforschung mit dem Theorem „geschützter interner Arbeitsmärkte“ (Sengenberger 1987) und in der wohlfahrtsstaatlichen Diskussion (Berger & Offe 1984; Esping-Andersen 1990) besonders betont wird, lässt sich empirisch insbesondere für Frauen und zum Teil auch für die Einführung von Teilzeitarbeit nachweisen.<sup>2</sup> So steigt der Frauenanteil im öffentlichen Sektor kontinuierlich und liegt nach der Jahrtausendwende mit deutlich über 50% in den meisten westeuropäischen

---

<sup>2</sup> Für andere Gruppen wie ethnische Minderheiten oder Behinderte liegen keine verlässlichen Daten vor, die einen Ländervergleich erlauben würden. Für Deutschland gibt es Hinweise, dass ethnische Minderheiten, anders als Behinderte, im öffentlichen Dienst unterrepräsentiert sind.

Ländern deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt; zugleich korreliert der Anteil positiv mit der Größe des öffentlichen Sektors.<sup>3</sup>

Schließlich hat, historisch betrachtet, die Regulierung öffentlicher Beschäftigung immer schon eine *Vorbildfunktion* für die Gestaltung und Aushandlung von Arbeitsbedingungen bzw. die Herausbildung eines Normalarbeitsverhältnisses (*standard employment relationship*) in der Privatwirtschaft.<sup>4</sup> Bis in das „Goldene Zeitalter“ des DRIS hinein gilt der Staat als der Arbeitgeber, der Maßstäbe für die Qualität sozialer Standards setzt und beispielhaft neue Regulierungsbedarfe anerkennt, festlegt und erfüllt, wie etwa bei Gleichstellungs- und Freistellungsregelungen (Fredman & Morris 1990; Keller 1999; Rothenbacher 2006).

### **Problemstellung: Vom Staatsdiener zum Dienstleister?**

Diese hier idealtypisch gezeichnete Ausgangslage, die je nach Land anders ausfällt, unterliegt seit den 1980er Jahren einem erheblichen *Wandel*. Dem Umfang nach stagniert die Beschäftigung oder sie geht zurück; letzteres geschieht insbesondere, wenn staatliche Infrastrukturdienstleistungen privatisiert werden, wobei Großbritannien in Europa eine Vorreiterrolle einnimmt. Die qualitative Dimension des Wandels öffentlicher Beschäftigung wird durch effizienzorientierte Verwaltungs- und Personalreformen markiert; diese Reformen sind unter anderem durch Leistungsorientierung und Flexibilisierung von Personaleinsatz, Entlohnungssystemen und Rekrutierungsformen gekennzeichnet (Horton & Farnham 2000; Reichard 2005; Demmke 2006), und sie sind wiederum in Großbritannien am stärksten ausgeprägt (Corby & White 1999).<sup>5</sup> Dabei zielt die – insbesondere von internationalen Organisationen wie der OECD seit den 1990er Jahren propagierte – Modernisierung öffentlicher Verwaltung auf einen Wandel von bürokratischer zu professioneller Dienstleistungserbringung; damit einhergehend sollen die in vielen OECD-Ländern erwartbaren Personalprobleme, wie Überalterung und Wettbewerbsnachteile bei der Rekrutierung von hoch qualifiziertem Personal, überwunden werden (OECD 1998, 2001a,b). Die tradierte Vorbild- wie auch die Integrationsfunktion des Staates als Arbeitgeber verkehrt sich, so scheint es, mit dieser Orientierung an privatwirtschaftlicher Regulierung von Beschäftigung in ihr Gegenteil.

Was diese Veränderungen für den Staat als Garanten normativer Güter bedeuten, wird allerdings kontrovers diskutiert. Zugespitzt formuliert lauten die entge-

---

<sup>3</sup> Dies gilt z.B. für Deutschland (Statistisches Bundesamt 2007), Schweden (Nomden 2000) und Frankreich (OECD 2000, 2002b).

<sup>4</sup> Diese Vorbildfunktion gilt in manchen Ländern zunächst auch innerhalb des öffentlichen Sektors, wie z.B. in Deutschland, wo die Privilegien des Beamtenstatus zum Teil erfolgreich auch auf die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes übertragen wurden.

<sup>5</sup> Als Einfallstor für Leistungsorientierung und Flexibilisierung können dabei zunächst die weniger privilegierten Beschäftigtenkategorien gelten: So wurden etwa in Deutschland Leistungsprinzipien zunächst bei den Angestellten eingeführt und danach in begrenzter Form auf Beamte ausgedehnt.

gengesetzten Pole der Diskussion: Zunahme der Effizienz öffentlicher Dienstleistungen und Gewinn für die Staatsbürger versus Effektivitäts- und Demokratieverlust.

Diese Gegenüberstellung von Effizienz und Effektivität hat in der politisch-ökonomischen Literatur eine lange Tradition, die von Okuns (1975) klassischen Studien zum Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz bis hin zu neueren Analysen des Zielkonflikts zwischen Einkommen und Beschäftigung reichen (Blau & Kahn 2002; Kenworthy 2004; Ebbinghaus & Kittel 2005). Bezogen auf die Tertiärisierung der Wirtschaft werden die kontroversen Pole durch Fourastiés frühe Vision einer demokratischen Dienstleistungsgesellschaft (1954) und Baumols ökonomische Argumentation (1967) einer drohenden Kostenkrise bei zunehmender Ausweitung öffentlicher und privater Dienstleistungen bei gleichzeitiger automatischer relativer Verteuerung markiert (Gottschall 2001). In jüngerer Zeit gewinnt der Zielkonflikt von Effizienz und Effektivität erneut an Bedeutung; dies geschieht nun vor dem Hintergrund steigender Kosten einer gewachsenen öffentlichen Beschäftigung und begrenzter Staatshaushalte sowie einer öffentlichen Kritik an der Ineffizienz und Bürgerferne öffentlicher Verwaltung.

Vor allem in inter- und supranationalen Foren wird eine „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ nach Maßgabe von Organisationsprinzipien privater Unternehmen gefordert (Lippert 2005). Mit dem sich ändernden Anforderungsprofil staatlicher Aufgaben habe eine Änderung auf der Angebotsseite der Bereitstellung normativer Güter einherzugehen (OECD 2001a,b, 2005b). Auf nationalstaatlicher Ebene äußern sich diese Ideen als politisch vorangetriebene Bestrebungen zur Reform des öffentlichen Dienstes im Sinne des *New Public Management (NPM)*, wonach sich die Organisation der Verwaltung an der Maximierung der Effizienz von Leistungserbringung orientiert (König 1997; Naschold & Bogumil 2000). Richtung und Ausmaß dieser Verwaltungsreformen sind Gegenstand einer Vielzahl verwaltungswissenschaftlicher Studien (Blanke et al. 2005; Bekke & van der Meer 2000; Pollitt & Bouckaert 2004), wobei sich durchaus Anhaltspunkte für länderspezifisch unterschiedliche Umsetzungen insbesondere von *NPM* ergeben. Auch wenn es schwierig ist, den Erfolg dieser Modernisierungsstrategie (bzw. ihrer unterschiedlichen Varianten) zu bestimmen (vgl. zusammenfassend Schnapp 2006: 342ff.), wird sie insbesondere in politiknahen und anwendungsorientierten Kontexten als Anpassung an die geänderten Anforderungen demokratischer Legitimation verstanden, die auf die demokratische Responsivität des Staates hindeuten.

Diesem Bild des Staates, der sich betriebswirtschaftlicher Managementmethoden bedient, um angemessen den geänderten Anforderungen seiner Bürger Rechnung zu tragen, steht eine Einschätzung gegenüber, in der die Rationalisierung und Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen als schrittweise voranschreitender Prozess der Unterwanderung der Rolle des Staates als eines Garanten öffentlicher

Güter angesehen wird. Effizienzgewinne gehen aus dieser Perspektive mit Effektivitätsverlusten einher (beispielhaft Suleiman 2005). Darüber hinaus bedeute die Orientierung der Organisation der öffentlichen Verwaltung an Prinzipien der Privatwirtschaft eine zunehmende Entprofessionalisierung und Politisierung der Leistungserbringung (Kirkpatrick et al. 2005; Derlien 2001; Czerwick 2007). Die Regulierung des Zuganges zu öffentlichen Gütern durch das Recht als zentralem Medium der Staatstätigkeit gerate dadurch unter Druck (Gramm 2001); ebenso werde die Bedeutung der rechtsstaatlichen Begründung öffentlichen Handelns für die demokratische Legitimation des Staates geschwächt (Lane 1997). In dieser Perspektive wird also die These in Frage gestellt, dass managerielle Verwaltungsreform Ausdruck demokratischer Responsivität sei.

Offensichtlich stellen diese konkurrierenden Perspektiven unterschiedliche Aspekte des Wandels in den Vordergrund. Während die erste, auf Modernisierung abstellende Perspektive primär auf tatsächliche oder wünschenswerte Veränderungen der Verwaltungsstruktur abstellt (und Verantwortungsverlagerungen eher implizit als Mittel zur Zielerreichung behandelt), orientiert sich die zweite Perspektive daran, welche Aufgaben und Funktionen der Staat abgibt bzw. wie seine Aufgaben, dem manageriellen Diskurs folgend, neu bestimmt werden.

Die große Schwäche der angeführten Kontroverse liegt in der fehlenden Klärung der empirischen Grundlage. Unterstellt wird eine allgemeine, Länder übergreifende und auf alle Verwaltungsfunktionen (Leistungs- und Ordnungsverwaltung, Marktregulierung) bezogene Tendenz des Wandels bei der Erbringung normativer Güter, die dem Entwicklungsmuster „von bürokratischer Verwaltung zu mehr oder weniger professionellem Management“ folgt. Weiter wird davon ausgegangen, dass es zugleich im Hinblick auf die öffentliche Beschäftigung zu einem Wandel vom „Staatsdiener“ zum „Dienstleister“ kommt, wobei offen ist, ob es sich um einen „Staatsdiener neuen Typs“ handelt, also um eine nach wie vor distinkte öffentliche Beschäftigtenkategorie, oder aber um einen Beschäftigtentypus, der als mehr oder weniger professioneller Dienstleister auch in der Privatwirtschaft zu finden ist.

Hier setzt unser Antrag an: *Im Teilprojekt wird mit einer Beschreibung des Wandels der Rolle des Staates als Arbeitgeber eine empirische Grundlage geschaffen, die hilft zu klären, welche dieser beiden Interpretationen wo zutrifft. Weiter geht es um einen Beitrag zum Verständnis von Richtung und Varianz des Wandels, indem dieser Wandel systematisch zusammen mit der Veränderung öffentlicher Verantwortung für normative Güter untersucht wird.*

### **3.3.1 Stand der Forschung: Kontroversen und empirische Befunde**

Bevor diese Fragestellung näher erläutert wird, soll im Folgenden die umfangreiche verwaltungs- wie politikwissenschaftliche Forschung zu staatlichem Aufgabenwandel, Verwaltungsreform und Wandel öffentlicher Beschäftigung (vgl. nur Schuppert 1999; Blanke et al. 2005; Bogumil et al. 2006; Schneider & Tenbücken 2004) se-

ektiv resümiert werden; ergänzend wird die eher gering ausgeprägte Arbeitsmarktforschung zum öffentlichen Sektor berücksichtigt (Derlien 2001). Zurückgegriffen wird vor allem auf Erkenntnisse über Veränderungen des traditionellen „Staatsdiener“-Beschäftigungstypus sowie über den Wandel der Integrations- und Vorbildfunktion öffentlicher Beschäftigung. Besonderes Augenmerk gilt weiterhin der Varianz im Ländervergleich und der besonderen Ausgestaltung von Verwaltungssektoren und -ebenen.

### **Beschreibung des Wandels der Arbeitgeberrolle des Staates**

Zur Beschreibung des Wandels der öffentlichen Beschäftigung gibt es vor allem Erkenntnisse zu Beschäftigungsentwicklung und -struktur, Personalreformen, Arbeitsbedingungen sowie zum Selbstverständnis von öffentlichen Beschäftigten.<sup>6</sup>

Zahlenmäßig erreichte die *Gesamtbeschäftigung* im öffentlichen Sektor zu Beginn der 1990er Jahre in der OECD-Welt einen Höhepunkt. Seitdem sind Konsolidierung und Rückbau zu beobachten. Während das Beschäftigungswachstum der 1950er bis 70er Jahre überwiegend auf den Ausbau der personalintensiven Sektoren Bildung und Gesundheit zurückgeführt wird (Rose et al. 1985), lassen sich die Beschäftigungsrückgänge mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht eindeutig staatlichen Aufgabebereichen zuordnen (OECD 2002a, b; Parry 2007). In vielen OECD-Ländern finden jedoch zwei Entwicklungen statt: Zum einen wird das Personal auf der Zentralebene verringert bzw. auf sub-nationale Ebenen verlagert (OECD 2002a). Zum anderen wird aufgrund von Privatisierungen bei den staatlichen Infrastrukturleistungen Personal abgebaut (Lippert 2005). Für die Bereiche, die beim Staat verbleiben, ist kein eindeutiger negativer Beschäftigungstrend zu beobachten. Insbesondere bleibt der auch im Privatsektor expandierende Bereich sozialer Dienstleistungen (Gesundheit und Bildung), neben Polizei und zentraler Verwaltung, für die öffentliche Beschäftigung absolut und relativ gewichtig (OECD 2000).

Offensichtlich variieren *Größe und Struktur des öffentlichen Sektors* im Ländervergleich. So reicht 1998 der Umfang des öffentlichen Sektors – bei aller Vorsicht aufgrund konzeptioneller und messtheoretischer Unterschiede – bei einem OECD-Durchschnitt von 19% von 12-14% in Deutschland und Großbritannien bis zu über 30% in den skandinavischen Staaten (Naschold & Bogumil 2000). Gleichzeitig beträgt der Anteil der Beamten bzw. der jeweils nationalstaatlich mit unter-

---

<sup>6</sup> Dabei werden Länder vergleichende Querschnittsdaten zu Umfang und Struktur von Beschäftigung im öffentlichen Sektor seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich vor allem von der OECD im Rahmen des Public Management-Projektes (PUMA), dem European Institute of Public Administration (EIPA, Maastricht), der Weltbank und der ILO zur Verfügung gestellt. Paneldaten sind nur in beschränktem Umfang über das Europäische Haushaltspanel (ECPH) und länderspezifische Längsschnittstudien verfügbar.

schiedlichen Rechten und Pflichten ausgestatteten *civil servants* oder *fonctionnaires* 0,05% in Schweden und 10% in Großbritannien und steigt auf bis zu über 80% in Frankreich an (Demmke 2006). Als gesicherte uniforme Tendenz in der Beschäftigtenstruktur gelten hingegen ein ständig wachsender Frauenanteil auf meist über 50%, eine Ausweitung von Teilzeitarbeit sowie ein relativer und absoluter Anstieg höher qualifizierter Beschäftigtengruppen. Gleichzeitig sind Frauen in den statushöheren Positionen des öffentlichen Sektors ebenso wie in Bereichen wie Polizei und Militär noch immer unterrepräsentiert; die vielfach konstatierte Feminisierung des öffentlichen Sektors (Rothenbacher 2004) ist insofern eine hierarchie- und bereichsspezifische. Als weiteres besonderes Strukturmerkmal gilt eine Tendenz zur Überalterung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor; sie wird insbesondere wegen mittelfristig vorhersehbarer hoher Pensionsausgaben und verstärkter Rekrutierungsnotwendigkeiten als Problem angesehen (OECD 2001a). Zu weiteren Merkmalen der Beschäftigtenstruktur – wie dem Anteil ethnischer Minoritäten oder Behinderter – ist die vergleichende Datenlage schlecht. Die dokumentierten Merkmale Alter, Geschlecht und Arbeitszeit variieren erheblich im Ländervergleich, was trotz einheitlicher Trends Aussagen über Divergenz oder Konvergenz erschwert.

Bei *Personalreformen* sind zu beobachten: eine Dezentralisierung von Personalkompetenzen, die Einführung von Leistungsbewertungsverfahren und leistungsorientierter Bezahlung, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und -bedingungen sowie Reformen von Ausbildungs- und Personalauswahlverfahren (Reichard 1999, 2005; OECD 2005a). Während Großbritannien und Schweden weit reichende Reformen im Personalmanagement durchgeführt haben, werden für Frankreich und insbesondere Deutschland bisher deutlich weniger Veränderungen konstatiert (Horton & Farnham 2000; Reichard 2005; Kißler et al. 2006); dabei sind jedoch zumindest in Deutschland die Wirkungen der jüngsten Dienstrechtsreformen und der Einführung eines neuen Tarifvertrages im öffentlichen Dienst noch nicht absehbar. Dennoch wird insgesamt eine Annäherung des öffentlichen an den privaten Sektor beim Abbau von Besonderheiten und Privilegien und die Zunahme von Leistungsorientierung und Flexibilität festgestellt (Reichard 2005; Czerwick 2007), wobei jüngere Studien trotz einer allgemeinen Tendenz zur Verschlechterung von Einkommen und Alterssicherung auf nach wie vor erhebliche Varianz in der sozialen Lage öffentlich Beschäftigter im Ländervergleich verweisen (Rothenbacher 2004).

Im Gegensatz zur Konvergenz von öffentlichem und privatem Sektor ist in der Literatur strittig, ob *öffentliche Beschäftigungsregimes konvergieren*. Erste Befunde deuten darauf hin, dass ähnliche politische Bestrebungen zur Reform der Personalsysteme wegen der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Nationalstaaten keineswegs zu Konvergenz, sondern zu einer „Europäisierung der Vielfalt“ führten (Demmke 2006). Dies gilt zumindest bis zum Ende der 1990er Jahre auch für die Entwicklung der *Arbeitsbeziehungen*. So kommt Traxler (1998: 241) in einem Vergleich von Aggregatdaten aus 20 OECD-Staaten zu dem Ergebnis, dass die Ar-

beitsbeziehungen bei Einführung effizienz-orientierter Verwaltungsreformen „im Querschnittsvergleich ebenso diversifiziert wie im Längsschnittvergleich stabil“ bleiben. Somit bieten die im Ländervergleich unterschiedlichen Muster von Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor (insbesondere bei tariflichen oder autoritativen Regelungen, Streikrecht und Zentralisierungsgrad) genügend Spielraum für eine wettbewerbs- und leistungsorientierte Gestaltung von Arbeitsbedingungen. Ein wesentlicher Unterschied von *Personalsystemen* in der Ausgangslage besteht im Grad ihrer Offenheit bzw. Schließung. Während offene Systeme in der rechtlichen Regulierung von Beschäftigung nur geringe Unterschiede zur Privatwirtschaft aufweisen und Verwaltungskarrieren für Quereinsteiger offen halten (so in Großbritannien und Schweden), zeichnen sich eher geschlossene Systeme (wie in Deutschland und Frankreich) durch senioritätsbasierte Karrierewege, ein eigenes Dienstrecht und getrennte Versorgungssysteme aus (Auer et al. 1996).

Für die Rolle des Staates als Arbeitgeber von besonderem Interesse sind jene Beschäftigtengruppen, die Personalverantwortung tragen. Tatsächlich liegen zum *Rollenverständnis des leitenden Verwaltungspersonals* zahlreiche Studien vor (für Deutschland: Derlien & Mayntz 1988; Bürklin & Rebenstorf 1997; Schwanke & Ebinger 2006). Sie stellen eine internationale Vergleichbarkeit dadurch sicher, dass sie sich auf die grundlegende empirische Arbeit dieses Forschungszweigs beziehen, in der sieben Länder verglichen wurden (*Comparative Elite Study* von Aberbach et al. 1981). Allerdings beleuchten diese Studien vor allem das gewandelte Verhältnis von Politik und Verwaltung. Bisher kaum untersucht ist aber die Frage: *Wie nehmen administrative Eliten Personalverantwortung wahr?* Für Deutschland deuten Ergebnisse der Evaluation kommunaler Verwaltungsreformen darauf hin, dass Veränderungen im Personalmanagement eher verhalten und vor allem bei Haushaltskrisen erfolgen (Kuhlmann 2006: 90; Kißler et al. 2006: 15). Eine auf *best practice* orientierte Länder vergleichende Bestandsaufnahme der OECD (2001b) zu „Public Sector Leadership for the 21<sup>st</sup> Century“ konzentrierte sich – vor dem Hintergrund schwindender Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Arbeitgeber insbesondere für hoch qualifiziertes Personal – auf die Frage: Wie wird das Leitungspersonal selbst rekrutiert und qualifiziert? Ein Wandel der Arbeitgeberrolle des Staates müsste sich jedoch nicht nur in veränderter Rekrutierung des Leitungspersonals selbst, sondern auch in seiner personalpolitisch relevanten Funktionsausübung ausdrücken, also darin, wie Personalmanagement, -rekrutierung und -entwicklung betrieben wird.

Weitere arbeitspolitisch und arbeitssoziologisch ausgerichtete Forschungen beschäftigten sich mit jenen *Beschäftigungsgruppen* und -verhältnissen, die, meist in den staatlichen Infrastruktur- bzw. Netzwerksektoren, von *Privatisierung* betroffen sind (ECOTEC 2001; Atzmüller & Hermann 2004; Dickhaus & Dietz 2004). Hier wird überwiegend eine Anpassung an die Beschäftigungsbedingungen im privaten Sektor festgestellt und damit zugleich eine Verschlechterung im Hinblick auf Ein-

kommen und Sozialleistungen, Qualität der Arbeit und Vertragsformen (Lippert 2005). Kaum untersucht ist der für unsere Fragestellung relevante Aspekt: Was bedeuten Privatisierungen für die in Kernbereichen verbleibenden Beschäftigten bzw. für die in *neuen Behörden* wie Regulierungsbehörden Tätigen? Wird die verbleibende öffentliche Beschäftigung in Abgrenzung zur Privatwirtschaft neu definiert? Verändern sich Rekrutierungsmuster und Personaltypen? Folgt man der expansiven verwaltungswissenschaftlichen Agency-Forschung, die sich auf Steuerung, Effektivität und Modellcharakter neuer Ausführungs- und Regulierungsbehörden konzentriert, so ist der Forschungsbedarf nicht nur angesichts der Vielfalt von Agency-Typen hoch, sondern auch wegen der Länderunterschiede, was Funktion und Struktur öffentlicher Verwaltung angeht (Schnapp 2006; Döhler 2001; Pollitt et al. 2005). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die in der Governance-Forschung entwickelten Kategorien (vgl. Benz 2006), mit denen Verwaltungshandeln nach unterschiedlichen Koordinationsmechanismen analysiert werden, für eine Untersuchung des Wandels von Verwaltungshandeln im Hinblick auf Beschäftigung wichtige Instrumentarien bereit stellen können.

Studien zum *Wertewandel* in der öffentlichen Verwaltung kommen überwiegend zu dem Ergebnis: Traditionelle bürokratische Werte – wie Loyalität, Neutralität, Regelförmigkeit und Hierarchieorientierung – sind zunächst wegen des *NPM*-Paradigmas und der Orientierung am privaten Sektor um Werte wie Wettbewerbsfähigkeit, Eigeninitiative und Flexibilität ergänzt worden (Behnke 2005; Bossaert & Demmke 2005). Festgestellt wird weiterhin, dass in einer zweiten Reformwelle Werte wie Transparenz, Rechenschaft, Verantwortung und Service an Bedeutung gewonnen haben, die auch in der Außenkommunikation relevant sind (Behnke 2005). Im Ländervergleich fordern solche auch verhaltensrelevanten Neuorientierungen (Reichard 1999; Bogumil et al. 2006) insbesondere die „klassischen“ Verwaltungen Kontinentaleuropas heraus, in denen traditionelle bürokratische Werte wie Regelorientierung und Interessenneutralität eine zentrale Rolle spielten.

Bei den *verwaltungssektoralen und bereichsspezifischen Analysen* hat sich die Literatur patchwork-mäßig entwickelt. So hat die vergleichende Verwaltungsforschung traditionell vor allem zentralstaatliche Verwaltungen und damit besondere politiknahe Verwaltungseliten und erst neuerdings auch die kommunale Ebene untersucht (Schnapp 2006; Kuhlmann 2006). Im Hinblick auf veränderte Aufgabenprofile und Verwaltungsreformen wurden vor allem Bereiche näher erforscht, die als Vorreiter einer allgemeinen Transformation angesehen werden und/oder unter besonderem öffentlichen Legitimationsdruck stehen, wie in der Ordnungsverwaltung etwa Polizei und Sicherheitskräfte (Lange & Schenck 2004). Besonderes Interesse finden zudem Bereiche der Leistungsverwaltung, in denen Privatisierung stattfindet (vgl. Schmidt & Héritier 2000); hier sind von Projekten wie dem PIQUE-Projekt der Hans-Böckler-Stiftung (2007) weitere Erkenntnisse zu erwarten.

Auch wenn unsere bisherigen Beobachtungen in diachroner Perspektive durchaus einen allgemeinen Trend zu „Modernisierung“ und Effizienzorientierung widerzuspiegeln scheinen, setzen doch diese Trends auf sehr *heterogenen Ausgangslagen* auf. Dies gilt praktisch für alle bisher für die öffentliche Beschäftigung angesprochenen Strukturmerkmale: den Beschäftigungsumfang im öffentlichen Sektor (Naschold & Bogumil 2000), den Anteil der Beamten an den öffentlichen Bediensteten und die Zuordnung von Aufgaben zu Beamten und anderen Beschäftigten (Demmke 2006), den Frauenanteil und die Teilzeitquote (Rothenbacher 2004), die Verteilung der Beschäftigung auf Verwaltungsebenen (Pollitt & Bouckaert 2004), die Regulierungsebenen der Arbeitsbeziehungen und den vorherrschenden Regelungstypus der Arbeitsverhältnisse (Traxler 1998), die Merkmale kollektiver Arbeitsbeziehungen (Bach et al. 1999), die Einstellungs- und Karriere-regelungen im öffentlichen Sektor (OECD 2003, 2004) und schließlich auch für den Umfang der gesetzlichen Regelung des *Civil Service* (Weltbank 2001).

Darüber hinaus sind öffentliche Beschäftigungsregimes in unterschiedliche *Staats- und Verwaltungsstrukturen* eingebunden. In der Literatur erfolgen Differenzierungen vor allem nach dem vertikalen Staatsaufbau (Kuhlmann 2005), dem Handlungsspielraum der lokalen Verwaltungsebene (Hesse & Sharpe 1991), der Aufgabenverteilung zwischen lokaler und zentraler Verwaltungsebene (Wollmann 1999), den Formen politischer Willensbildung (Kuhlmann 2005), der Staats- und Verwaltungskultur bzw. dem Verhältnis von Politik und Verwaltung (König 1997; Peters 2000).

Im internationalen Vergleich gibt es also eine erhebliche Bandbreite öffentlicher Beschäftigung. Zu vermuten ist, dass diese unter Berücksichtigung der jeweiligen privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktregimes (vgl. u.a. Crouch & Streeck 1997; Hall & Soskice 2001) zu einer unterschiedlichen Typenbildung bei öffentlicher Beschäftigung beiträgt. *Civil servants* in marktliberalen Regimes unterscheiden sich deutlich von *fonctionnaires* in Frankreich oder Beamten deutschen Typs. Auch variiert die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigungsformen international. Einiges deutet darauf hin, dass es *tandemartige Passungen von öffentlicher und privater Beschäftigung* in einem Land bzw. einem politisch-ökonomischen Regime gibt, was bisher jedoch kaum untersucht wurde.

### **Erklärung des Wandels der staatlichen Arbeitgeberrolle**

Die Literatur beschränkt sich weitgehend darauf, den Wandel öffentlicher Beschäftigungsregimes zu beschreiben. Zur Erklärung liegen keine detaillierten Untersuchungen vor, doch werden vereinzelt Antriebskräfte und Weichensteller genannt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> In dem im Sfb 597 verwendeten Erklärungsschema des Wandels von Staatlichkeit wird zwischen Antriebskräften und Weichenstellern unterschieden. Als Antriebskräfte werden jene Faktoren be-

Bei den *Antriebskräften* muss unterschieden werden zwischen Antriebskräften der *Staats- und Verwaltungsmodernisierung* und solchen des *Wandels der Beschäftigungsregimes*. Weil die Literatur zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beschreibend angelegt ist, werden unterschiedliche Antriebskräfte nicht im Einzelnen getrennt. Auch Beschäftigungsregimes werden vom Ergebnis her betrachtet, ohne dass man sich mit dem – nur unter dem Stichwort „Modernisierung“ aufgegriffenen – Wandel des Staatsverständnisses auseinandersetzt. Das Teilprojekt soll diese Lücke füllen, indem es den Zusammenhang zwischen der Modernisierung öffentlicher Verwaltung und der Ausgestaltung des Beschäftigungsregimes unmittelbar zum Forschungsgegenstand macht.

Zwar werden für beide Bereiche gemeinsame Antriebskräfte genannt, namentlich Finanzierungsengpässe der öffentlichen Haushalte, wirtschaftlicher und politischer Druck auf die Nationalstaaten durch „Globalisierung“ und die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, Effizienzprobleme öffentlicher Dienste sowie veränderte Anforderungen der Bürger an staatliche Dienstleistungen. Ferner werden in der Literatur der mit der Staats- und Verwaltungsmodernisierung verbundene Wandel des staatlichen Aufgabenprofils und der staatlichen Aufgabenwahrnehmung sowie die sich daraus ergebenden Privatisierungen und „Regulierungsregimes“ selbst als „Motor“ der Personalreformen bezeichnet.

Diese Antriebskräfte treffen auf *unterschiedliche politische und kulturelle Traditionen sowie Arrangements öffentlicher Beschäftigung*. Horton und Farnham (2000) bezeichnen als wichtigste *Weichensteller* die gesellschaftliche Wahrnehmung des Staates, die Verfassung, das politische System und die politische Kultur, Verwaltungstraditionen und die Rolle des Verwaltungsrechts, die Struktur des öffentlichen Sektors, das System industrieller Beziehungen, den Einfluss von Verbänden und Gewerkschaften sowie die politische Führung. Des Weiteren sind in der Literatur Hinweise zu finden auf: die enge Bindung der Beschäftigungsverhältnisse von Beamten an bestimmte Rechtsnormen, den großen politischen Einfluss von Staatsbediensteten in der Legislative (so die hohe Zahl von Beamten im Parlament in Deutschland und die Rolle des *corps* in Frankreich), eine gemeinsame Identität der Beschäftigten im Staatsdienst, einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad im öffentlichen Sektor sowie Konflikte in der politischen Willensbildung durch institutionelle Arrangements (so im Falle einer *cohabitation* in Frankreich).

Die vergleichende Forschung zur Erklärung der Heterogenität des Wandels von öffentlicher Verwaltung und Beschäftigung gilt derzeit noch als unterentwickelt (Schnapp 2006). Auf den Ländervergleich angelegte Kompendien wurden bisher primär als parallele Einzelfallstudien zugeschnitten, in denen verschiedene Verwaltungssysteme und ihr Wandel beschrieben werden (Bekke et al. 1996; Flynn &

---

zeichnet, die Wandel auslösen, weil sie bestehende Strukturen herausfordern. Weichensteller sind jene Faktoren, die dem von Antriebskräften ausgelösten Wandel seine besondere Gestalt geben.

Strehl 1996; Bach et al. 1999; Page & Wright 2007; Bekke & van der Meer 2000). Breiter vergleichende Studien konzentrieren sich auf das Gesamtsystem der Verwaltung (Pollitt & Bouckaert 2004), beziehen sich primär auf den Paarvergleich (Kuhlmann 2006) oder stellen auf ganz besondere Aspekte ab (Wollmann 2006; Kubicek 2006). Große Lücken bestehen nach wie vor im zwischenstaatlichen Vergleich von Verwaltungssektoren und -ebenen; hier liegen vor allem Studien vor, die sich vorrangig auf den Infrastruktursektor beziehen und Verlauf und Ursachen von Privatisierung behandeln, nicht jedoch die beim Staat verbleibenden oder neu entstehenden Aufgaben (vgl. Schneider & Tenbücken 2004; Schmidt & Héritier 2000). Hier erschließt das Teilprojekt Neuland. Inwieweit und wie die in der Literatur beschriebenen Faktoren die nationalen Reformpfade beeinflussen, ist somit bislang nicht im Einzelnen systematisch vergleichend untersucht worden.

### **Resümee**

Tatsächlich findet seit den letzten beiden Jahrzehnten ein tief greifender Wandel der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes statt, wobei die Effizienz der öffentlichen Verwaltung das Leitthema der Reformbestrebungen ist. Insgesamt besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen verallgemeinernden Aussagen einerseits, die eine Konvergenz staatlicher Aufgabenwahrnehmung und damit einhergehender öffentlicher Beschäftigungsregimes sowohl im Länder- als auch Verwaltungssektorenvergleich unterstellen, und detaillierten Einzelfallstudien andererseits, die empirisch auf idiosynkratische Entwicklungen hindeuten. Der mittlere Bereich des systematischen Vergleichs, der helfen würde, diese Diskrepanz zu überbrücken, ist derzeit noch unterentwickelt.

Offensichtlich weisen öffentliche Beschäftigungsregimes eine Tendenz zur Anpassung der *Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse* an die Privatwirtschaft auf, so dass sich Privilegierungs- wie Vorbildfunktion öffentlicher Beschäftigung abschwächen. Allerdings ist offen, inwieweit mit den dokumentierten Re-Regulierungen von Beschäftigungsverhältnissen auch eine veränderte *Personalpolitik* (Personalrekrutierung und -management) einhergeht; eine solche Politik wird im Zuge effizienz-orientierter Verwaltungsreformen möglich (Bach & Della Rocca 2000) und könnte die Integrationsfunktion öffentlicher Beschäftigung angreifen. Zugleich sind die Ausgangslage für den Wandel der Beschäftigungsregimes und die konkreten Formen des Wandels sehr heterogen; dies gilt zwischen Staaten wie zwischen den Bereichen des öffentlichen Dienstes. Während der Wandel von Beschäftigungsregulierung bei Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen breit erforscht wird, findet Wandel für die beim Staat verbleibenden Beschäftigten im Ländervergleich weniger Beachtung. Große Forschungslücken bestehen insbesondere bei der Gestaltung von Beschäftigung in neu gegründeten Behörden.

Nach dem Stand der Literatur ist die Frage, inwieweit und wo ein Staatsdiener neuen Typs entsteht, keineswegs beantwortet. Für das angestrebte Teilprojekt ergibt sich folgende Ausgangslage: Es bestehen große Lücken in der Analyse des Wandels der Rolle des Staates als Arbeitgeber. Ein Desiderat ist insbesondere, dass der Wandel öffentlicher Beschäftigung, abgesehen von vollständiger Privatisierung öffentlicher Leistungserbringung, nicht systematisch zusammen mit neuen Formen der Verantwortungsteilung zwischen Staat und weiteren Akteuren untersucht wird. Insgesamt ist daher die Analyse öffentlicher Beschäftigungsregimes mit Fokus auf der Arbeitgeberrolle unterentwickelt und bedarf eines deutlichen Forschungsschubs.

In diesem Teilprojekt soll daher zunächst ein substanzieller Beitrag zur Schließung folgender Forschungslücken in der Beschreibungsdimension geleistet werden:

- (1) Wo ist der Staat noch Arbeitgeber und was zeichnet sein öffentliches Beschäftigungsregime aus? In welcher Weise wandelt sich die Kopplung von Ausgestaltung öffentlicher Beschäftigung mit der Bereitstellung normativer Güter? Was zeichnet den Staat als Arbeitgeber weiterhin oder neu aus? Wie unterscheiden sich Reformen in verschiedenen Ländern und Verwaltungssektoren? Ist eine Zunahme von Effizienz- gegenüber Effektivitätsaspekten bei der konkreten Gestaltung des Beschäftigungsregimes zu beobachten?
- (2) Wie entwickelt sich die Vorbildfunktion der öffentlichen Beschäftigung für private Arbeitsverhältnisse? Inwieweit übernimmt der Staat privatwirtschaftliche Konzeptionen von Arbeitsverhältnissen und wie grenzt er öffentliche Beschäftigungsverhältnisse von privaten ab?
- (3) Lässt die redistributive Wirkung bzw. die integrative Funktion öffentlicher Beschäftigung zugunsten von Bevölkerungsgruppen nach, die in der Privatwirtschaft benachteiligt sind, weil Effizienzkriterien bei Personalrekrutierung und Laufbahngestaltung im öffentlichen Dienst in den Vordergrund treten?

Zudem will das Teilprojekt den bisher kaum unternommenen Versuch machen, diesen Wandel zu erklären und dabei folgende Fragen klären:

- (4) Welche Faktoren treiben den Wandel des öffentlichen Beschäftigungsregimes in Richtung Effizienz an?
- (5) Welche Faktoren sind entscheidende Weichensteller für Art und Ausmaß des Wandels und können zwischenstaatliche Unterschiede bei der Entscheidung im Zielkonflikt zwischen Effizienz und Effektivität in der öffentlichen Beschäftigung erklären?

### **3.3.2 Eigene Vorarbeiten**

Bernhard *Kittel* ist Politikwissenschaftler und Soziologe. Seine interdisziplinären Forschungsschwerpunkte lagen bisher in der vergleichenden Analyse von Systemen

der Arbeitsbeziehungen (Traxler et al. 2001; Ebbinghaus & Kittel 2005) sowie des Wohlfahrtsstaates (Kittel & Obinger 2003). Er ist Mitglied des EQUALSOC-Netzwerks des 6. EU-Rahmenprogramms. Er hat sich ferner intensiv mit dem Einfluss von Interessenverbänden auf politische Entscheidungsprozesse befasst (Kittel 2000; Tálos & Kittel 2001). In den letzten Jahren hat er sich insbesondere mit methodologischen Problemen makrovergleichender Analysen auseinandergesetzt (Kittel & Winner 2005; Kittel 2005, 2006). In dem vorliegenden Teilprojektantrag wird sein bisheriger Analyseansatz von der arbeitsmarktregulierenden und wohlfahrtsstaatlichen Funktion des Staates auf die Arbeitgeberrolle des Staates erweitert.

Karin *Gottschall* ist Soziologin und hat seit den 1980er Jahren in zahlreichen Drittmittelprojekten den Strukturwandel von Arbeit und Erwerbsformen erforscht; das geschah aus der Perspektive sozio-politischer Regulierung wie der sozialen Konstitution (Bildung, Geschlecht) von Arbeitskräften (Gottschall & Voß 2003) heraus. In ihren theoretischen Arbeiten analysierte sie den Zusammenhang von Dienstleistungsentwicklung, Sozialstaatlichkeit und sozialer Ungleichheit (2000, 2001). In jüngerer Zeit stehen Ländervergleiche der Regulierung von Erwerbsformen und Arbeitsmärkten im Vordergrund (Gottschall & Betzelt 2003; Gottschall & Kroos 2007; Shire & Gottschall 2007), unter anderem in einem weiteren Network of Excellence RECWOWE (Reconciliation of Work and Welfare) im 6. EU Rahmenprogramm. Mit dem vorliegenden Teilprojektantrag erweitert sie ihre institutionenorientierte erwerbssoziologische Perspektive auf öffentliche Arbeitgeber.

### **3.3.3 Liste der publizierten einschlägigen Vorarbeiten**

#### *(I.) Referierte Beiträge für*

##### *(a) wissenschaftliche Zeitschriften*

1. Gottschall, Karin & Harald Wolf (2007) Introduction: Work Unbound? Patterns of Work and Organization in German Media and Cultural Industries, in: *Critical Sociology* **33**:1/2, 11-18
2. Henninger, Annette & Karin Gottschall (2007) Freelancers in Germany's Old and New Media Industry: Beyond Standard Patterns of Work and Life?, in: *Critical Sociology* **33**:1/2, 43-72
3. Gottschall, Karin (2004) Vom Stuserhalt zur Sozialinvestition? Erziehung und Bildung als Sozialstaatstransformation, in: *Zeitschrift für Sozialreform* **50**:1-2, 126-147
4. Gottschall, Karin (2001) Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation. Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Dienstleistungsgesellschaften, in: *Berliner Journal für Soziologie* **11**:2, 217-235
5. Kittel, Bernhard (2006) A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-quantitative Social Science Research, in: *International Sociology* **21**:5, 647-677

6. Ebbinghaus, Bernhard & Bernhard Kittel (2005) European Rigidity vs. American Flexibility? The Institutional Adaptability of Collective Bargaining, in: *Work and Occupations* 32:2, 163-195
  7. Kittel, Bernhard & Hannes Winner (2005) How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited, in: *European Journal of Political Research* 44:1, 269-293
  8. Kittel, Bernhard & Herbert Obinger (2003). Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity, in: *Journal of European Public Policy* 10:1, 25-50
  9. Kittel, Bernhard (2000) Trade Union Bargaining Horizons in Comparative Perspective: The Effect of Encompassing Organization, Unemployment, and the Monetary Regime on Wage-Pushfulness, in: *European Journal of Industrial Relations* 6:2, 181–202
  10. Kittel, Bernhard (2000) Deaustification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership, in: *West European Politics* 23:1, 108-129
- (b) monographische Reihen (einschließlich book proposals)
11. Walby, Sylvia, Heidi Gottfried, Karin Gottschall & Mari Osawa, Hg. (2007), *Gendering the New Economy*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan
  12. Gottschall, Karin (2000) *Soziale Ungleichheit und Geschlecht. Kontinuitäten und Brüche, Sackgassen und Erkenntnispotentiale im deutschen soziologischen Diskurs*, Opladen: Leske + Budrich
  13. Traxler, Franz, Sabine Blaschke & Bernhard Kittel (2001) *National Labor Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford: Oxford University Press
  14. Tálos, Emmerich & Bernhard Kittel (2001) *Gesetzgebung in Österreich. Akteure, Netzwerke und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien: Wiener Universitätsverlag
- (c) Sammelbandbeiträge
15. De Deken, Johan & Bernhard Kittel (2007) Social Expenditure under Scrutiny. The Problems of Using Aggregate Spending Data for Assessing Welfare State Dynamics, in: Nico Siegel & Jochen Clasen, Hg., *Welfare Reform in Advanced Societies: Exploring the Dynamics of Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, i.E.
  16. Betzelt, Sigrid & Karin Gottschall (2007) Jenseits von Profession und Geschlecht? Erwerbsmuster in Kulturberufen, in: Regine Gildemeister & Angelika Wetterer, Hg., *Erosion oder Reproduktion geschlechtlicher Differenzierungen?*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 122-144
  17. Ebbinghaus, Bernhard & Bernhard Kittel (2006) Europäische Sozialmodelle à la carte: Gibt es institutionelle Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen?, in: Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel & Philip Manow, Hg., *Transformationen des Kapitalismus*, Frankfurt a.M.: Campus, 223-246
  18. Gottschall, Karin & Daniela Kroos (2007) Self-Employment in Comparative Perspective – General Trends and the Case of New Media, in: Sylvia Walby, Heidi Gottfried, Karin Gottschall & Mari Osawa, Hg., *Gendering the Knowledge Economy*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 163-187

19. Kittel, Bernhard (2003) Politische Ökonomie der Arbeitsbeziehungen: Akteure, Institutionen und wirtschaftliche Effekte, in: Herbert Obinger, Uwe Wagschal & Bernhard Kittel, Hg., *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen: Leske + Budrich, 81-112
20. Kittel, Bernhard (2002) Verbände in der österreichischen Finanzpolitik: Akteurspektrum und Interaktionsmodi in Gesetzgebungsprozessen, in: Engelbert Theurl, Hannes Winner & Rupert Sausgruber, Hg., *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik*, Berlin: Springer, 129-152  
(d) *Arbeitspapiere*
21. Shire, Karen & Karin Gottschall (2007) Understanding *Employment Systems from a Gender Perspective*, Bremen, ZeS Arbeitspapier 6/2007

(II.) *Nicht-referierte Beiträge für*

- (a) *wissenschaftliche Zeitschriften*
22. Kittel, Bernhard (2006) On the Observability of Causal Mechanisms in Macro-Level Research, in: *Concepts & Methods. Newsletter of the IPSA Committee on Concepts & Methods* 2:2, 15-16
23. Kittel, Bernhard (2005) The American Political Methodology Debate: Where is the Battlefield?, in: *Qualitative Methods. Newsletter of the APSA Organized Section on Qualitative Methods* 3:1, 12-19  
(b) *monographische Reihen (einschließlich book proposals)*
24. Gottschall, Karin & Gerd Günter Voß, Hg. (2003) *Entgrenzung von Arbeit und Leben*, München/Mering: Rainer Hampp Verlag (2005<sup>2</sup>)
25. Gottschall, Karin & Birgit Pfau-Effinger, Hg. (2002) *Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich  
(c) *Sammelbandbeiträge*
26. Gottschall, Karin & Sigrid Betzelt (2003) Zur Regulation neuer Arbeits- und Lebensformen, in: Karin Gottschall & Gerd Günter Voß, Hg., *Entgrenzung von Arbeit und Leben*, München/Mering: Rainer Hampp Verlag (2005<sup>2</sup>), 203-230

### **3.4 Planung des Teilprojekts (Ziele, Methoden, Arbeitsprogramm)**

#### **3.4.1 Forschungsziele**

Im „Goldenen Zeitalter“ des DRIS kennzeichnete den Staat als Arbeitgeber eine besondere, mit herausgehobenen Rechten und Pflichten ausgestattete Beschäftigungsform, die der Rolle des Staates als Gewährleister und Produzent normativer Güter entsprach. Dieser Beschäftigungsform kam weiter eine Vorbildfunktion für die Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen zu, und ihr entsprach schließlich auch

eine soziale Funktion für die Beschäftigung benachteiligter Bevölkerungsgruppen. In diesem Teilprojekt wird der Wandel dieser drei Merkmale öffentlicher Beschäftigung im DRIS im systematischen Ländervergleich nachgezeichnet. Zudem werden die Faktoren ausgemacht, die die Richtung und das Ausmaß des Wandels bestimmen.

Die am Ende von 3.3.1 formulierten Fragen beziehen sich auf das Problem: Wie löst der Staat den Zielkonflikt zwischen Effizienzkonzeptionen und Effektivitätserwägungen im eigenen Wirkungsbereich und welche institutionellen und politischen Randbedingungen gehen mit welchen besonderen Lösungen einher? Die Fragen haben eine diachrone Dimension, die des Wandels als solchem, und zwei Querschnittsdimensionen im Vergleich zwischen Ländern und Verwaltungssektoren. Im Teilprojekt sollen diese Fragen daher durch einen Vergleich der Umsetzung von beschäftigungsrelevanten Reorganisationsmaßnahmen und ihren Auswirkungen auf die Rolle des Staates als Arbeitgeber untersucht und beantwortet werden, und das soll über den Zeitraum von 1980 bis 2010 in drei Ländern und drei Verwaltungssektoren geschehen.

### **Zur Ausgangslage: Variationen des politisch-administrativen Systems und Länderauswahl**

Die Untersuchung geht davon aus, dass sich strukturelle und kulturelle Unterschiede des politisch-administrativen Systems in der besonderen Zielrichtung und Ausgestaltung der Staatstätigkeit äußern. Diese Annahme bezieht Staatstätigkeit in der Arbeitgeberfunktion mit ein: Aus welcher strukturellen und kulturellen Ausgangslage entwickeln sich welche Wandlungsprozesse?

Pollitt und Bouckaert (2004: 93-102) unterscheiden zwischen einem Reformpfad, der von *New Public Management (NPM)* inspiriert ist, und einem *neoweberianischen* Reformpfad. Während im ersten Pfad klassische politische und bürokratische Regelungs- und Leistungsmechanismen durch Marktmechanismen ersetzt werden, wird im zweiten „die klassische Rolle von Staat, repräsentativer Demokratie und bürokratischer Verwaltung im dialektischen Sinne aufgehoben und politisch-administratives Handeln um neue Elemente ergänzt“ (Schnapp 2006: 343). Zu diesen neuen Elementen gehören die Verstärkung der Orientierung staatlichen Handelns an den Bedürfnissen der Bürger, die Aufwertung von Elementen einer Nutzerdemokratie oder die Verdrängung von regelorientiertem durch resultatorientiertes Verwaltungshandeln (siehe auch aus Governance-Perspektive: Jann & Wegrich 2004). Hinsichtlich dieser idealtypischen Gegenüberstellung ist zu fragen: Ist die Generalisierung des neoweberianischen Reformpfades tatsächlich in dieser Allgemeinheit gültig oder sind nicht doch länder- und sektorenspezifische Unterschiede festzustellen, die auf funktionale, externe, ideelle oder politisch-institutionelle Faktoren zurückgeführt werden können? Diese lassen sich jedoch

nicht mit hoch aggregierten Indikatoren erfassen, sondern müssen in Kleinarbeit in vergleichenden Fallstudien erhoben werden.

Die *Auswahl der zu untersuchenden Länder* folgt somit, *erstens*, der Überlegung, sich auf jene Staaten zu konzentrieren, in denen das *NPM* eine Staatstradition herausgefordert hat, in welche diese Ideen nur schwer zu integrieren sind, und dies im Kontrast zu einem Fall zu tun, in dem sich diese Ideen relativ ungebremst auswirken konnten. Zunächst soll daher der von Bouckaert (2006) ausformulierte Idealtypus des neweberianischen Modells bei öffentlichen Beschäftigungsregimes näher durchleuchtet werden. Das geschieht, indem der Wandel in den drei empirisch zu untersuchenden Ländern an Hand aggregierter Indikatoren im Gesamt der OECD-Welt verortet wird. Dieser vorangestellte OECD-weite Vergleich soll die Befunde der Untersuchung im Hinblick auf ihr Generalisierbarkeitspotenzial für andere Länder überprüfbar machen.

*Zweitens* sollen kulturelle, historische und regionale Rahmenbedingungen durch die Beschränkung auf Mitgliedsstaaten der Europäischen Union möglichst konstant gehalten und nur bei der Ausgangslage des politisch-administrativen Systems innerhalb der so abgegrenzten Ländergruppe eine größtmögliche Variation erzeugt werden (Przeworski & Teune 1970; Pennings et al. 2006). Trotz der im Weltmaßstab relativ homogenen Ländergruppe ist zu erwarten, dass gerade die *Struktur des Staates* und seine *Verwaltungskultur* zentrale Bestimmungsfaktoren in der Variation und im Wandel der Arbeitgeberrolle des Staates sind (Pollitt & Bouckaert 2004). Daher zielt die Länderauswahl darauf, die Variation dieser beiden erklärenden Faktoren soweit wie möglich zu maximieren.

Als Referenzland dient uns Großbritannien. Die durch das *NPM* inspirierten Reformen wurden dort weit gehender und durchgreifender umgesetzt als in anderen europäischen Ländern (König 1997), so dass sich Wandel in anderen Ländern am Besten im Kontrast zu diesem Fall feststellen lässt. Großbritannien ist aufgrund seiner Vorreiterrolle besonders gut untersucht, so dass für dieses Teilprojekt keine gesonderte empirische Studie über Großbritannien erstellt werden muss. Eine Sekundärauswertung der bestehenden Literatur reicht aus, um den Kontrast für die drei zu untersuchenden Länder zu bieten.

Für die *Struktur des Staates* ist es wegen der zu erwartenden Variation der verwaltungssektorspezifischen Beschäftigungsregimes bedeutsam, ob der Staat unitarisch oder föderal organisiert ist. In unitarischen Systemen ist außerdem zwischen einem zentralen und einem entlang territorialer Einheiten dezentralisierten Verwaltungssystem zu unterscheiden. Dies spricht nach Pollitt und Bouckaert (2004: 42) und König (1997) für die Wahl Deutschlands, Frankreichs und Schwedens. Diese drei Länder unterscheiden sich auch in der *Verwaltungskultur*: Deutschland hat eine preußische Rechtsstaatskultur, Frankreich ist napoleonisch geprägt, und Schweden hat eine legalistisch-korporatistische Kultur entwickelt. Großbritannien hingegen

kombiniert eine unitarische, zentralisierte Verwaltungsstruktur mit einer *public-interest*-Kultur, die das Allgemeinwohl in den Mittelpunkt staatlicher Tätigkeit stellt und nicht die reine Orientierung an der Rechtsstaatlichkeit von Verwaltungshandeln. In Tabelle 1 sind die primären Vergleichsdimensionen der Länderauswahl zusammengefasst, ferner wird die Rolle der Länder und der zentrale Länderfokus des Vergleichs für jedes der drei Auswahlkriterien ausgewiesen.

**Tabelle 1: Vergleichsdimensionen der Länderauswahl**

Rolle	Land	Reformpfad	Struktur des Staates	Verwaltungskultur
Referenzland	Großbritannien (UK)	New Public Management	Unitarisch, zentralisiert, koordiniert	Public Interest
Untersuchungsländer	Deutschland (DE)	Neoweberianisch	Föderal, verbandsmäßig-sektoral koordiniert	„Preußischer“ Rechtsstaat
	Frankreich (FR)	Neoweberianisch	Unitarisch, zentralisiert	„Napoleonischer“ Rechtsstaat
	Schweden (SE)	Neoweberianisch	Unitarisch, dezentralisiert	„Aktiver Staat“
Vergleichsfokus		UK vs. DE, FR, SE	DE vs. FR, SE FR vs. SE	UK vs. DE, FR, SE SE vs. DE, FR DE vs. FR

Aus der in Großbritannien herrschenden Doktrin der Parlamentssoveränität leitet sich eine unitarische Staatsauffassung ab. Demnach nehmen nachgeordnete Ebenen des politischen Systems lediglich delegierte Aufgaben wahr, die sich im Prinzip jederzeit mit parlamentarischer Mehrheit widerrufen lassen (Sturm 2003). Versteht man den Staat als „notwendiges Übel“, muss das Parlament das öffentliche Handeln besonders stark kontrollieren. Ebenso werden *civil servants* nicht als Beschäftigte mit Sonderstatus, sondern als Bürger mit besonderem Status betrachtet, Bürger, die für die Öffentlichkeit arbeiten und dieser Loyalität schulden.

Die deutsche Staatsstruktur ist durch die starke Stellung der Länder und die hohe Bedeutung der sektoralen Selbstorganisation in Verbänden geprägt (Goetz 2000). Der Verwaltungskultur liegt das preußische Konzept des Rechtsstaates zugrunde, das zu einem stark begrenzten Ermessen des Beamten bei hohem Schutz vor politischer Instrumentalisierung führt und zugleich die juristische Qualifikation als Regelqualifikation für höhere Verwaltungspositionen vorsieht. Auch das Beamtenrecht selbst ist als ein eigener Zweig des Verwaltungsrechts stark entwickelt.

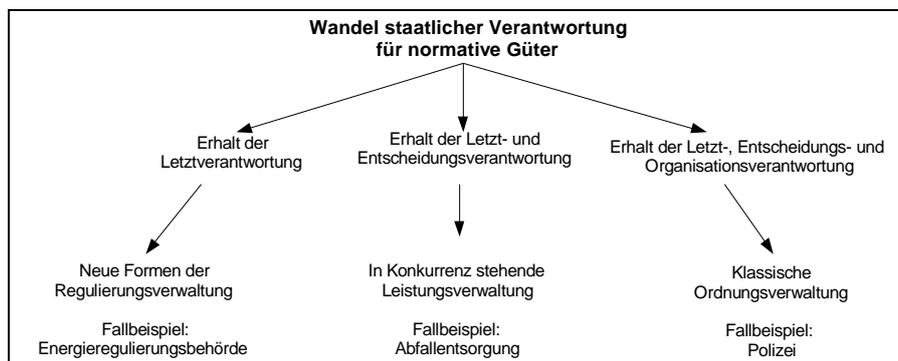
Frankreich hat einen starken Zentralstaat. Er ist charakterisiert durch die Prinzipien der landesweiten Uniformität der Verwaltungsstruktur, der Konzentration der Macht auf zentralstaatlicher Ebene und dort in den ministeriellen Departements, sowie durch die Vorherrschaft des Staates gegenüber Lokalverwaltungen (Meininger 2000). Dieser von Napoleon aus dem *Ancien Régime* übernommenen Struktur entspricht eine mächtige Verwaltungselite, die sich in der V. Republik in ein zunehmend politisiertes Technokratentum verwandelt hat (Kempf 2003).

In Schweden stehen der zentralstaatlichen Verwaltung sehr einflussreiche regionale und lokale Verwaltungen gegenüber (Jahn 2003). Jede Ebene hat eine politisch gewählte Regierung und Verwaltung, wobei der Zentralstaat auch über Vertretungen auf regionaler und lokaler Ebene verfügt. Diese Gemengelage ist als dezentralisiertes, aber unitarisches System zu kennzeichnen. Die Verantwortung für das Verwaltungshandeln liegt nicht beim Minister, sondern bei einem Generaldirektor der Verwaltung. Dies führt zu einem Dualismus zwischen politisch handelnden Ministerien und legalistisch geführten Verwaltungen, der durch eine korporatistisch unterlegte Kooperation – bei hohem staatlichen Interventionsniveau – geprägt ist.

### Analytischer Rahmen: Verlagerungsprozesse öffentlicher Verantwortung

Aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede im politisch-administrativen System ist zu erwarten, dass sich der Staat als Arbeitgeber in verschiedenen Ländern und Verwaltungssektoren unterschiedlich wandelt. Ob es trotz dieser Unterschiede einen länder- und sektorenübergreifenden Trend gibt, wird mit Hilfe zentraler Unterscheidungen geklärt, die der Gesamtkonzeption des Sfb 597 entsprechen.

**Abbildung 1: Wandel staatlicher Verantwortung für normative Güter**



Wir gehen von dem Kernbefund der ersten Sfb-Phase aus: Die im DRIS vereinten drei Ebenen der Verantwortung für die Bereitstellung normativer Güter – Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung – differenzieren sich aus und untersuchen nun: Wie wirkt sich diese Ausdifferenzierung auf die Arbeitgeberrolle des Staates aus? Wir binden also den Wandel der Rolle des Staates als Arbeitgeber an den Wandel staatlicher Verantwortung für normative Güter zurück, der (wie in Abbildung 1 dargestellt) in drei Ausprägungen auftreten kann: Erhalt der  
→ *Letztverantwortung* bei Abgabe der Entscheidungs- und Organisationsverantwortung,

- *Letzt- und Entscheidungsverantwortung* bei Abgabe der Organisationsverantwortung und
- *drei* Verantwortungstypen in einer Hand.

Bei jeder dieser Varianten sind besondere Entwicklungen zu erwarten, die den Wandel des Beschäftigungsregimes bestimmen. Zugleich treten diese Ausprägungen nicht zufällig auf, sondern sie sind typischerweise in bestimmten öffentlichen Verwaltungssektoren stärker vertreten als in anderen.

Neben dieser Klassifikation nach Verantwortungsabstufung sind auch, nach Möglichkeit, die Ebenen der Verwaltung zu berücksichtigen, also Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung (Bogumil & Jann 2005). Damit maximieren wir das Spektrum möglicher beschäftigungsrelevanter Settings im Rahmen unseres Designs und erreichen die in diesen Grenzen größtmögliche Verallgemeinerbarkeit der Befunde.

*Fall 1: Erhalt von Letztverantwortung bei Abgabe von Entscheidungs- und Organisationsverantwortung (neue Regulierungsbehörden).* Auch in Aufgabenfeldern, in denen der Staat sich aus der Leistungsbereitstellung und Entscheidung (insbesondere im Zuge von Privatisierungen) zurückgezogen hat, braucht er Personalressourcen, um seine mit der Letztverantwortung verbundene Kontrollfunktion auch ausüben zu können. In den durch die Privatisierung von Monopolverwaltungen entstandenen Märkten wurden Regulierungsbehörden neu geschaffen oder aus bestehenden Verwaltungseinheiten neu zusammengefügt. Für die Analyse des Wandels öffentlicher Beschäftigungsformen sind diese Neugründungen vor allem deshalb wichtig, weil sie dem Gesetzgeber und der Verwaltungsspitze die Gelegenheit boten, Einheiten der öffentlichen Verwaltung unter geänderten Rahmenbedingungen neu zuzuschneiden und sie auf der Grundlage neuer Ideen über das geeignete Beschäftigungsregime einzurichten. Konzeptionen des *NPM* sollten gerade in diesen Einheiten eine größere Chance haben, sich unbelastet von gewachsenen Interessenstrukturen und Pfadabhängigkeiten durchzusetzen. Insofern können diese Behörden als kritische Fallstudie des *NPM* im falsifikatorischen Sinne dienen (*most likely case*; Gerring 2007: 120). Sollte sich hingegen herausstellen, dass traditionelle Konzeptionen auch in diesen Behörden vorherrschen und daher die Neugründung weniger Einfluss auf das Beschäftigungsregime hat als die Verwaltungstradition, dann deutet das darauf hin, dass der Wandel in der Arbeitgeberrolle des Staates grundsätzlich beschränkt ist.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Im *Fall 1* haben wir *Regulierungsbehörden im Energiesektor* als Untersuchungsbeispiel ausgewählt: Für den Energiesektor gibt es in Frankreich (Commission de Régulation de l'Énergie, CRE) und Schweden (Energimarknadsinspektionen, seit 2005) eigene Regulierungsbehörden. In Deutschland ist 2005 durch Erweiterung der 1998 eingerichteten Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post zur „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ (BNetzA) eine branchenübergreifende Regulierungsbehörde entstanden, die über 2.400 Beschäftigten verfügt und 80-90% des Strom- und Gasmarktes zentral überwacht.

*Fall 2: Beibehaltung von Letzt- und Entscheidungsverantwortung bei Abgabe lediglich der Organisationsverantwortung (bei in Konkurrenz gestellter Leistungsverwaltung).* Behält der Staat neben der *Letzt-* auch die *Entscheidungsverantwortung* und gibt allein die Organisationsverantwortung ab, wird die öffentliche Leistungserbringung ganz oder teilweise „vermarktet“. Das kann in verschiedenen Varianten auftreten: so die Auslagerung bisher selbst erledigter Aufgaben an ein privates Unternehmen, an dem der Staat selbst mit einer Sperrminderheit beteiligt ist; die Überführung öffentlich-rechtlicher Organisationen in private Rechtsformen; oder die kooperative Bereitstellung normativer Güter durch öffentliche Einrichtungen und Private (*Public Private Partnerships*). Eine weitere Form der Vermarktlichung besteht darin, dass ein Markt neu geschaffen wird, auf dem staatliche Einrichtungen der Konkurrenz privater Unternehmen ausgesetzt werden. In diesem Fall handeln Verwaltungen, meist sind es Leistungsverwaltungen, weitgehend unter denselben Rahmenbedingungen wie private Unternehmen, allerdings in einem arbeitsrechtlichen Rahmen öffentlicher Beschäftigung. Hier kann der Marktdruck die öffentliche Einrichtung zu Effizienzsteigerung zwingen. Diese Form partieller Vermarktlichung ist für unser Forschungsvorhaben besonders wichtig, weil wir hier die Reichweite von Reformen unter Marktkonkurrenz, aber bei Beibehaltung des staatlichen Beschäftigungsregimes analysieren können.<sup>9</sup>

*Fall 3: Beibehaltung aller Verantwortungsebenen (klassische Ordnungsverwaltung).* Bleiben alle *drei Verantwortungsebenen* beim Staat, dann vollzieht sich Wandel über die *Binnenreform* öffentlicher Einrichtungen. Reformen nach Art des *NPM* stehen im Zentrum dieser insbesondere auch die klassische Ordnungsverwaltung kennzeichnenden Entwicklungsrichtung (Budäus 1998; Naschold & Bogumil 2000; Pollitt & Bouckaert 2004). Reformanstöße sind nicht externe Bedingungen wie der Erstaufbau einer Behörde zur Überwachung eines Marktes oder die Anpassung einer öffentlichen Einrichtung an einen neu entstandenen Markt, Anstoß ist vielmehr eine durch die behördliche Hierarchie verordnete Neukonzeption. In der Literatur über die Möglichkeiten verordneten institutionellen Wandels werden die

---

<sup>9</sup> Diese Entwicklung soll im *Fall 2* beispielhaft in der *öffentlichen Abfallwirtschaft* untersucht werden. Während Abfallbeseitigung im „Goldenen Zeitalter“ des DRIS eine rein öffentliche Angelegenheit war, die überwiegend in kommunaler Verantwortung lag, wurde dieser Sektor in den meisten OECD-Staaten durch das Schaffen eines Marktes für Abfallprodukte jedenfalls teilweise vermarktet. Das führte zu einer Vielzahl verschiedenartiger Konstellationen zwischen privaten Unternehmen, Unternehmen in öffentlichem Besitz und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen. Deutschland, Frankreich und Schweden weisen bei der Liberalisierung der Abfallwirtschaft eine ähnliche Struktur auf: Im Bereich wieder verwertbarer Stoffe sind überwiegend private Unternehmen zuständig, während beim Hausmüll die Letzt- und Entscheidungsverantwortung bei den Kommunen verblieben ist, die jedoch Dritte mit der Organisation der Dienstleistung beauftragen können (Hemmer et al. 2003). Dadurch ist ein Markt entstanden, auf dem in der Regel alte und neue kommunale Unternehmen mit privaten Anbietern konkurrieren. Die Spannweite dieser Privaten reicht von Kleinbetrieben mit lokaler Bedeutung bis zu europaweit agierenden Konzernen (vgl. Höferl 2005).

Chancen bürokratische Reformen durchzusetzen eher pessimistisch eingeschätzt (Goodin 1996). Deshalb bildet die Binnenreform, die „innere Reform“, den theoretischen Gegenpol zur Neugründung einer Behörde, und dient die Analyse dieser Reform als kritische Fallstudie im bestätigenden Sinn (*least likely case*; Gerring 2007: 116): Wenn sich folgenreiche Reformen sogar hier beobachten lassen, dann bestätigt dies einen durchschlagenden Wandel in der Arbeitgeberrolle des Staates.<sup>10</sup>

In Tabelle 2 fassen wir nun die Sektorenauswahl zusammen und stellen einen Bezug zu den klassischen verwaltungswissenschaftlichen Unterscheidungen her.

**Tabelle 2: Verwaltungssektorenauswahl**

Verantwortungsumfang	Verwaltungstyp	Primär untersuchte Verwaltungsebene	Untersuchungsfall
Letztverantwortung	Neue Formen regulativer Verwaltung	Bund	Energiesektorregulation
Letzt- und Entscheidungsverantwortung	Leistungsverwaltung	Kommune	Abfallbeseitigung
Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung	Klassische Ordnungsverwaltung	Länder, Gemeinden	Polizei

### **Beschreibung: Dimensionen und Merkmale des Wandels der Arbeitgeberrolle**

Der Wandel der Arbeitgeberrolle des Staates soll, den im Resümee (vgl. 3.3.1) gestellten Fragen folgend, für die drei wesentlichen Funktionen öffentlicher Beschäftigung untersucht werden: die Privilegierung und Heraushebung öffentlicher Beschäftigung, die Integrationsfunktion und die Vorbildfunktion. Für diese Untersuchung zur Beschreibung des Wandels werden die Reformen und damit verbundenen Entwicklungen in den drei Fällen nach einem einheitlichen Raster analysiert, womit ein Maximum an Vergleichbarkeit hergestellt werden soll (vgl. Tabelle 3). Die bisherigen Befunde in der Literatur deuten darauf hin, dass wir auf eine erhebliche Variation treffen werden.

<sup>10</sup> Im *Fall 3* werden sich unsere Studien auf die *Polizei* konzentrieren. Sie ist als Garant von Sicherheit eine zentrale Staatseinrichtung. Sie gilt in Europa auch bei forcierter Verwaltungsreform bisher als im Kern nicht übertragbare Staatsaufgabe und als das Beispiel für klassische Ordnungsverwaltung. Die Organisationsstruktur der Polizei bietet zudem die Möglichkeit, neben der zentralstaatlichen (Regulierungsbehörde) und kommunalen Ebene (Abfallwirtschaft) auch die regionale Ebene einzubeziehen, und somit dem Beschäftigungswandel im gesamten Staatsapparat auf die Spur zu kommen. In Schweden und Deutschland sind große Teile der Polizei den sub-nationalen Ebenen zugeordnet; in Frankreich werden Polizeiaufgaben von drei Behörden wahrgenommen, von denen die beiden größten der zentralstaatlichen Ebene zugeordnet sind. In allen drei Ländern kam es bei der Polizei in den letzten Jahren zu Reorganisationen, die auf veränderte Aufgabenprofile der Beschäftigten schließen lassen. (Für Schweden vgl. Ivarsson Westerberg & Forssell 2005; für Frankreich Horton 1995; für Deutschland Christe-Zeyse 2006.)

Im Folgenden stellen wir die drei Funktionen öffentlicher Beschäftigung mit den dazu gehörigen Untersuchungsmerkmalen vor. Dabei werden die Anfangs- und Endpunkte des Wandels (Staatsdiener und Dienstleister) als Idealtypus dargestellt.

Zur Analyse der ersten Funktion, der Besonderheit und Privilegierung öffentlichen Beschäftigung, unterscheiden wir mit der arbeits(markt)politischen wie verwal

**Tabelle 3: Wandel des Staates als Arbeitgeber: Dimensionen und Merkmale**

Dimensionen und Merkmale	Beschäftigungstypus (Idealtypus)	
	Staatsdiener	Dienstleister
<b>1. Regulierung der Arbeitsverhältnisse</b>		
Rechtsform und Status	Beamte (oder beamtenähnliche Privilegien und Pflichten)	Angestellte
Kollektive Regulierungen	Autoritativ/unilateral	Tarifvertraglich
Regulierung bei Arbeitskonflikten	Disziplinarrecht, kein Streikrecht	Streikrecht
<b>2. Personalpolitik</b>		
Einstellungsvoraussetzung	Formalisiert, hoch	Gering formalisiert, hoch
Rekrutierung	Eigenständige <i>Public Service</i> Ausbildungswege	Allgemein qualifizierende Ausbildungen
Personalmanagement - Beurteilung - Leistungsanreize - Leistungskontrolle	Laufbahnprinzip <i>Career based</i>	<i>Position based</i>
Personalentwicklung - Weiterbildung - Aufstiegswege		
<b>3. Personalsystem</b>		
Ausgangssituation des Wandels	Geschlossen	Offen
<b>4. Integrationsfunktion des öffentlichen Beschäftigungsregimes</b>		
Differenz zur Beschäftigungsstruktur in der Privatwirtschaft	Hoch	Gering
<b>5. Vorbildfunktion des öffentlichen Beschäftigungsregimes</b>		
Entlohnung/ soziale Sicherheit	Hoch	Gering
Arbeitsplatzsicherheit	Hoch	Gering
Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten	Hoch	Gering
Gleichbehandlung	Hoch	Gering

tungswissenschaftlichen Forschung zwischen Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses (1. Hauptzeile in Tabelle 3) und Personalpolitik (2. Hauptzeile). Beide Ebenen zielen vorrangig auf das Arbeitgeberverhalten. Bei der Regulierung stehen

institutionelle Rahmenbedingungen, bei der Personalpolitik hingegen mehr oder weniger normierte Praktiken im Vordergrund. Kriterien der Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses sind: die Rechtsform des Arbeitsverhältnisses (Beamte/Angestellte); die kollektivvertragliche Regelung (autoritativ, tarifvertraglich, gemischt); die Handlungsmöglichkeiten bei Arbeitskonflikten (Streikrecht) bzw. Loyalitätspflichten. Elemente der Personalpolitik sind: Einstellungsvoraussetzungen und Rekrutierung; Personalmanagement (Personaleinsatz und -bewertung, Leistungskontrolle und Anreizmechanismen); sowie Personalentwicklung (Weiterbildung und Karrieregestaltung).

Während im traditionellen bürokratischen Beschäftigungsregime Personalpolitik praktisch im Laufbahnmodell aufgehoben und insofern als Anforderung an Leitungspersonal nicht besonders ausgeprägt war, gewinnt sie mit der Einführung von effizienzorientierten Verwaltungsreformen klar an Bedeutung (Bach & Della Rocca 2000; Kißler et al. 2006: 15). Auf beiden Ebenen dürfte im Ländervergleich die Ausgangssituation variieren, die sich als mehr oder weniger geschlossenes öffentliches *Personalregime* typisieren lässt (3. Hauptzeile). Diese Dimension der verdichteten Typisierung von Varianz öffentlicher Beschäftigung in der Ausgangslage dürfte auch für den Wandel relevant sein, da in offenen Personalregimen Veränderungen von Arbeitsbedingungen leichter umsetzbar sein dürften. Anhand der Dimensionen Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse, Personalpolitik und Personalsystem lässt sich der Kern des öffentlichen Beschäftigungsregimes analysieren.

Wenden wir uns nun der Integrationsfunktion *öffentlicher Beschäftigungsregime* zu. Für deren Analyse (4. Hauptzeile) untersuchen wir die *Beschäftigungsstruktur* im Hinblick auf die Repräsentanz der im Arbeitsmarkt strukturell benachteiligten Gruppen: Berücksichtigt werden die Beschäftigungschancen von Personen, die im privatwirtschaftlichen Sektor weniger Möglichkeiten haben, wie Frauen, Mitglieder ethnischer Minderheiten und Behinderte, evtl. auch ältere Beschäftigte. Während in vielen Ländern die gesetzlichen Bestimmungen über die Gleichbehandlung im Untersuchungszeitraum deutlich verschärft worden sind, kann die Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen sowie ihre tatsächliche Umsetzung in Verwaltungspraxis durchaus variieren.

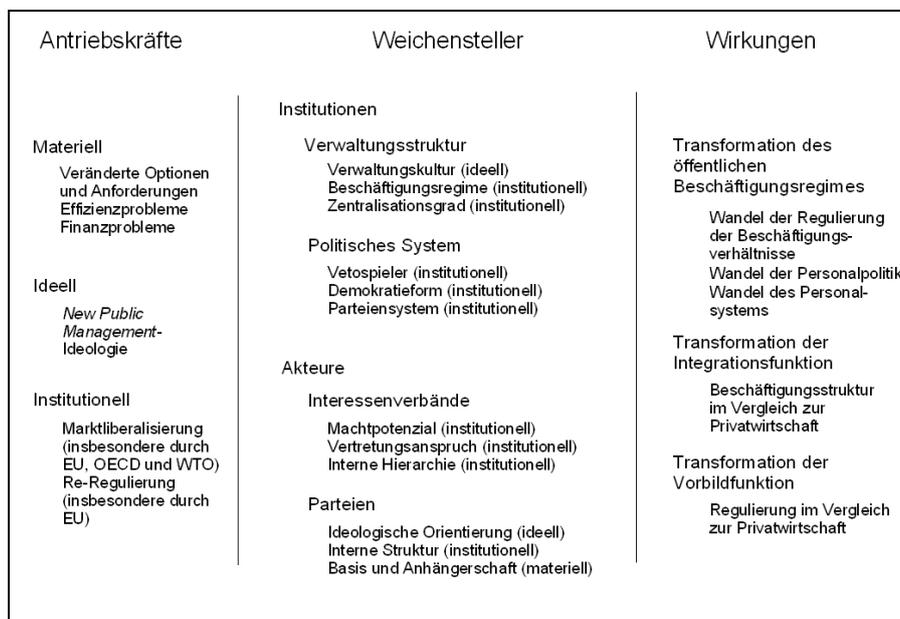
Hier wie auch bei der dritten Funktion, der *Vorbildfunktion* öffentlicher Beschäftigung (5. Hauptzeile), ist öffentliche Beschäftigung in direktem Vergleich zu Strukturen und Regulierung in der Privatwirtschaft – je nach *Arbeitsmarktregime* (*coordinated* versus *un-coordinated market economies* und Abstufungen bei den *coordinated market economies*) unterschiedlich – zu untersuchen. Zu erforschen ist im Hinblick auf die Vorbildfunktion: In welchem Ausmaß hat sich die Vorbildfunktion der öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse gegenüber der Privatwirtschaft zu einer Orientierung der Regulierung öffentlicher Arbeitsverhältnisse an privatwirtschaftlichen Regeln verkehrt und inwieweit konvergiert dieser Trend im Ländervergleich? Merkmale für die Vorbildfunktion und ihre eventuelle Verkehrung sind:

Entlohnung und soziale Sicherung; Arbeitsplatzsicherheit; Gestaltung von Aufstiegsmöglichkeiten; und Weiterbildung sowie Gleichstellung.

**Erklärungsschema: Antriebskräfte und Weichensteller**

Die soeben beschriebene Variation des Wandels der Arbeitgeberrolle des Staates zu erklären ist Gegenstand einer weiteren Untersuchungsfrage. Bei der Erklärung der beobachteten Wandlungsprozesse wird zwischen Antriebskräften und Weichenstellern unterschieden: Antriebskräfte sind die Faktoren, die den Wandel auslösen und antreiben. Weichensteller sind hingegen die Faktoren, die dem Wandel eine besondere Richtung und Geschwindigkeit geben (siehe Abbildung 2).

**Abbildung 2: Erklärungsschema**



*a) Antriebskräfte*

Antriebskräfte des Wandels sind in der inneren Dynamik der Gesellschaft und des Staates und in den sich ändernden Rahmenbedingungen zu verorten. Als Nullhypothese des rein funktional bestimmten Wandels des Beschäftigungsregimes, der keinerlei politischen oder institutionellen Einflüssen unterliegt, kann der Verweis auf den Einfluss geänderter staatlicher Handlungsmöglichkeiten und veränderter Anforderungen an den Staat betrachtet werden. Hierzu gehören: Marktinnovationen wie der Stromhandel; geänderte gesetzliche Anforderungen wie die Abfalltrennung;

technologische Möglichkeiten wie die Überwachung von Verdächtigen auf Distanz; oder ein geändertes Sicherheitsbedürfnis von Bürgern.

Zu den materiellen Antriebskräften zählen, *erstens*, veränderte Optionen und Anforderungen, die durch Marktinnovationen, technologischen Fortschritt oder den Wandel der Bedürfnisse der Bevölkerung bedingt sind. *Zweitens* ist die Lösung von Effizienzproblemen des Staates, die durchaus mit der Ausgestaltung des öffentlichen Dienstverhältnisses und damit der Arbeitgeberrolle des Staates zusammenhängen können, jedenfalls für die Arbeitgeberrolle folgenreich (Pollitt & Bouckaert 2004). *Drittens* verschärfen die – schon in den 1970er Jahren diagnostizierten (O'Connor 1974) und seither verschärft auftretenden – strukturellen Finanzprobleme des Staates die Transformationsdynamik (Scharpf & Schmidt 2000).

Als wichtige ideelle Antriebskraft ist die Erlangung der internationalen Diskurshegemonie wirtschaftsliberaler Vorstellungen im Verlauf der 1980er Jahre zu betrachten (Hall 1993). Sie äußert sich in der internen Organisation des Staates als *New Public Management (NPM)*.

Die Rolle institutioneller Antriebskräfte ist primär im supra- und internationalen Bereich angesiedelt. Zum einen wird der starke externe politische und rechtliche Druck auf Marktliberalisierung deutlich in der von der EU vorangetriebenen Schaffung des Binnenmarktes. Diesem liegt die eher ideell wirksame Strategiediskussion internationaler Organisationen wie der OECD oder der Weltbank zugrunde (OECD 1994, 2005b). Zum anderen werden in der EU über die Marktliberalisierung hinaus auch rechtliche Normen angeglichen, was den Regulierungsmodus transformieren und etwa zu einer Re-Regulierung führen kann (Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2006).

#### *b) Weichensteller*

Zunächst ist das historische Erbe als zentraler Faktor für Reformbestrebungen hervorzuheben. Insbesondere das historisch gewachsene Beschäftigungsregime, das Ausmaß und die Struktur der Beschäftigung bestimmen den Zuschnitt von Reformen. Das entspricht einer neoinstitutionalistischen Perspektive: Institutionen, als formelle oder informelle Regelsysteme einer Gesellschaft (North 1990; Scott 2001), schränken die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen und die Spielräume für politisches Handeln ein. Die zentralen *Institutionen* für die Wandlungstendenzen des Staates in seiner Arbeitgeberfunktion sind die Verwaltung selbst und die für das Spiel zwischen Regierung und Opposition relevanten Institutionen des politischen Systems. Aus institutioneller Sicht ist daher eine detaillierte Analyse der Wandlungsresistenz der Verwaltungsstruktur und der Strukturen des politischen Systems vonnöten, die den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess prägen.

Mit einer rein institutionell ausgerichteten Analyse kann die Frage nach der Transformation des Staates nicht beantwortet werden: Sie kann keine Auskunft darüber geben, ob die beteiligten *Akteure* eine Transformation überhaupt einleiten wol-

len. Wenn institutionelle *windows of opportunity* bestehen, sie aber wegen der besonderen Ausprägung der Zielsetzungen der Regierung nicht genutzt werden, wird ein Reformprozess erst gar nicht angestoßen. Als Weichensteller müssen daher korporative Akteure, Parteien und Interessenorganisationen berücksichtigt werden.

Eine isolierte Betrachtung einzelner Akteure und Institutionen wiederum wird der Dynamik der politischen Prozesse nicht gerecht: Es ist mit intensiven *Interaktionseffekten* zwischen den beteiligten Akteuren zu rechnen. Erst die wechselseitige Beeinflussung und die strategische Interaktion miteinander entscheidet über die Richtung, die die Transformation öffentlicher Beschäftigungsregimes nimmt. Sowohl Institutionen als auch Akteure lassen sich näher ausdifferenzieren nach Faktoren, die auf der Ebene materieller, ideeller oder institutioneller Weichensteller wirken.

### **Institutionen**

#### *Verwaltungsstruktur*

Als institutionelle Faktoren sind zunächst die Ergebnisse vergangener Entscheidungen und Entwicklungen anzusprechen. Im Sinne der Pfadabhängigkeitsthese (Pierson 2000) sollten etablierte Verwaltungsstrukturen die durch die Antriebskräfte bewirkten Anpassungsbewegungen der Arbeitgeberfunktion des Staates materiell und ideell – was die als erreichbar wahrgenommenen Reformziele angeht – einschränken. *Erstens* haben sich jeweils länderspezifische Traditionen und Verwaltungskulturen herausgebildet, die auf der Ebene ideeller Weichensteller zu analysieren sind (Peters 2000; König 1997). Die Werte und Traditionen des jeweiligen politischen Regimes dienen der Verwaltung als Bezugspunkte und verstetigen so staatliches Handeln. *Zweitens* kann das Beschäftigungsregime – als Gesamtsystem der kodifizierten Rechte und Pflichten der öffentlich Bediensteten – die Möglichkeiten der Wandlungsdynamik der Arbeitgeberfunktion des Staates beeinflussen. Neben arbeitsrechtlichen Regelungen kann insbesondere Varianz im Bestimmungsmodus der Arbeitsbedingungen zu unterschiedlichen Reformprozessen führen (Traxler 1998; Bach et al. 1999). *Drittens* kann die vertikale Ausdifferenzierung des Staates die Möglichkeiten der Zentralregierung einschränken, ihre Ziele direkt und unmittelbar auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung durchzusetzen. Hierbei wird zwischen zentralistischen und föderalen Strukturen unterschieden (Kuhlmann 2006; Hesse & Sharpe 1991; Wollmann 1999; Obinger et al. 2005). Sowohl das Beschäftigungsregime als auch der Zentralisationsgrad der Verwaltung wirken als institutionelle Weichensteller.

#### *Verfasstheit des politischen Systems*

Wegen den Beharrungstendenzen, die der etablierten Verwaltungsstruktur innewohnen, sind Reformen jedoch nicht unmöglich. Die institutionelle Struktur des politischen Systems bestimmt, inwieweit einzelne Akteure Gelegenheit erhalten,

ihre Positionen auf politischer Ebene durchzusetzen. *Erstens* variiert das Ausmaß, in dem die Verfassung formelle (Tsebelis 2002) oder die realpolitischen Gepflogenheiten informelle (Immergut 1989) Ansatzpunkte für die Einflussnahme von Interessengruppen oder für Perspektiven im politischen Willensbildungs- und Umsetzungsprozess bietet. *Zweitens* beeinflusst die Demokratieform – üblicherweise in Konsens- und Mehrheitsdemokratie unterschieden (Lijphart 1999) – wesentlich Art und Chancen der Durchsetzung von Regierungspositionen. *Drittens* ist das Parteiensystem wesentlich, wenn es darum geht, die Durchsetzungschancen der an einer Verwaltungsreform beteiligten Akteure zu bestimmen (Wolinetz 2006). Alle drei betrachteten Dimensionen des politischen Systems sind institutionelle Weichensteller von Transformationsprozessen des Staates.

## **Akteure**

### *Interessenorganisationen*

Ob sich politischer Widerstand gegen die Veränderungen der Rolle des Staates als Arbeitgeber mobilisieren lässt, hängt *erstens* vom Machtpotenzial der Organisationen ab, die ein solches Interesse haben: In erster Linie ist an Gewerkschaftsverbände und Standesorganisationen des öffentlichen Dienstes zu denken (Naschold & Bogumil 2000). *Zweitens* ist zu fragen: Wie spezifisch kann der Vertretungsanspruch insbesondere von Gewerkschaften formuliert werden? Hier ist zu unterscheiden zwischen besonderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und denen des gesamten Dienstleistungssektors (Waddington & Kerr 1999; Bach & Della Rocca 2000). *Drittens* ist relevant: Wie sind Interessenverbände intern strukturiert? Je weniger streng sie hierarchisch durchgeformt sind, desto schwerer fällt es, eine konsistente Strategie nach außen zu vertreten (Traxler et al. 2001). Alle drei Faktoren sind institutionelle Weichensteller.

### *Parteien*

Parteien bestimmen die Zielsetzung der Regierung. Insofern ist bei der Analyse von Reformprozessen im öffentlichen Dienst die Strategie der Parteien zentral. *Erstens* ist auf der Ebene ideeller Weichensteller nach der ideologischen Position der Parteien und ihrem Wandel zu fragen (Schmidt 1996; Ross 1997). *Zweitens* ist die interne Struktur von Parteien als institutioneller Weichensteller relevant für ihre interne Meinungsbildung. Je mehr Machtbefugnisse die Parteileitung hat, desto unabhängiger kann sie von der Parteibasis handeln (Katz & Mair 1995). *Drittens* ist das Profil der Parteibasis und der Anhängerschaft als materieller Weichensteller zu beachten. Wie verteilen sich öffentlich Bedienstete im Parteienspektrum und wie aktiv sind sie in den Parteien? Wenn eine Partei einen besonderen Vertretungsanspruch öffentlich Bediensteter formuliert, kann sie diese Position in den politischen Willensbildungsprozess einbringen. Sie riskiert jedoch zugleich, sich dann als Vertre-

tung eines Sonderinteresses zu isolieren (Pierson 1994; von Beyme 2000; Mair et al. 2004).

### **Interaktionseffekte**

Die genannten Weichensteller dürften hochgradig interaktiv wirken. So ist eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung und Vorhandensein von Vetospielern erwartbar. Wie in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wiederholt festgestellt wurde, ist der Vetospielereffekt nur wirksam, wenn die Spieler eine Policy-Präferenz haben, die von jener der Regierung abweicht (Kittel & Obinger 2003; Cusack & Fuchs 2003). Diese Art Interaktion ist auch und gerade zu erwarten, wenn es darum geht, den Wandel des Staates als Arbeitgeber zu erklären. Dieses komplexe Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren zu entwirren, ist Aufgabe des Erklärungsteils unseres Teilprojektes.

### **Hypothesen**

Zu den am Ende von 3.3.1 formulierten Fragen lassen sich auf der Grundlage dieser Überlegungen entsprechende Hypothesen formulieren:

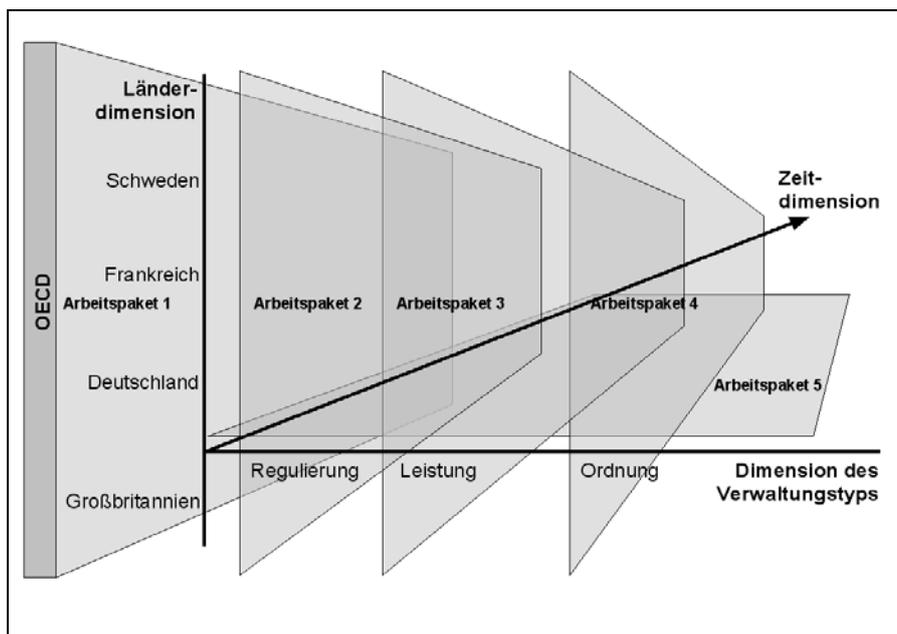
- H1: Die Unterscheidung öffentlicher und privater Beschäftigungsregimes wird für alle Sektoren zunehmend unschärfer, differenziert sich jedoch nach der unterschiedlichen Verantwortung des Staates für die Bereitstellung öffentlicher Güter aus. Insofern ist ein Zusammenhang zwischen der Reform staatlicher Aufgaben und dem Wandel des öffentlichen Beschäftigungsregimes zu erwarten: Je stärker das Beschäftigungsregime an die Aufgaben gekoppelt wird, desto mehr überlagern die Effizienzaspekte die Effektivitätsziele.
- H2: Die Vorbildfunktion des Staates für den privaten Sektor schwindet in dem Maße, wie das staatliche Beschäftigungsregime seinem privaten Gegenpart nachgebildet wird.
- H3: Je stärker der Dienstleister- gegenüber dem Staatsdienertyps in den Vordergrund tritt, desto mehr lässt die redistributive Funktion öffentlicher Beschäftigung nach: Die im öffentlichen Beschäftigungsregime geltenden Regeln und die Praxis der Personalpolitik entkoppeln sich so zunehmend voneinander.
- H4: Die Hegemonie des *NPM*-Diskurses, veränderte Optionen und Anforderungen, Effizienz- und Finanzprobleme, Marktliberalisierungstendenzen sowie Re-Regulierung durch die EU wirken gemeinsam in Richtung einer Verstärkung der Effizienzorientierung von Beschäftigungsregimes.
- H5: Das Verhältnis zwischen Effizienz und Effektivität bei der Bereitstellung normativer Güter durch die öffentliche Hand wird insbesondere bestimmt durch die Stärke tradierter Verwaltungsstrukturen und -kulturen und die In-

tensität der Kooperation in Interaktionsnetzen zwischen den Regierungsparteien und den für den öffentlichen Dienst zentralen Gewerkschaften.

### 3.4.2 Untersuchungsmethode

Die Untersuchung zielt auf einen diachronen Vergleich dreier Verwaltungssektoren in drei Ländern und ist als ein Satz ineinander geschachtelter vergleichender Fallstudien angelegt, die auf einem OECD-weiten Vergleich von Aggregatdaten aufsetzen (siehe Lieberman 2005). Dies folgt aus dem Forschungsinteresse, Ursachen für die kollektiven Entscheidungen zur Reform von Beschäftigungsregimes im öffentlichen Dienst auszumachen. Auch soziale und politische Makrophänomene sollen aber untersucht werden, die sich nur bedingt durch quantitative Verfahren erfassen lassen (Kittel 2006). Die einzelnen Studien lassen sich vom Ansatz der systematischen Prozessanalyse leiten (George & Bennett 2005; Schimmelfennig 2006). In diesem Forschungsdesign wird die Variation der zentralen Erklärungsfaktoren maximiert und es werden drei Vergleichsdimensionen kombiniert (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Vergleichsdimensionen und Arbeitspakete<sup>11</sup>



<sup>11</sup> Zur Erläuterung der Arbeitspakete siehe 3.4.3

Die *erste* Vergleichsdimension ist der *diachrone Vergleich* vom Ende des „Goldenen Zeitalters“ des DRIS Anfang der 1980er Jahre mit der heutigen Situation. Es geht also um grob ein Vierteljahrhundert intensiver Bemühungen um eine „Rekalibrierung“ der staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Zeitraum ist hinreichend groß und bewegt, dass wir Unterschiede in Reformrichtung und -geschwindigkeit beobachten können. Wir wollen die allgemeinen Trends und ihre Variation systematisch erfassen und beschreiben, wobei wir von den unterschiedlichen Ausgangslagen zu Beginn der 1980er Jahre in verschiedenen Ländern und Verwaltungssektoren ausgehen.

Die *dritte, sektorale* Vergleichsdimension wird durch die *Unterscheidung von Anreizmechanismen für Reformen* aufgespannt. Sie dient dazu zu überprüfen, ob die unterschiedliche Stellung einer Behörde im Verhältnis zum Privatsektor – also ihre Regulierungs-, Leistungs- oder Ordnungsfunktion – den Wandel des Beschäftigungsregimes beeinflusst. Die Bereiche öffentlicher Dienstleistung sind unterschiedlichen Impulsen der Verwaltungsreform ausgesetzt: erstens der Neugründung einer Behörde zur Regulierung privater Aktivitäten; zweitens der Konfrontation einer öffentlichen Einrichtung mit Konkurrenz durch und in einem neu geschaffenen Markt; und, drittens, die „innere Reform“, die Binnenreform einer bestehenden Behörde durch hierarchische Steuerung. Inwieweit führen diese Impulse zu einer „Zerfaserung“ öffentlicher Beschäftigungsregimes in einem Land? Die Analyse von Reformprozessen in einer etablierten Behörde in der Ordnungsverwaltung dient dabei als Referenzwert für die Vermessung des Möglichkeitsraums der Umsetzung von Ideen des *NPM*, da dort vom größten Beharrungspotenzial auszugehen ist. In dieser Vergleichsdimension soll primär Art und Ausmaß des Wandels und der Variation von Verwaltungsreformen beschrieben werden: Ausgangspunkt der Untersuchung ist eine funktionalistische ‚Logik der Anpassung an das besondere öffentliche Gut, das in einem bestimmten Verwaltungssektor bereitgestellt wird‘. Die *Nullhypothese* lautet hier: Beschäftigungsregimes verschiedener Verwaltungssektoren in einem Land unterscheiden sich nur marginal und entwickeln sich gleichförmig. Entsprechend lautet die Alternativhypothese: Die verwaltungssektoralen Unterschiede in einem Land bestimmen die Reformprozesse; im Zeitverlauf sollte daher eine Zerfaserung öffentlicher Beschäftigungsregimes festzustellen sein.

Die Kombination der Befunde aus dem sektoralen und dem zwischenstaatlichen Vergleich kann dazu genutzt werden, Faktoren, die alle Verwaltungssektoren gleich beeinflussen, von institutionellen Faktoren zu unterscheiden, die in den Verwaltungssektoren unterschiedlich wirken. Insgesamt können wir mit diesem Design das relative Gewicht der Länder- und Sektorenlogik bei der Erklärung des Wandels öffentlicher Beschäftigungsregimes gut abschätzen.

### **Exkurs: Kooperationspartner**

Folgende Kooperationsbeziehungen bestehen:

- Im EU Network of Excellence RECWOWE<sup>12</sup>  
(Reconciliation of Work and Welfare)
  - ⇒ Prof. Richard Parry, University of Edinburgh
  - ⇒ Prof. Bruno Palier, Sciences Po, Paris
  - ⇒ Prof. Klaus Armingeon, Universität Bern
  
- Im EU-Forschungs-Netzwerk EQUALSOC<sup>13</sup>  
(Economic Change, Quality of Life, and Social Cohesion)
  - ⇒ Prof. Jelle Visser, Universiteit van Amsterdam, Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies
  - ⇒ Prof. Bernhard Ebbinghaus, MZES, Universität Mannheim
  - ⇒ Prof. Jens Alber, Wissenschaftszentrum Berlin
  
- Über fachspezifische individuelle Kooperationen
  - ⇒ Prof. Margarita Estévez-Abe, Harvard University
  - ⇒ Prof. Reinhold Sackmann, Martin-Luther-Universität Halle<sup>14</sup>

### **3.4.3 Arbeitsprogramm und Zeitplan**

Das Teilprojekt besteht in der laufenden Phase aus fünf Arbeitspaketen. Das *erste Arbeitspaket* umfasst die *OECD-weite Länder-Bestandsaufnahme* zu Veränderungen von Beschäftigungsregimes im öffentlichen Dienst und vertiefende Länderprofile für Großbritannien, Deutschland, Schweden und Frankreich jeweils auch im Vergleich zur Privatwirtschaft. Die einschlägigen Länder vergleichenden Makrodatenbasen (OECD-PUMA Projekt, Cooperation Sociale Européenne – Développement [CSED], Weltbank- und ILO-Daten) werden dabei ebenso wie Paneldatensätze (ECHP und EU-SILC) und länderspezifische Datenbasen ausgewertet. Parallel wird eine Vergleichsmatrix für die zentralen Variablen aufgebaut. Sie erlaubt es uns, die Befunde der (nachfolgenden) Länder vergleichenden Einzelstudien in den

---

<sup>12</sup> RECWOWE umfasst 29 europäische Partnerorganisationen und wird von 2006 bis 2011 gefördert. Als europaweites Netzwerk von Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsexperten kann es auch für die Erschließung von länder- und sektorspezifischen Datenquellen und für die Unterstützung beim Feldzugang genutzt werden (vgl. <http://www.recwowe.eu/>).

<sup>13</sup> Auch dieses Netzwerk von 13 Universitäten kann für den Zugang zu Datenquellen genutzt werden (siehe <http://www.equalsoc.org/>).

<sup>14</sup> Reinhold Sackmann ebenso wie Franz Rothenbacher (MZES Mannheim) untersuchen in laufenden Projekten Strukturveränderungen öffentlicher Beschäftigung in vergleichender Perspektive, und zwar jeweils mit einem anderen, eigenen Schwerpunkt. Sackmann erforscht „Demographischer Wandel und Rekrutierungsprobleme im öffentlichen Dienst“; Rothenbacher untersucht „Arbeitsbedingungen und Lebensqualität“. Gerade die unterschiedliche Schwerpunktsetzung verspricht Synergieeffekte bei der Kooperation.

größeren Zusammenhang der OECD-Welt einzuordnen: Quantitative und qualitative Indikatoren werden für möglichst viele OECD-Staaten gesichtet und bewertet, und mit Hilfe von Cluster-, Faktoren- und Korrespondenzanalyse Typen von Beschäftigungsregimes gebildet.

Die *Arbeitspakete 2-4* umfassen die selbständigen, jedoch wechselseitig auf einander bezogenen *Länder-vergleichenden Fallstudien* zu den drei Verwaltungssektoren. Die drei Verwaltungssektor-Studien über Beschäftigungsregimes in neuen Regulierungsbehörden, in der klassischen Ordnungs- und in der Leistungsverwaltung folgen einem einheitlichen, international vergleichenden Untersuchungsdesign: Zunächst werden durch Sekundäranalyse, Dokumentanalyse und auf der Grundlage von Expertengesprächen die Entwicklung der Regulierung der Beschäftigung und der Personalpolitik in Deutschland, Frankreich und Schweden (entlang der in Tabelle 2 genannten Merkmale) erhoben und beschrieben. In einem weiteren Schritt werden die politischen Prozesse bei den Reformentscheidungen nachgezeichnet, wobei herauszuarbeiten sein wird, worin sich die Entwicklungslogik des jeweils betrachteten Verwaltungssektors in den drei Ländern unterscheidet. Die Ergebnisse werden in drei Sektor-Monographien publiziert.

Im *fünften, auf Synthese gerichteten Arbeitspaket* werden quer dazu, als eine Verwaltungssektoren und Länder vergleichende Untersuchung, die Ergebnisse der Einzelstudien zusammen geführt, mit der Entwicklung in Großbritannien kontrastiert und die Befunde auf etwaige Tendaussagen hin verallgemeinert. Diese verdichteten Analysen zum Wandel des Staates als Arbeitgeber im Länder- und Sektorenvergleich, in denen auch die Kontroverse um Effizienz und Effektivität auf der Grundlage der systematisch erarbeiteten Empirie wieder aufgegriffen wird, werden als Fachzeitschriftenaufsätze international veröffentlicht.

In der *zweiten Teilprojektphase* (2011-2014), die hier nur als Ausblick vorgestellt wird, geht es – auf der Grundlage derselben Länder- und Verwaltungssektorenauswahl – darum, die Folgen des Wandels beim Staat als Arbeitgeber auszuloten. Inwieweit und wo entsteht ein Staatsdiener neuen Typs? Welche Auswirkungen haben der veränderte Status der öffentlichen Beschäftigten und die veränderte Form der Dienstleistungserbringung für das Rollenverständnis öffentlich Beschäftigter und das Verhältnis von Staat und Bürger? Auf dem (wahrscheinlichen) Befund einer unterschiedlichen Ausprägung des Staatsdieners neuen Typs – vom modernisierten *public administrator* bis zum kommerziell agierenden *professional manager* – in der ersten Phase bauen wir auf und untersuchen nun: Wie fällt das Rollenverständnis öffentlicher Beschäftigter (berufliches Selbstverständnis, Verhältnis zur Gesellschaft) aus und wie werden sie von den Bürgern wahrgenommen? Folgende Untersuchungsschritte sind geplant:

- (1) Sekundäranalytische Bestandsaufnahme zur Art der Dienstleistungserbringung und zum Selbstverständnis öffentlicher Beschäftigter in der

- OECD-Welt sowie vertiefende Länderprofile zu Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Schweden;
- (2) Länder vergleichende Fallstudien: Befragung von öffentlichen Beschäftigten ausgewählter Verwaltungssektoren und Bevölkerungsumfrage; und
  - (3) Verdichtung zu Trendaussagen zum Verhältnis des „Staatsdieners neuen Typs“ zur Gesellschaft und zu einem gewandelten Verhältnis von Staat und Bürgern.

### Zeitplan

Arbeitspakete	Arbeitsschritte	2008		2009		2010	
<b>1</b> Bestandsaufnahme: OECD-weit und Länderprofile	Bestandsaufnahme: Ausgangslage und Wandel öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse in der OECD-Welt						
	Länderprofile Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden						
	Aufbau einer Vergleichsmatrix für zentrale Variablen						
<b>2, 3, 4</b> Ländervergleichende sektorspezifische Fallstudien	Sekundäranalyse und Primärerhebung zur Regulierung von Beschäftigung und Personalpolitik						
	Rekonstruktion und Interpretation von Einflussfaktoren						
	Erstellung von Monographien über die Fallstudien						
<b>5</b> Synthese und Trends	Synopse der Fallstudien, Validierung der Länderprofile, Verdichtung zu Trendaussagen Publikationen in internationalen Fachzeitschriften						

### 3.5 Stellung innerhalb des Programms des Sonderforschungsbereichs 597, Entwicklungsperspektive des Teilprojektes und Stellung in der eigenen Säule

In diesem Teilprojekt beschäftigen wir uns mit dem Wandel des modernen Territorialstaates und begreifen das Staatspersonal analog zu den Steuern (D1) oder aber zum Territorium und seiner Abgrenzung (D2) als eine Ressource des Staates. Dabei ist das Personal des Staates eine ganz besondere Ressource, da sie das Handeln des Staates in allen Dimensionen der Staatlichkeit – als moderner Territorialstaat, souveräner Rechtsstaat, demokratischer Nationalstaat und als Interventions- bzw. Wohlfahrtsstaat – überhaupt erst ermöglicht. Anders ausgedrückt, die Arbeitgeber-

funktion des Staates ist eine Grundvoraussetzung der staatlichen Existenz selbst, da erst sie die Bereitstellung normativer Güter in staatlicher Verantwortung sichert.

Da das Teilprojekt erst in der zweiten Sfb-Phase startet, werden, der Sfb-Phasenlogik folgend, Beschreibung und Erklärung zusammen gezogen. Zunächst erfolgt eine auf die OECD-Welt-bezogene Bestandsaufnahme sowie eine Fallstudienorientierte Beschreibung des Wandels des Staates als Arbeitgeber. Letztere wird mit einer Erklärung von Wandel im Länder- und Verwaltungssektorenvergleich verknüpft. Die Wahl von drei Ländern und drei Sektoren ist auch dem begrenzten Zeitrahmen (2008-2010) geschuldet. In der dritten Phase des Sfb, in der generell auf Auswirkungen des Wandels abgestellt wird, wollen wir in dem Teilprojekt die Folgen des Wandels öffentlicher Beschäftigungsregimes unter zwei Aspekten erforschen, die für die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungserbringung zentral sind: das Rollenverständnis der staatlichen Beschäftigten als ‚Dienstleister‘ und das Verhältnis von Bürgern zu staatlichen Dienstleistungserbringern.

**Tabelle 4: Verortung des Teilprojekts D6 im Sonderforschungsbereich 597**

Beschreibung	
<i>Dimension von Staatlichkeit</i>	Ressourcendimension (moderner Territorialstaat)
<i>Achse des Wandels</i>	Modal (Privatisierung)
<i>Korridorentwicklung</i>	Konvergenz
Erklärung	
<i>Antriebskräfte</i>	Materiell und institutionell (Finanzprobleme, EU, Liberalisierung)
<i>Weichensteller</i>	– Institutionen (Verwaltungsstruktur, politisches System) – Akteure (Interessenverbände, Parteien)

### Verbindungen zu anderen Sfb-Teilprojekten jenseits der Säule

Das Teilprojekt ist komplementär zu einem geplanten C-Teilprojekt über „Wandel des Staates als Unternehmer“, in dem die Privatisierung öffentlicher Leistungserbringung und die Veränderungen der Unternehmerfunktion des Staates untersucht werden sollen und das bis September 2007 nachbeantragt werden wird. Hier gibt es auch theoretisch-konzeptionell Gemeinsamkeiten in der Erklärung von Wandel. Schnittstellen und Kooperationsmöglichkeiten gibt es weiterhin zu den Teilprojekten in der C-Säule, in denen der Wandel im Gesundheitswesen (C3) und die Internationalisierung von Bildungspolitik (C4) untersucht werden, sofern hier der Wandel öffentlicher Beschäftigungsregimes eine Rolle spielt.

### 3.6 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten

Andere Projekte der Antragsteller mit einem verwandten Zuschnitt werden weder von der DFG noch von anderen Drittmittelgebern gefördert. Allerdings sind beide

Antragsteller an einem Antrag für eine Graduiertenschule (<sup>BI</sup>GSSS) in der zweiten Runde der „Excellence Initiative by the German Federal and State Governments“ in der Förderlinie Graduiertenschule beteiligt, Karin Gottschall (Universität Bremen) als Koordinatorin und Bernhard Kittel (Universität Oldenburg) als regionaler Kooperationspartner. Die Exzellenzinitiative fällt in die Zuständigkeit von DFG und Wissenschaftsrat.

## Literatur

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam & Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press
- Atzmüller, Roland & Christoph Hermann (2004) Veränderung öffentlicher Beschäftigung im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung, in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 29:4, 30-48
- Auer, Astrid, Christoph Demmke & Robert Polet (1996) *Civil Services in the Europe of the Fifteen: Current Situation and Prospects*, Maastricht: European Institute of Public Administration
- Bach, Stephen, Lorenzo Bordogna, Giuseppe Della Rocca & David Winchester, Hg. (1999) *Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?*, London/New York: Routledge
- Bach, Stephen & Giuseppe Della Rocca (2000) The Management Strategies of Public Service Employers in Europe, in: *Industrial Relations Journal* 31:2, 82-96
- Baumol, William J. (1967) Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: *American Economic Review* 57:3, 416-426
- Behnke, Nathalie (2005) Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst, in: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer, Hg., *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 243-251
- Benz, Arthur (2006) Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29-49 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry & Theo A. Toonen, Hg. (1996) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press
- Bekke, Hans A.G.M. & Frits M. van der Meer, Hg. (2000) *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham and Northampton: Elgar
- Berger, Johannes & Claus Offe (1984) Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: Claus Offe, Hg., *Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Frankfurt a. M./New York: Campus, 229-270
- Beyme, Klaus von (2000). *Parteien im Wandel*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Blanke, Bernhard, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier & Wewer Göttrik, Hg. (2005) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Blau, Francine D. & Lawrence M. Kahn (2002) *At Home and Abroad: U.S. Labor Market Performance in International Perspective*, New York: Russell Sage Foundation
- Bogumil, Jörg & Werner Jann (2005) *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs & Sabine Kuhlmann (2006) Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland: Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151-184 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Bossaert, Danielle & Christoph Demmke (2005) *Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States*, Maastricht: European Institute of Public Administration

- Bouckaert, Geert (2006) Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung: New Public Management im internationalen Vergleich, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 354-372 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Budäus, Dietrich (1998) *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Berlin: Sigma
- Bürklin, Wilhelm P. & Hilke Rebenstorf, Hg. (1997). *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen. Leske + Budrich
- Christe-Zeyse, Jochen, Hg. (2006) *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung: Ansichten einer Organisation im Wandel*, Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft Lorei (Schriftenreihe Polizei & Wissenschaft)
- Corby, Susan & Geoff White, Hg. (1999) *Employee Relations in the Public Services: Themes and Issues*, London: Routledge
- Crouch, Colin & Wolfgang Streeck, Hg. (1997) *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, London u.a.: Sage
- Cusack, Thomas R. & Susanne Fuchs (2003) Parteien, Institutionen und Staatsausgaben, in: Herbert Obinger, Uwe Wagschal & Bernhard Kittel, Hg., *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen: Leske + Budrich
- Czerwick, Edwin (2007) *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes: Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Demmke, Christoph (2006) Europäisierung der Personalpolitiken in Europa: Die öffentlichen Dienste zwischen Tradition, Modernisierung und Vielfalt, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 373-396 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Derlien, Hans-Ulrich (2001) Öffentlicher Dienst im Wandel, in: *Die Öffentliche Verwaltung*. **54**, 322-328
- Derlien, Hans-Ulrich & Renate Mayntz (1988) *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987 (Comparative Elite Study II)*, Bamberg: Universität (Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, 25)
- Dickhaus, Barbara & Kristina Dietz (2004) *Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck: Folgen von Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa*, Berlin: Weed
- Döhler, Marian (2001) Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems, in: *Die Verwaltung* **34**:1, 59-91
- Ebbinghaus, Bernhard & Bernhard Kittel (2005) European Rigidity versus American Flexibility? The Institutional Adaptability of Collective Bargaining, in: *Work and Occupations* **32**:2, 163-195
- ECOTEC (2001) *The Effects of Liberalization of the Electricity and Gas Sectors on Employment*, Brüssel: ECOTEC
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press
- Flynn, Norman & Franz Strehl, Hg. (1996) *Public Sector Management in Europe*, London u.a.: Prentice-Hall
- Fourastié, Jean (1954 [franz. Org. 1949]) *Die große Hoffnung des Zwanzigsten Jahrhunderts*, Köln: Bund-Verlag

- Fredman, Sandra & Gillian Morris (1990) The State as Employer: Is it Unique?, in: *The Industrial Law Journal* 19:3, 142-153
- George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge u.a.: MIT Press
- Gerring, John (2007) *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Goetz, Klaus H. (2000) The Development and Current Features of the German Civil Service System, in: Hans A.G.M. Bekke & Frits M. van der Meer, Hg., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham and Northampton: Elgar, 61-91
- Goodin, Robert E. (1996) *The Theory of Institutional Design*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Gottschall, Karin (2000) *Soziale Ungleichheit und Geschlecht. Kontinuitäten und Brüche, Sackgassen und Erkenntnispotentiale im deutschen soziologischen Diskurs*, Opladen: Leske + Budrich
- Gottschall, Karin (2001) Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation. Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Dienstleistungsgesellschaften, in: *Berliner Journal für Soziologie* 11:2, 217-235
- Gottschall, Karin & Sigrid Betzelt (2003) Zur Regulation neuer Arbeits- und Lebensformen, in: Karin Gottschall & Gerd Günter Voß, Hg., *Entgrenzung von Arbeit und Leben*, München/Mering: Rainer Hampp Verlag (2005<sup>2</sup>), 203-230
- Gottschall, Karin & Daniela Kroos (2007) Self-Employment in Comparative Perspective: General Trends and the Case of New Media, in: Sylvia Walby, Heidi Gottfried, Karin Gottschall & Mari Osawa, Hg., *Gendering the Knowledge Economy*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 163-187
- Gottschall, Karin & Gerd Günter Voß, Hg. (2003) *Entgrenzung von Arbeit und Leben*, München/Mering: Rainer Hampp Verlag (2005<sup>2</sup>)
- Gramm, Christof (2001) *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, Berlin: Duncker & Humboldt
- Hall, Peter A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain, in: *Comparative Politics* 25:3, 275-296
- Hall, Peter A. & David Soskice, Hg. (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press
- Hans-Böckler-Stiftung (2007) *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality Employment and Productivity* (PIQUE), Internet: [http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-E688C000/hbs/hs.xml/projektlist\\_projekte\\_wsi\\_83295.html](http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-E688C000/hbs/hs.xml/projektlist_projekte_wsi_83295.html) (Zugriff am 29.5.2007)
- Hemmer, Dagmar, Andreas Höferl & Bela M. Hollos (2003) *Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Abfallwirtschaft*, Wien: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung
- Hesse, Jens Joachim & Jim Sharpe (1991) Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, in: Jens Joachim Hesse & Jim Sharpe, Hg., *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analysis of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden: Nomos. 603-621
- Höferl, Andreas (2005) *Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Zusammenfassung*, Wien: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung
- Horton, Christine (1995) *Policing Policy in France*, London: Policy Studies Institute (*Policy Studies Institute*, Bd. 782)

- Horton, Sylvia & David Farnham (2000) Evaluating Human Resources Flexibilities: A Comparative Perspective, in: David Farnham & Sylvia Horton, Hg., *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*, Basingstoke: Macmillan, 313-336
- Immergut, Ellen M. (1989) Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care, in: *Journal of Public Policy* **10**:4, 391-416
- Ivarsson Westerberg, Anders & Anders Forssell (2005) *De-regulating and Re-regulating the Swedish Police: More Autonomy & More Control*, Internet: [http://www.sogrc27.org/Paper/Scancor/Westerberg\\_&\\_Forssell=Police\\_.doc](http://www.sogrc27.org/Paper/Scancor/Westerberg_&_Forssell=Police_.doc) (Zugriff am 29.5.2007)
- Jachtenfuchs, Markus & Beate Kohler-Koch Hg. (2006<sup>2</sup>) *Europäische Integration*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jahn, Detlef (2003) Das politische System Schwedens, in: Wolfgang Ismail, Hg., *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, 93-130
- Jann, Werner & Kai Wegrich (2004) Governance und Verwaltungspolitik, in: Arthur Benz, Hg., *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 193-214
- Katz, Richard S. & Peter Mair, Hg. (1995) *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Europe*, London u.a.: Sage
- Keller, Berndt (1999) Germany: Negotiated Change, Modernization and the Challenge of Unification, in: Stephen Bach, Lorenzo Bordogna, Giuseppe Della Rocca & David Winchester, Hg., *Public Service Employment Relations: Transformation, Modernization or Inertia?*, London/New York: Routledge 56-93
- Kempf, Udo (2003) Das politische System Frankreichs, in: Wolfgang Ismail, Hg., *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, 301-348
- Kenworthy, Lane (2004) *Egalitarian Capitalism. Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*, New York: Russell Sage Foundation
- Kirkpatrick, Ian, Stephen Ackroyd & Richard Walker (2005) *The New Managerialism and Public Service Professions*. Houndsmills:Palgrave
- Kißler, Leo, Rene Lasserre & Marie-Helene Pautrat, Hg. (2006) *Öffentlicher Dienst und Personalmanagement. Zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich*, Frankfurt/New York: Campus
- Kittel, Bernhard (2000) Deaustrification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership, in: *West European Politics* **23**:1, 108-129
- Kittel, Bernhard (2005) The American Political Methodology Debate: Where is the Battlefield?, in: *Qualitative Methods. Newsletter of the APSA Organized Section on Qualitative Methods* **3**:1, 12-19
- Kittel, Bernhard (2006) A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research, in: *International Sociology* **21**:5, 647-677
- Kittel, Bernhard & Herbert Obinger (2003) Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditures in Times of Austerity, in: *Journal of European Public Policy* **10**:1, 20-45
- Kittel, Bernhard & Hannes Winner (2005) How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited, in: *European Journal of Political Research* **44**:1, 269-293
- König, Klaus (1997) *Modernisierung von Staat und Verwaltung: Zum Neuen Öffentlichen Management*, Baden-Baden: Nomos

- Kubicek, Herbert (2006) Zentralisierung der Datenverarbeitung im E-Government: Europäische Trends und Perspektiven für Deutschland, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 453-471 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Kuhlmann, Sabine (2005) *Schlüsselkriterien zur Erklärung von Public Sector Reformen im OECD-Ländervergleich*, Foliensammlung zum Hauptseminar „Politik und Verwaltungssysteme in Westeuropa, Sommersemester 2005, Humboldt Universität zu Berlin, Internet: <http://www.uni-konstanz.de/~bogu-mil/kuhlmann/Download/fohlen/Vergleichsdimensionen.pdf> (Zugriff: 29.5.2007)
- Kuhlmann, Sabine (2006) Wandel lokaler Verwaltung in Kontinentaleuropa: ein deutsch-französischer Vergleich., in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 397-423 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Lane, Jan-Erik Hg. (1997) *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London: Sage
- Lane, Jan-Erik (2005) *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*, London: Routledge
- Lange, Hans-Jürgen & Jean-Claude Schenck (2004) *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Lieberman, Evan S. (2005) Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research, in: *American Political Science Review* 99:3, 435-452
- Liese, Andrea & Silke Weinlich (2006) Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen: Lücken, Tücken und Kontouren eines (neuen) Forschungsgebiets, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 491-524 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CN: Yale University Press
- Lippert, Inge (2005) *Öffentliche Dienstleistungen unter EU-Einfluss: Liberalisierung – Privatisierung – Restrukturierung – Regulierung*, Berlin: Sigma
- Mair, Peter, Wolfgang Müller & Fritz Plasser, Hg. (2004) *Political Parties and Electoral Change. Party Responses to Electoral Markets*, London: Sage
- Meininger, Marie-Christine (2000) The Development and Current Features of the French Civil Service System, in: Hans A.G.M. Bekke & Frits M. van der Meer, Hg., *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham and Northampton: Elgar, 188-211
- Naschold, Frieder & Jörg Bogumil (2000) *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, Opladen: Leske + Budrich
- Nomden, Keon (2000) Flexible Working Patterns in European Public Administration, in: David Farnham & Sylvia Horton, Hg., *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*, Basingstoke u.a.: Macmillan, 280-312
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried & Francis G. Castles, Hg. (2005) *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press
- O'Connor, James (1974) *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- OECD (1994) *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD
- OECD (1998) *Public Management Reform and Economic and Social Development*, Paris: OECD

- OECD (2000) *Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection*, HRM Working Party Meeting 3-4 July 2000, PUMA/HRM(2000)7, Paris: OECD
- OECD (2001a) *Public Sector: An Employer of Choice?*, Paris: OECD
- OECD (2001b) *Public Sector Leadership for the 21<sup>st</sup> Century*, Paris: OECD
- OECD (2002a) *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update*, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October 2002, Paris: OECD
- OECD (2002b) *HRM in the Public Sector: A Neglected Subject*, Paris: OECD
- OECD (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Paris: OECD
- OECD (2004) *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*, OECD Policy Brief, Paris: OECD
- OECD (2005a) *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Paris: OECD
- OECD (2005b) *Modernising Government. The Way Forward*, Paris: OECD
- Okun, Arthur M. (1975) *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington: Brookings Institution
- Page, Edward C. & Vincent Wright Hg. (2007) *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan
- Parry, Richard (2007) The changing cost of government: trends in the state overhead budget, in: Francis G. Castles, Hg., *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 75-102
- Pennings, Paul, Hans Keman & Jan Kleinnijenhuis (2006) *Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics*, London: Sage
- Peters, B. Guy (2000) *Four Main Administrative Traditions*, Internet: <http://web.world-bank.org/-WBBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html> (Zugriff: 29.5.2007)
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press
- Pierson, Paul (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94:2, 251-268
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield & Amanda Smullen (2005) *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan
- Przeworski, Adam & Henry Teune (1970) *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience
- Raadschelders, Jos C.N. & Mark R. Rutgers (1999) The Waxing and Waning of the State and its Study: Changes and Challenges in the Study of Public Administration, in: Walter J.M. Kickert & Richard J. Stillmann, Hg., *Administrative Sciences in Europe and the United States*, Cheltenham, Northampton: Elgar, 17-35
- Reichard, Christoph (1999) Innovationen im Personalmanagement, in: Frieder Naschold, Werner Jann & Christoph Reichard: *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit: Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform*, Berlin: Sigma, 37-49

- Reichard, Christoph (2005) Personalmanagement, in: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier & Götrik Wewer, Hg., *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 229-235
- Rose, Richard, Edward Page, Richard Parry, Guy Peters, Andrea Cendali Pignatelli & Klaus-Dieter Schmidt (1985) *Public Employment in Western Nations*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ross, Fiona (1997) Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The Importance of Avoiding Blame, in: *Governance* 10:2, 175-200
- Rothenbacher, Franz (2004) *The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim: MZES (Working Paper, Nr. 74)
- Rothenbacher, Franz (2006) *Quality of Life of Public Servants in European Comparison*, 7<sup>th</sup> International Conference of the International Society for Quality of Life Studies (ISQOLS) "Prospects for Quality of Life in the New Millenium", July 17-20, 2006, Grahamstown: Rhodes University
- Scharpf, Fritz W. & Vivien A. Schmidt (2000) *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Bde. Oxford: Oxford University Press
- Schimmelfennig, Frank (2006) Prozessanalyse, in: Joachim Behnke, Thomas Gschwend, Delia Schindler & Kai-Uwe Schnapp, Hg., *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Verfahren*, Baden-Baden: Nomos, 263-272
- Schmidt, Manfred G. (1996) When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: *European Journal of Political Research* 30:3, 155-183
- Schmidt, Susanne K. & Adrienne Héritier (2000) After Liberalization: Public-Interest Services and Employment in the Utilities, in: Fritz W. Scharpf & Vivien Schmidt, Hg., *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 554-596
- Schnapp, Kai-Uwe (2006) Comparative Public Administration, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 327-353 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Schneider, Volker & Marc Tenbücken, Hg. (2004) *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt a. M./New York: Campus
- Schuppert, Gunnar Folke, Hg. (1999) *Jenseits von Privatisierung und schlankem Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, Baden-Baden: Nomos
- Schwanke, Katja & Falk Ebinger (2006) Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005: Wandel trotz Kontinuität, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 228-249 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)
- Scott, W. Richard (2001<sup>2</sup>) *Institutions and Organizations*, London: Sage
- Sengenberger, Werner (1987) *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Shire, Karen & Karin Gottschall (2007) Understanding Employment Systems from a Gender Perspective – Pitfalls and Potentials of New Comparative Analytical Frameworks, Bremen: ZeS (Arbeitspapier 6/2007)

- Statistisches Bundesamt (2007) *Personal des öffentlichen Dienstes 2005*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 6)
- Sturm, Roland (2003) Das politische System Großbritanniens, in: Wolfgang Ismayr, Hg., *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 225-262
- Suleiman, Ezra (2005) *Dismantling Democratic States*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Tálos, Emmerich & Bernhard Kittel (2001) *Gesetzgebung in Österreich. Akteure, Netzwerke und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien: Wiener Universitätsverlag
- Traxler, Franz (1998) Der Staat in den Arbeitsbeziehungen: Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39:2, 235-260
- Traxler, Franz, Sabine Blaschke & Bernhard Kittel (2001) *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford: Oxford University Press
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Waddington, Jeremy & Allan Kerr (1999) Membership Retention in the Public Sector, in: *Industrial Relations Journal* 30:2, 151-165
- Weber, Max (1988 [1922]) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr
- Weltbank (2001) *The Scope of the Civil Service in OECD and Selected CEE Countries*, Internet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20133835~menuPK:1829097~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286367,00.html> (Zugriff: 29.5.2007)
- Wise, Lois R. (1996) Internal Labor Markets, in: Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A. Toonen, Hg., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, 100-118
- Wolinetz, Steven B. (2006) Party systems and party system types, in: Richard S. Katz & William Crotty, Hg., *Handbook of Party Politics*, London: Sage, 51-62
- Wollmann, Hellmut (1999) Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Roland Roth & Hellmut Wollmann, Hg., *Kommunalpolitik*, Opladen: Leske + Budrich, 186-205
- Wollmann, Hellmut (2006) Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier, Hg., *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 424-452 (Sonderheft 37, *Politische Vierteljahresschrift*)

## **Prof. Dr. Bernhard Kittel**

Universität Oldenburg  
Institut für Soziologie  
26111 Oldenburg  
Tel.: 0441-7984835  
Fax: 0441-798194835  
E-Mail: bernhard.kittel@uni-oldenburg.de

### **Lebenslauf**

Name: Bernhard Kittel  
Geburtsdatum: 29.7.1967  
Geburtsort: Wien  
Staatsangehörigkeit: österreichisch

### **Universitäre Ausbildung**

1986-1991: Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien  
1991-1993: Scholar am Institut für Höhere Studien, Wien  
1995: Promotion zum Doktor der Philosophie, Universität Wien (*Moderner Nationalismus. Zur Theorie politischer Integration*, Wien: Wiener Universitätsverlag, 1995)  
1993-1998: Essex Summer School in Social Science Data Analysis, University of Essex (MA in Social Science Data Analysis, 2000)

### **Berufliche Tätigkeiten**

1994-1996: Vertragsassistent, Institut für Soziologie, Universität Wien  
1997-2002: Universitätsassistent, Institut für Soziologie (bis 1999), Institut für Staatswissenschaft (ab 1999, Fakultätsreorganisation), Universität Wien  
2001-2002: Forschungsstipendiat, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln  
2002-2003: Juniorprofessor für Sozialpolitik, Graduate School of Social Sciences, Universität Bremen  
2003-2006: Professor für Soziologie, insbesondere Methoden und Techniken der Sozialwissenschaften, Universiteit van Amsterdam  
Seit 2006: Professor für Methoden der empirischen Sozialforschung (für Soziologie und Politikwissenschaft), Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

### **Durchführung von anderen Forschungsprojekten mit Drittmitteln**

Seit 2005: EQUALSOC (Economic Change, Quality of Life, and Social Cohesion), EU Network of Excellence, Koordination durch das Swedish Institute for Social Research (SOFI)  
2003-2009: Governance as Learning, Koordination durch Jelle Visser, Finanzierung durch die Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

- 1997-2000: Internationalization and Democracy, Institut für Soziologie, Universität Wien, in Kooperation mit der University of Minnesota, 1997–2000, Koordination durch Franz Traxler und John Freeman, Finanzierung durch das österreichische Ministerium für Wissenschaft und Technik
- 1998: Sozialpartnerschaft und Entscheidungsprozesse, Koordination Bernhard Kittel und Emmerich Tálos, Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien, Finanzierung durch die Hochschuljubiläumsstiftung der Stadt Wien
- 1994-1997: Internationalization, Labour Relations, and Competitiveness, Institut für Soziologie/Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien, Koordination Franz Traxler und Emmerich Tálos, Finanzierung durch den Österreichischen Fonds zur Förderung wissenschaftlicher Forschung
- 1994: Der IWP Gmünd-Ceské Velenice. Das politische, ökologische und ethnonationale Umfeld – eine begleitende sozialwissenschaftliche Untersuchung, 1994, Koordination Anton Pelinka, Institut für Konfliktforschung, Wien, Finanzierung durch das österreichische Wirtschaftsministerium

### **Publikationen seit 2001 (Auswahl)**

- Social Expenditure under Scrunity. The Problems of Using Aggregate Spending Data for Assessing Welfare State Dynamics, in: Nico Siegel & Jochen Clasen (Hg.), *Welfare Reform in Advanced Societies: Exploring the Dynamics of Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, in Druck (gemeinsam mit Johan De Deken).
- A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-quantitative Social Science Research. In: *International Sociology*, 2006 21 (5): 647-677.
- Europäische Sozialmodelle à la carte: Gibt es institutionelle Wahlverwandtschaften zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsbeziehungen? In: Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, and Philip Manow (Hg.), *Transformationen des Kapitalismus*, Frankfurt a.M.: Campus, 2006: 223-246 (gemeinsam mit Bernhard Ebbinghaus).
- European Rigidity vs. American Flexibility? The Institutional Adaptability of Collective Bargaining. In: *Work and Occupations*, 2005 32 (2): 163-195 (gemeinsam mit Bernhard Ebbinghaus).
- How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited. In: *European Journal of Political Research* 2005 44 (1): 269-293 (gemeinsam mit Hannes Winner).
- Pooled Analysis in der vergleichenden Policy-Forschung: Probleme und Potenziale. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2005, 96-115.
- Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure in Times of Austerity. In: *Journal of European Public Policy* 2003 10 (1): 25-50 (gemeinsam mit Herbert Obinger).
- Gesetzgebung in Österreich. Akteure, Netzwerke und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien: Wiener Universitätsverlag, 2001 (gemeinsam mit Emmerich Tálos)
- National Labor Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford: Oxford University Press, 2001 (gemeinsam mit Franz Traxler and Sabine Blaschke)

## **Prof. Dr. Karin Gottschall**

Universität Bremen  
Zentrum für Sozialpolitik  
Parkallee 39  
28213 Bremen  
Tel.:0421-218-4402  
Fax:0421-218-9567  
E-Mail: k.gottschall@zes.uni-bremen.de

### **Lebenslauf**

Name: Karin Gottschall  
Geburtsdatum: 2.11. 1955  
Geburtsort: Marburg/Lahn  
Staatsangehörigkeit: deutsch

### **Universitäre Ausbildung**

1974-1980 Studium der Sozialwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen  
1988: Promotion zum Dr. phil an der Universität Hannover (*Frauenarbeit und Büro-rationalisierung*, Campus 1990) Betreuer: Otfried Mickler und Regina Becker-Schmidt  
1998: Habilitation in Soziologie, Universität Göttingen (*Soziale Ungleichheit und Geschlecht*, Leske + Budrich 2000); Betreuer: Martin Baethge, Ilona Ostner, Ursula Müller

### **Berufliche Tätigkeiten**

1980-1988: Forschungsmitarbeiterin am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)  
1988-1995: Hochschulassistentin am Soziologischen Seminar der Universität Göttingen  
1996-1998: Postdoc im Graduiertenkolleg „Geschlechterverhältnisse und sozialer Wandel“, Universität Dortmund  
1990: Gastaufenthalt an der New York University (Fulbright Program)  
1993: Visiting Professor Institut für Höhere Studien Wien  
Seit 1999: Professorin für Soziologie an der Universität Bremen

### **Durchführung von anderen Forschungsprojekten mit Drittmitteln**

2003-2007: Globalisation, Gender and Work Transformation GLOW, Forschungskoope-  
rationsprojekt (Japanese Ministry of Science and Education, Council of European Studies)  
2001-2005: Neue Erwerbsformen und Geschlechterarrangements, Projektverbund, Grenzen  
der Entgrenzung von Arbeit' (BMBF, Programm Zukunft der Arbeitsforschung)  
2000-2004: Neue Formen von Selbständigkeit in Kulturberufen (DFG Projekt)  
1986-1988: Weibliche Angestellte in Klein- und Mittelbetrieben (BMBF)  
1980-1984: Reorganisation von Routinetätigkeiten (HDA-Projekt, BMBF)

### Publikationen seit 2001 (Auswahl)

- Walby, Sylvia, Heidi Gottfried, Karin Gottschall & Mari Osawa (Hg.), *Gendering the New Economy*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Henninger, Annette & Karin Gottschall: Freelancers in Germany's Old and New Media Industry: Beyond Standard Patterns of Work and Life? In: *Critical Sociology* 2007, 33 (1/2), 43-72.
- Betzelt, Sigrid & Karin Gottschall: Flexible Bindungen – Prekäre Balancen. Neue Erwerbsmuster in Kulturbereufen. In : Martin Kronauer & Gudrun Linne (Hg.), *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*. Berlin: edition sigma, 2005.
- Gottschall, Karin: Vom Statuserhalt zur Sozialinvestition? Erziehung und Bildung als Sozialstaatstransformation. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 2004 50 (1-2): 126-147.
- Gottschall, Karin & G. Günter Voß (Hg.) *Entgrenzung von Arbeit und Leben*. München/Mering: Rainer Hampp Verlag, 2003.
- Gottschall, Karin & Kate Bird: Family Leave Policies and Labor Market Segregation in Germany: Reinvention or Reform of the Male Breadwinner? In: *Review of Policy Research – Special Issue on Gender and Work Place Policies*, 2003 20 (1): 115-134.
- Gottschall, Karin & Karen Hagemann: Die Halbtagschule in Deutschland: Ein Sonderfall in Europa? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2002 (41): 12-22.
- Gottschall, Karin & Birgit Pfau-Effinger (Hg.), *Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, 2002
- Gottschall, Karin: Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation. Zur sozialwissenschaftlichen Analyse von Dienstleistungsgesellschaften. In: *Berliner Journal für Soziologie* 2001 (11): 217-235.
- Gottschall, Karin, Irene Dingeldey: Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2001 (21): 31-38.