

## 2.1. Allgemeine Angaben zum Teilprojekt D6

2.1.1. **Titel:** Der Staat als Arbeitgeber: Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und ihre Interessenvertretung im internationalen Vergleich

### 2.1.2. Projektleitung

#### Projektleiterin

Prof. Dr. Karin Gottschall  
geb. 02.11.1955, deutsch  
Universität Bremen (jetzt SOCIUM)  
Zentrum für Sozialpolitik  
Mary-Somerville-Str. 5, 28359 Bremen  
Tel.: 0421/218-58595  
E-Mail: karin.gottschall@uni-bremen.de

#### Ko-Projektleiter bis 02/2013

Prof. Dr. Bernhard Kittel  
geb. 29.07.1967, österreichisch  
bis 02/2012 Universität Oldenburg, seither  
Universität Wien  
Institut für Wirtschaftssoziologie,  
Oskar-Morgenstern-Platz 1, 1090 Wien, Österreich  
Tel.: +43-1-4277-38311  
E-Mail: bernhard.kittel@univie.ac.at

## 2.2. Entwicklung des Teilprojekts

### 2.2.1. Bericht

#### a) Kenntnisstand und Ausgangsfragestellung bei der letzten Antragstellung

Ausgangspunkt des nachgereichten Teilprojektes D6 in seiner zweiten und letzten Phase war der Befund eines institutionellen Wandels des Staates als Arbeitgeber. Öffentliche Beschäftigungsregime haben sich in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund von Marktliberalisierung, EU-Regulierung und der New Public Management-Ideologie sowie von veränderten Anforderungen von Bürgern an öffentliche Dienstleistungserbringung in unterschiedlichem Ausmaß in Richtung marktwirtschaftlicher Beschäftigung entwickelt. Damit wird der im klassischen Staatsdienermodell unterstellte traditionelle „Austausch“ zwischen privilegiertem Status einerseits und loyalem, gemeinwohlorientiertem Rollenverständnis der Beschäftigten andererseits aufgekündigt. In der zweiten Phase des Teilprojektes wurden daher *Reaktionen* in Form von Werthaltungen und Rollenverständnis der vom Wandel betroffenen Beschäftigten sowie Handlungsstrategien der traditionell starken öffentlichen Interessenvertretungen untersucht.

#### b) Ergebnisse und angewandte bzw. neu entwickelte Methodik

*Die Ergebnisse aus der ersten Phase des Teilprojekts (2007-2010), die der zweiten Sfb-Phase entspricht, lassen sich wie folgt zusammenfassen:* Manifestierte sich öffentliche Beschäftigung, verstanden als eine der zentralen Ressourcen des Staates, in der Ausgangskonstellation des DRIS in einem am Staatsdienermodell orientierten Beschäftigungsregime, so wandelt sich dieses Regime seit den 1990er Jahren in der OECD-Welt durch Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, neue Formen der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Markt und einem allgemeinen Trend zur Verwaltungsmodernisierung, der mehr oder weniger ausgeprägt dem Reformmodell des New Public Management (NPM) folgt. Öffentliche Beschäftigung wird dabei in Abkehr vom ‚Staatsdienermodell‘ stärker an dem privatwirtschaftlicher Regulierung folgenden Idealtypus des ‚Dienstleisters‘ orientiert (Demmke 2004; OECD 2008). Entgegen den in Teilen der älteren Literatur wie auch im öffentlichen Diskurs verbreiteten Annahmen eines weitreichenden und relativ einheitlichen Veränderungstrends verweisen unsere Untersuchungsergebnisse auf eher moderate Veränderungen und pfadabhängige Ausdifferenzierungen öffentlicher Beschäftigungsregime.

So zeigt ein auf OECD- und ILO-Statistiken beruhender neu erstellter Datensatz zur *quantitativen Entwicklung von Umfang und Kosten öffentlicher Beschäftigung für 17 OECD-Staaten*, dass sich Umfang und Struktur öffentlicher Beschäftigung zumindest im Zeitraum 1995-2005 in den Kernverwaltungen weniger stark verändert haben als vielfach angenommen (vgl. Clayton & Pontusson 1998); auch konnte der Anstieg der Personalausgaben begrenzt werden. Weiter weist die tradierte Lohndifferenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor, der „public-private earnings gap“, von dem eher gering qualifizierte Beschäftigte profitieren, im Zeitverlauf kaum Veränderungen auf (Tepe u.a. 2015). Auch bleibt die quantitative und qualitative Integrationsfunktion öffentlicher Beschäftigung für Frauen zumindest in Ländern mit

relativ großem öffentlichen Sektor wie Schweden und Frankreich erhalten, während sie in Deutschland – nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer starken männlichen Prägung des tradierten Berufsbeamtentums und der Aufrechterhaltung der Segmentierung öffentlicher Beschäftigung in Beamte und Tarifbeschäftigte (Gottschall 2009) – nach wie vor weniger wirksam ist (Kroos & Gottschall 2012).

In Übereinstimmung mit der jüngeren Literatur, die einen eher NPM-orientierten Reformpfad in öffentlichen Verwaltungen in marktliberalen angloamerikanischen Ländern von einem neo-weberianisch geprägten Reformpfad in kontinentaleuropäisch und stark wohlfahrtsstaatlich geprägten Ländern unterscheidet (Pollitt & Bouckaert 2011), finden wir mit Blick auf die *Struktur und Besonderheit öffentlicher Beschäftigung* im Vergleich zu *privaten Beschäftigungsregimes systematische Varianz*. So entsprechen die in einem OECD-21-Vergleich identifizierten öffentlichen Regime (angloamerikanisch, deutsch/französisch und skandinavisch) insbesondere im Hinblick auf Lohnfindung und Tarifsysteem institutionell in hohem Maße dem jeweiligen marktwirtschaftlichen Regime (Tepe u.a. 2008). Sie bestätigen Befunde der vergleichenden Forschung zur Pfadabhängigkeit von Verwaltungsmodernisierung und verweisen zugleich auf den Einfluss von Rechtstraditionen auf Verwaltungskultur und wirtschaftliche Regulierung (La Porta u.a. 2008). Vertiefende Länderfallstudien in den *drei Kontinentalstaaten Deutschland, Frankreich und Schweden* erlauben eine Präzisierung des Befundes der Pfadabhängigkeit des Wandels und verweisen neben der Verwaltungskultur auf die zentrale Bedeutung von tradiertem Beschäftigungssystem und des Machtpotenzials von Interessenvertretungen. So sind die Veränderungen in den eher legalistisch und von Beamtenstrukturen geprägten öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und Frankreich aufgrund hoher Beharrungskräfte auch auf Seiten der Interessenvertretungen zumindest bis 2010 eher inkrementalistisch, wohingegen in Schweden in einem an der Norm des ‚aktiven Staates‘ orientierten, offenen öffentlichen Beschäftigungssystem in konsensorientierter Kooperation mit starken Gewerkschaften bereits früh weitreichende, am Dienstleistermodell orientierte Reformen umgesetzt wurden (Tepe & Kroos 2010; Kroos u.a. 2011).

Während es für eine staats- und verwaltungskulturell geprägte Pfadabhängigkeit von Reformen der öffentlichen Verwaltung zahlreiche Untersuchungen gibt, hat die Frage nach der Rolle von unterschiedlichen öffentlichen Sektoren für Art und Ausmaß des Wandels bisher kaum Aufmerksamkeit gefunden. Mit *Fallstudien zu drei Sektoren, die für ein unterschiedliches Maß staatlicher Verantwortungsverlagerung stehen*, kann gezeigt werden, dass dem Sektor eine hohe länderübergreifende Bedeutung für den Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime zukommt. So ist die Ausrichtung am Dienstleistermodell länderübergreifend im Sektor Polizei – einem Sektor, der als klassische Ordnungsverwaltung für die Aufrechterhaltung von staatlicher Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung steht – am geringsten ausgeprägt; ungeachtet von Bemühungen der Professionalisierung von Rekrutierung und Weiterbildung bestimmen beamtenähnliche Beschäftigungsverhältnisse in den drei Untersuchungsländern diesen Sektor. In der Abfallwirtschaft hingegen, als Beispiel für eine in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehende Leistungsverwaltung, in der der Staat aber Letzt- und Entscheidungsverantwortung behält, findet sich in allen drei Untersuchungsländern eine weitgehende Annäherung an privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse. In Energieregulierungsbehörden schließlich, die nach weitgehender Privatisierung für einen Bereich stehen, in dem der Staat nur noch Letztverantwortung für die Versorgung in Form von Marktregulierung übernimmt, finden sich einerseits Lockerungen des traditionellen Laufbahnmodells zugunsten eines „career-based system“ und werden gleichzeitig Beamtenprivilegien aufrechterhalten, um gegenüber der Privatwirtschaft bei hoch qualifizierten Arbeitskräften wettbewerbsfähig zu bleiben. Insofern spielt für die sektorspezifische Varianz des Wandels entgegen unserer Ausgangsannahme nicht nur der Grad der Verantwortungsverlagerung, sondern auch das Ausmaß der Konkurrenz des Staates auf Absatz- oder Arbeitsmärkten eine Rolle. Ungeachtet dieser Ergebnisse wird die Reichweite des Wandels auch für die hier untersuchten Sektoren, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zugleich von der länderspezifischen Pfadabhängigkeit bestimmt. So nähern sich in Schweden alle drei Sektoren dem Dienstleistermodell, während in Frankreich und Deutschland die Orientierung am Staatsdienermodell ausgeprägter bleibt (Gottschall u.a. 2015a).

*Folgende Ergebnisse aus der ersten Phase des Teilprojekts (2007-2010) sind zu berichten:* Die vorliegenden Befunde zeigen ungeachtet einer länder- und sektorspezifischen Varianz eine konvergente Ausrichtung des Wandels öffentlicher Beschäftigungsregime in Richtung „Dienstleistertypus“, die zugleich die Privilegierung öffentlicher Beschäftigung und ihre Vorbildfunktion für die Privatwirtschaft abschwächt. Die „Nachhaltigkeit“ dieses institutionellen Wandels dürfte auch vom Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und den Reaktionen ihrer Interessenvertretungen abhängen, denn die NPM-orientierten Reformen zielen nicht zuletzt auf verhaltensrelevante Neuorientierungen und sind für eine erfolgreiche

Umsetzung auf eine Kooperation mit den relevanten Akteuren angewiesen; insbesondere das so genannte Beamtenethos in den am klassischen Bürokratiemodell orientierten kontinentaleuropäischen Verwaltungen gilt hier als herausgefordert (OECD 2009; Reichard 1999; Bogumil u.a. 2006). In der zweiten und letzten Phase des Teilprojekts (2011-2014) wurden daher verschiedene Aspekte des Rollen- und Selbstverständnisses öffentlich Beschäftigter im Vergleich zur Privatwirtschaft quantitativ im OECD-Ländervergleich (Arbeitspaket [AP] 1) und vertiefend für Deutschland (AP 3) sowie qualitativ im Sektor- und Ländervergleich (AP 2) untersucht; außerdem wurden Interessenpositionen kollektiver Akteure im Wandlungsprozess im Ländervergleich sowie vertiefend für Deutschland analysiert (AP 4 und 5). Auch in dieser Phase wurden größere OECD-Welt-bezogene Ländervergleiche, Länder- und Sektorfallstudien sowie Einzelfallanalysen unter Anwendung quantitativer und qualitativer Verfahren kombiniert. Methodisch neue Erkenntnisse ergaben sich insbesondere bei der Anwendung quantitativer Textanalyse-Verfahren (Wordscore) (siehe Abschnitt „Reaktionen II: Kollektive Interessenvertretung“).

*Reaktionen I. Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter:* Die vorliegenden Ergebnisse zum Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter im Vergleich zur Privatwirtschaft deuten zunächst auf eine gewisse Kontinuität eines herausgehobenen Ethos öffentlicher Beschäftigter hin. Anknüpfend an die Debatte zur Public Service Motivation vergleichen Tepe und Brachem (2015) auf Grundlage des im World Value Survey 2005/6 erhobenen Schwartz Value Inventory (SVI) die Wertorientierung zwischen öffentlich und privat beschäftigten Personen in fünf Ländern, wobei die Länderauswahl spezifische Verwaltungstraditionen repräsentiert. Der Ländervergleich zeigt, dass öffentlich Beschäftigte in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden im Gegensatz zu öffentlich Beschäftigten in den USA höhere Werte auf der Dimension „Transzendenz“ aufweisen, die Werte wie Großzügigkeit, Gerechtigkeit, Hilfsbereitschaft und Verantwortung umfasst. Dies spricht für eine tendenziell eher pro-soziale Haltung öffentlich Beschäftigter und verweist zugleich darauf, dass diese bei öffentlich Beschäftigten in den untersuchten europäischen Ländern ungeachtet des unterschiedlichen Ausmaßes von NPM- und Verwaltungsreformen stärker verbreitet ist, als in dem durch schwächere (Wohlfahrts-)Staatlichkeit gekennzeichneten öffentlichen Sektor in den USA. Auch in politischen Einstellungen zeigen sich weiterhin Unterschiede zwischen öffentlich und privatwirtschaftlich Beschäftigten (Tepe 2012).

Eine weitere *auf Deutschland bezogene Analyse* in Form einer bundesweit repräsentativen Telefonbefragung von 1300 abhängig Beschäftigten im öffentlichen und privaten Bereich galt der Frage, wodurch individuelle Unterschiede in der *Public Service Motivation* erklärt werden können. Dabei konnte nicht nur der generelle Befund höherer Public Service Motivation-Werte von Beschäftigten im öffentlichen Dienst bestätigt, sondern auch gezeigt werden, dass diese Werte zwischen öffentlich Beschäftigten in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen variieren.

Dies deutet darauf hin, dass distinkte Werthaltungen bei Beschäftigten im öffentlichen Sektor auch mit Besonderheiten des Wirtschaftsbereichs bzw. damit zusammenhängen, welches öffentliche Gut jeweils erbracht wird. Auf Grundlage der Ergebnisse der ersten Phase des Teilprojekts (2007-2010) war zu vermuten, je stärker das Beschäftigungsregime national und sektoral dem Idealtypus des Dienstleisters angenähert ist, desto stärker wird auch das traditionelle öffentliche Dienst-Ethos von privatwirtschaftlichen Werthaltungen überlagert. Dieser Struktur-Einstellungs-Hypothese wurde im Rahmen von *Länder- und Sektor-Fallstudien*, die in ihrem Design dem der ersten Phase entsprachen, durch *Fokusgruppendifkussionen* nachgegangen. In den moderierten, leitfadengestützten Gruppendiskussionen wurden Debatten zu Relevanz und Bewertung von (ideal-)typischen Dienstleister- und Staatsdienerwerten sowie zu Wahrnehmungen der eigenen Arbeitsbedingungen und der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst angeregt und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Ergebnisse zeigen einerseits länder- und sektorenübergreifend, dass an New Public Management und Bürgerorientierung ausgerichtete Reformen sich mittlerweile durchaus im beruflichen Selbstverständnis der Beschäftigten wiederfinden. So sind in den Fokusgruppen Auseinandersetzungen mit Wirtschaftlichkeitsanforderungen sowie mit Service- und Kundenorientierung im öffentlichen Dienst zentral. Diese neuen Wertorientierungen ersetzen jedoch die traditionellen Werte der öffentlich Bediensteten nicht, sondern lagern sich an diese an. So spielt vor allem regelgeleitetes Handeln nach wie vor eine essentielle Rolle und Konflikte zwischen dieser Norm und eher am Idealtypus des Dienstleisters orientierten Werten wie Effizienz oder Flexibilität werden regelmäßig zugunsten von regelgeleitetem Handeln „aufgelöst“. Dabei differenziert sich das in der Literatur in der Vergangenheit den Staatsdienern zugeschriebene besondere Ethos in Abhängigkeit von staatlichen Funktionen und Marktkonkurrenz weiter aus. So halten etwa Beschäftigte in der durch Wettbewerbslogik gekennzeichneten

Müllentsorgung Effizienz für zentral, während Angehörige der Polizei diesen Wert für ihre (nach wie vor exklusive) Funktionserfüllung (Produktion von Sicherheit) als nachrangig sehen. Zugleich finden sich aber auch „eigenwillige“ Re-Definitionen und Verknüpfungen von traditionellen Werten und neuen Werten. So wird der traditionell auf „Gehorsams“-Anforderungen des Dienstherrn gegenüber den Untergebenen zielende Wert „Loyalität“ von den Beschäftigten mit Forderungen nach einem gegenseitig „fairen Umgang“ nunmehr stärker reziprok interpretiert. Dabei spielen nicht nur gesellschaftlich verallgemeinerte Partizipationsansprüche, sondern auch die mit Dienstleisterwerten wie „Transparenz“ und „Bürgerfreundlichkeit“ signalisierte Öffnung des Staates gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern eine Rolle. Diese von den Beschäftigten im Arbeitshandeln zu verwirklichende Öffnung nach außen wird gleichsam auch nach innen in das traditionell eher einseitig hierarchisch geprägte Binnengefüge gewendet: So wie der Staat sich gegenüber den Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger öffnen muss, so soll dies der öffentliche Arbeitgeber auch gegenüber seinen Beschäftigten tun. Insofern entspricht das Rollenverständnis der Beschäftigten weder dem Idealbild des traditionellen Staatsdieners noch dem des marktlichen Dienstleisters. Vielmehr zeichnet sich in dem identifizierten Mix an Werthaltungen und ihrer Interpretation eher die Ausprägung eines „modernisierten (demokratischen) Staatsdieners“, bzw. eines neuen Typus „öffentlicher Dienstleister“ ab, der sich nach wie vor mit der Erbringung eines öffentlichen Gutes identifiziert, dabei jedoch nicht nur Neutralität und regelgeleitetes Handeln, sondern auch Transparenz, Effizienz und Bürger- bzw. Serviceorientierung für notwendig erachtet (Gottschall u.a. 2015b, c).

*Reaktionen II. Kollektive Interessenvertretung:* Die Interessenpositionen zum Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime sollten ursprünglich anhand der *Positionierung von Interessenverbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber* zu den Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst von 1990 bis heute, *differenziert nach Sektoren und Ländern*, anhand einer quantitativen Auswertung von programmatischen Beiträgen in den Verbandsmedien mit dem von Laver u.a. (2003) entwickelten Verfahren *Wordscores* erfolgen. Dieses Vorgehen ließ sich jedoch in dieser Form nicht realisieren, wie sich an der zunächst auf *Deutschland* bezogenen Analyse zeigte, da für zwei der drei Sektoren (Müll und Energieregulierung) die Verbandsmedien inhaltlich nicht hinreichend ergiebig waren, sodass entsprechende Analysen nur für die Polizei durchgeführt werden konnten. Zur Polizei wurde eine Vollerhebung der zwischen 1990 und 2010 regelmäßig erscheinenden Publikationen des Innenministeriums und des Länderteils Brandenburg in der Publikation „Deutsche Polizei“ der Gewerkschaft der Polizei durchgeführt. Aus diesem Textkorpus wurden dann einschlägige Artikel ausgewählt und mit *Wordscores* analysiert. Da aufgrund der Übertragung des bisher vor allem für programmatische Texte (Parteiprogramme) erprobten Verfahrens auf eine neue Textart und einen neuen Kontext die Interpretation der Ergebnisse unsicher war, wurden ergänzend eine Item-Response-Analyse sowie eine rein qualitative Auswertung durchgeführt. Dieses triangulierende methodische Vorgehen ergab, dass das Wordscore-Verfahren nur sehr begrenzt auf diese Art von Texten und diese Fragestellung angewendet werden konnte und hier eine qualitative Analyse am ertragreichsten ist (vgl. Marcinkiewicz u.a. 2012; Auffenberg & Marcinkiewicz 2013). Entsprechend wurden die Texte für den französischen und schwedischen Polizeisektor für den Reformzeitraum von 2001 bis 2012 nach einer qualitativen Vorauswahl ausschließlich qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet. Insgesamt zeigte sich, dass der Reformprozess denselben Triebkräften unterlag und auch eine ähnliche Dynamik entwickelte, jedoch in seiner konkreten Ausrichtung und Reichweite nachhaltig von nationalspezifischen strukturellen Faktoren abhängt. Der konsensorientierte Politikstil Schwedens, gepaart mit einer klar von der Politik distanzierenden Verwaltungsspitze und einer stark vereinheitlichten Gewerkschaft, führte zur einer Politik der kleinen Schritte, die einen kontinuierlichen Anpassungsprozess zur Folge hatte. Hingegen hatte in Frankreich der konfrontative Politikstil der eng vernetzten politischen Führung und Verwaltungsspitze gegenüber einer stark zersplitterten Gewerkschaftsbewegung eine radikalere Reformpolitik zur Folge, die zugleich von Konflikten und markanten Richtungswechseln geprägt war (Auffenberg & Kittel 2015).

Eine weitere vertiefende Analyse galt *Veränderungen von Akteurskonstellationen* (Interessenvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmenden) *bei der Entscheidung und Umsetzung von Reformen*. Auch hier ergaben sich Reorientierungen im Untersuchungsprogramm. Ausgehend von den allgemeinen länderspezifischen Akteurskonstellationen (konsensuell in Schweden, konfliktthaft in Frankreich, teils konsensuell in Deutschland) zeigte sich, dass eine Eingrenzung von bestimmten Reformvorhaben und die Bestimmung der jeweils spezifischen Akteurskonstellation einen unvertretbar hohen Erhebungsaufwand bedeutet hätte, und zwar aufgrund der Überlagerung von allgemeinen öffentlichen Dienstreformen mit sektorspezifischen Veränderungen sowie mit einer erheblichen Varianz in den sektorspezifischen Ak-

## Staat als Arbeitgeber

teurskonstellationen auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite im Ländervergleich. Da sich im öffentlichen Dienst Deutschlands aufgrund von spezifischen politischen Reformen (Dezentralisierung durch Föderalismusreform) die traditionellen Akteurskonstellationen am stärksten änderten, wurde hier durch Sekundäranalyse, Dokumentenanalyse und Expertengespräche eine vertiefende Fallstudie durchgeführt, um den Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst vom „goldenen Zeitalter“ bis 2013 zu rekonstruieren. Dabei zeigte sich zum einen, dass der Staat als Arbeitgeber Schritt für Schritt in den Arbeitsbeziehungen seine Rolle als vorbildlicher Arbeitgeber aufgegeben hat und zugleich die über lange Zeit kooperativ-konsensuellen und über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg vereinheitlichten Arbeitsbeziehungen heterogener und konflikthafter werden. In diesen Prozessen veränderten Gewerkschaften wie Berufsverbände ihre arbeits- und professionspolitischen Strategien und besetzten neue Felder in den betrieblichen, politischen und öffentlichen Arenen. So weiteten Gewerkschaften die vormals dem Beamtenbereich vorbehaltene Lobbypolitik auf den bislang eher der Logik des Arbeitskamps folgenden Bereich der Tarifbeschäftigung aus, und im Gegenzug setzten die Lobbyorganisationen der Beamenschaft zunehmend auch auf streikähnliche Aktionen ([Briken u.a. 2014](#)).

Zusammenfassend lassen sich im Ländervergleich sowohl eine Angleichung öffentlicher Beschäftigungsregime an die privatwirtschaftlichen Regime als auch ein Bedeutungszuwachs privatwirtschaftlich konnotierter Werthaltungen bei öffentlichen Beschäftigten und eine Heterogenisierung der Arbeitsbeziehungen beobachten. Diese Konvergenz bedeutet jedoch keineswegs, dass der Staat ein Arbeitgeber wie jeder andere wird und dass das öffentlich Beschäftigten zugeschriebene besondere „Dienstethos“ der Vergangenheit angehört. Vielmehr bleiben in pfadabhängigen Bahnen durchaus Privilegien öffentlicher Beschäftigung bestehen und identifizieren sich öffentliche Beschäftigte in der OECD-Welt und insbesondere in den europäischen Ländern ungeachtet einer stärkeren Ausrichtung an Effizienzkriterien weiterhin mit der Erbringung ihrer je besonderen Dienstleistung als öffentlichem Gut; Gemeinwohlorientierung bleibt schließlich auch wichtiger Bezugspunkt für die strategische Ausrichtung und Legitimation von Aktivitäten kollektiver Interessenvertretungen im öffentlichen Bereich.

### c) Bezüge zu und Kooperationen mit anderen Teilprojekten im Sonderforschungsbereich

In Kooperation mit C4 wurden Rolle und Einflussmöglichkeiten von deutschen Lehrgewerkschaften untersucht. Aus der Perspektive bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen wird in dem hier entstandenen Beitrag herausgearbeitet, inwieweit es der organisierten Lehrerinteressenvertretung in Deutschland bisher gelungen ist, trotz formal eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten aus ihrer Sicht nachteilige Entwicklungen zu verhindern ([Nikolai u.a. 2015](#)). Das Teilprojekt hat sich auch an dem von Heinz Rothgang und Steffen Schneider herausgegebenen Ergebnisband beteiligt ([Tepe u.a. 2015](#)).

### d) Vergleiche mit Arbeiten außerhalb des Sonderforschungsbereiches

In den letzten Jahren sind zahlreiche ländervergleichende Arbeiten zu den Auswirkungen von NPM-Reformen auf Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen entstanden, die oft den Charakter einer Bestandsaufnahme haben (vgl. u.a. [Vaughan-Whitehead 2013](#); [Keller 2010](#)) und die eher selten auf Selbstverständnis und Werthaltungen von Beschäftigten und systematisch vergleichend auf bereichsspezifische Unterschiede im öffentlichen Dienst eingehen. So nimmt das noch laufende EU-geförderte, eher verwaltungswissenschaftlich ausgerichtete metaanalytische Forschungsvorhaben „Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future“ (COCOPS), in dem die Auswirkungen von NPM-Reformen auf Effizienz, Effektivität und soziale Kohäsion von öffentlichen Verwaltungen in Europa untersucht werden, durch die Konzentration auf die Managementebene eine Top-Down-Perspektive ein und verknüpft das mit der Außenperspektive der Zufriedenheit von Bürgern ([Curry u.a. 2014](#)). Demgegenüber konzentriert sich unser Teilprojekt auf der Grundlage eigener Empirie auf die Binnendimension und analysiert hier die Perspektive der Beschäftigten und Interessenvertretungen. Zentral ist die Beschäftigtenperspektive in restrukturierten öffentlichen Diensten auch in dem kürzlich abgeschlossenen deutsch-österreichisch-schweizerischen Forschungsvorhaben ‚Im Dienste öffentlicher Güter‘, in dem orientiert an Bourdieus Soziologie vorrangig induktiv die alltagsweltlichen Sichtweisen von öffentlich Beschäftigten aus den drei Ländern in den Bereichen Postdienst, Gesundheitsversorgung und Kommunalverwaltung rekonstruiert werden; der Schwerpunkt liegt hier auf Facetten subjektiver Wahrnehmung des Wandels von Arbeit und weniger auf einem systematischen Länder- und Sektorenvergleich ([Flecker u.a. 2014](#)).

## 2.2.2. Teilprojektrelevante eigene Publikationen (vornehmlich aus der letzten Phase)

In 2.2.1. sind diese Ergebnisse unterstrichen. Verfasser in [eckigen Klammern] sind keine Sfb-Mitarbeiter.

### (I.) Begutachtete Beiträge für

#### (a.) wissenschaftliche Zeitschriften

1. Briken, Kendra (2014) Ein verbetriebswirtschaftlichtes Gewaltmonopol? New Police Management im europäischen Vergleich, *Kriminologisches Journal* 46:4, 213-230.
2. Briken, Kendra, Karin Gottschall, Sylvia Hils & Bernhard Kittel (2014) Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, *Zeitschrift für Sozialreform* 60:2, 123-148.
3. Kroos, Daniela, Sebastian Streb & Sylvia Hils (2011) Public Employment between Markets and Institutions. Competition and its Impact on Public Personnel Policies, *Industrielle Beziehungen* 18:1-2, 39-59.
4. Tepe, Markus (2012) The Public/Private Sector Cleavage Revisited. The Impact of Government Employment on Political Attitudes and Behavior in Eleven West European Countries, *Public Administration* 90:1, 230-261.

#### (b.) monographische Reihen

5. Gottschall, Karin, Bernhard Kittel, Kendra Briken, Sylvia Hils, Daniela Kroos, Sebastian Streb & Markus Tepe (2015a) *Public Sector Employment Regimes: Transformations of the State as an Employer*, Basingstoke: Palgrave (*Transformations of the State Series*; im Satz; als PDF unter D6 auf CD Rom beigefügt).

#### (c.) Sammelbandbeiträge

6. Tepe, Markus & Julia-Carolin Brachem (2015) Shared Values for a European Administrative Identity? A Comparative Analysis of Government Employees' Basic Human Values in the United States, Britain, France, Germany and Sweden, in: Fritz Sager & Patrick Overeem, Hg. *The European Public Servant. A Shared Administrative Identity?* London: Routledge, 245-272.
7. Tepe, Markus, Bernhard Kittel & Karin Gottschall (2015) The Competitive State: Transformations of the Public/Private Sector Earnings Gap in Four Countries, in: Heinz Rothgang & Steffen Schneider, Hg. *State Transformations in OECD Countries. Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*, Basingstoke: Palgrave, 41-66 (*Transformations of the State Series*).

#### (d.) Arbeitspapiere

8. Gottschall, Karin, Andreas Häberle, Jan-Ocko Heuer & Sylvia Hils (2015b) Weder Staatsdiener noch Dienstleister – Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland, Bremen: Universität, Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TranState Working Paper 187.
9. Marcinkiewicz, Kamil, Jennie Auffenberg & Bernhard Kittel (2012) Politikpositionen im Reformprozess des öffentlichen Dienstes. Zur Übertragbarkeit der quantitativen Textanalyse, Bremen: Universität, Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TranState Working Paper 162.
10. Auffenberg, Jennie & Kamil Marcinkiewicz (2013) Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst? Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg, Bremen: Universität, Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TranState Working Paper 170.
11. Auffenberg, Jennie & Bernhard Kittel (2015) Negotiating Reforms in the Public Services: Trajectories of New Public Management Reforms in the French and Swedish Police Forces, Bremen: Universität, Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TranState Working Paper 188.

### (III.) Vorliegende Manuskripte

12. Gottschall, Karin, Andreas Häberle, Jan-Ocko Heuer & Sylvia Hils (2015c) „Effizienz, Kundenorientierung, Flexibilität, Transparenz (...) dadurch verkaufen wir uns ja sozusagen“ – Wertorientierungen öffentlich Beschäftigter in Deutschland in marktnahen und marktfernen Bereichen, in: Patrick Sachweh, Hg. *Kapitalismus als Lebensform? Deutungsmuster, Legitimation und Kritik in der Marktgesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen; als PDF unter D6 auf CD Rom beigefügt).

## 2.3. Weitere Literatur

- 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, 151-184 (= *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 37).
- Clayton, Richard & Jonas Pontusson (1998) Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies, *World Politics* 51:1, 67-98.
- Curry, Dion, Sebastian Jilke, Gerhard Hammerschmid & Steven van de Walle (2014) Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS), *European Policy Brief* July 2014.
- Demmke, Christoph (2004) *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht: EIPA.
- Flecker, Jörg, Franz Schultheis & Berthold Vogel (2014) *Im Dienste öffentlicher Güter – Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten*, Berlin: edition sigma.
- Gottschall, Karin (2009) Der Staat und seine Diener: Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells, in: Herbert Obinger & Elmar Rieger, Hg. *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*, Frankfurt a.M.: Campus, 461-491.
- Keller, Bernd (2010) *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*, Berlin: edition sigma.

Staat als Arbeitgeber

- Kroos, Daniela & Karin Gottschall (2012) Dualization and Gender in Social Services. The Role of the State in Germany and France, in: Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier & Martin Seeleib-Kaiser, Hg. *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press, 100-123.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes & Andrei Shleifer (2008) The Economic Consequences of Legal Origin, *Journal of Economic Literature* 42:2, 285-332.
- Laver, Michael, Kenneth Benoit & John Garry (2003) Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data, *American Political Science Review* 97:2, 311-331.
- Nikolai, Rita, Kendra Briken & Dennis Niemann (2015) Teacher Unionism in Germany, in: Terry M. Moe & Susanne Wiborg, Hg. *Comparative Study of Teachers Unions* (in Vorbereitung).
- OECD (2008) *The State of the Public Service*, Paris: OECD.
- OECD (2009) *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 2. Aufl.
- Reichard, Christoph (1999) Innovationen im Personalmanagement, in: Frieder Naschold, Werner Jann & Christoph Reichard, Hg. *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit: Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform*, Berlin: edition sigma, 37-49.
- Tepe, Markus, Karin Gottschall & Bernhard Kittel (2008) Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungsregimes in der OECD, *Der Moderne Staat* 2:2, 377-398.
- Tepe, Markus & Daniela Kroos (2010) Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: *WSI-Mitteilungen* 63:1, 3-10.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (2013) *Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.