

Teilprojekt D6

**Der Wandel des Staates als Arbeitgeber:
Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und
ihre Interessenvertretung im internationalen Vergleich**

3.1 Allgemeine Angaben zu Teilprojekt D6

3.1.1 Titel

Der Staat als Arbeitgeber: Öffentlich Beschäftigte und ihre Interessenvertretung im internationalen Vergleich

3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung

Soziologie, Politikwissenschaft

3.1.3 Leiter

Prof. Dr. Bernhard Kittel
geb. 29.07.1967
Universität Oldenburg
Institut für Sozialwissenschaften
Ammerländer Heerstr. 114-118
26111 Oldenburg
Tel.: 0441/7984835
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
e-mail: k.gottschall@zes.uni-bremen.de

Beide Teilprojektleiter sind unbefristet eingestellt.

3.1.4 Erklärung

In dem Teilprojekt sind keine Untersuchungen am Menschen oder an menschlichem Material, keine klinischen Studien, keine Tierversuche, keine gentechnischen Untersuchungen und keine Untersuchungen an humanen embryonalen Stammzellen vorgesehen.

3.1.5 Bisherige und beantragte Förderung des Teilprojektes im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (Ergänzungsausstattung)

Das Teilprojekt wird seit Januar 2008 im Sonderforschungsbereich gefördert.

	Haushaltsjahr	Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt
Bisherige Förderung	2007	Das Teilprojekt wird seit 2008 im Sonderforschungsbereich gefördert.			
	2008	112,2	41,2		153,4
	2009	112,2	55,0		167,2
	2010	112,2	29,2		141,4
	Σ 2006-2010	336,6	125,4		462,0

Haushaltsjahr		Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt
Beantragte Förderung	2011	138,6			138,6
	2012	138,6	28,2		166,8
	2013	138,6	74,5		213,1
	2014	138,6			138,6
	Σ 2011-2014	554,4	102,7		657,1
(Beträge in 1000 €)					

3.2 Zusammenfassung

Kurzfassung

Ausgehend von der Analyse des institutionellen Wandels öffentlicher Beschäftigungsregime in Richtung privatwirtschaftlicher Beschäftigung in der zweiten Phase wird im Teilprojekt in der dritten Phase untersucht, wie sich dieser Wandel – im Länder- und Sektorenvergleich – auf das Rollenverständnis der im öffentlichen Dienst verbliebenen Beschäftigten und deren Interessenvertretung auswirkt.

Langfassung

Das ursprünglich am „Staatsdienertypus“ orientierte öffentliche Beschäftigungsregime wird zunehmend in Frage gestellt: Im Zuge der Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben und einer an Zielen des New Public Management orientierten Umstrukturierung öffentlicher Verwaltung wird öffentliche Beschäftigung länder- und sektorenübergreifend am privatwirtschaftlichen Typus des „Dienstleisters“ neu ausgerichtet. Die Folgen dieser Neuausrichtung, ihre Nachhaltigkeit und Kohärenz, hängen wesentlich davon ab, inwieweit die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen diese Veränderungen mittragen.

In der nächsten Projektphase (2011-2014) soll daher mit dem erprobten Forschungsdesign – drei Länder und drei Sektoren – auf der Grundlage von Sekundäranalysen, einer Umfrage und Fallstudien nach den *Reaktionen* öffentlich Bediensteter und der Arbeitsmarktparteien im öffentlichen Dienst gefragt werden: Welche Auswirkungen hat, erstens, das gewandelte Beschäftigungsregime auf berufliche Ansprüche und Werthaltungen der öffentlich Bediensteten? Sehen sich die Beschäftigten als marktorientierte Dienstleister oder immer noch als gemeinwohlorientierte Staatsdiener des DRIS? Wie reagieren, zweitens, die traditionell starken Gewerkschaften und Berufsverbände? Inwieweit nehmen sie veränderte Beschäftigungsverhältnisse und Interessenlagen als Herausforderung wahr? Welche Organisations- und Handlungsziele werden gegenüber den Mitgliedern und dem Arbeitgeber verfolgt?

Im Ergebnis soll das Teilprojekt Aufschluss darüber geben, inwiefern sich der Staat bei der Erbringung normativer Güter noch über die Ressource öffentliche

Beschäftigung als institutionell, normativ und sozial distinkte Beschäftigtenkategorie definieren kann.

<i>Ergebnisse [Teilprojektbeginn 01/2008]</i>		
Erste Phase (2003-2006)	Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
×	<p><i>Beschreibung und Erklärung des Wandels</i></p> <p>(1) <i>Ländervergleich</i>: Begrenzter Personalabbau und Differenzierung öffentlicher Beschäftigung; Abschwächung von Privilegierung und Vorbildfunktion</p> <p>(2) <i>Sektorfallstudien</i>: Orientierung am Dienstleistertypus bei Polizei geringer, bei Abfallwirtschaft und Energieregulierung stärker ausgeprägt</p> <p>(3) <i>Synopse der Länderprofile und Fallstudien</i>: Moderater pfadabhängiger Wandel zum Dienstleistertypus mit Schweden als Vorreiter; Erklärung von Variation im Länder- und Sektorvergleich durch Verwaltungskultur, Interessenverbände sowie Marktwirtschaftsmodell</p> <p><i>Zentrale Publikationen</i>: Tepe u.a. 2008 [2]¹; Gottschall 2009 [7]</p>	<p><i>Folgen des Wandels: Reaktionen</i></p> <p><i>I. bei den öffentlich Beschäftigten</i>: Rollen- und Selbstverständnis der Beschäftigten</p> <p>(1) Trends in der EU sowie der OECD</p> <p>(2) Trends in Deutschland</p> <p>(3) Länder- und Sektorenvergleich</p> <p><i>II. bei Arbeitsbeziehungen und kollektiver Interessenvertretung</i></p> <p>(1) Ländervergleich: Positionen der Interessenvertretungen zum Wandel von öffentlichen Beschäftigungsregimen und Arbeitsbeziehungen</p> <p>(2) Trends der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in der EU</p> <p>(3) Sektorfallstudien: Politik der Arbeitsmarktparteien in Entscheidungsprozessen zu Reformvorhaben</p> <p><i>Zentrales Abschlussvorhaben</i>: Englischsprachige Projektmonographie</p>

3.3 Bericht über die bisherige Entwicklung des Teilprojekts

3.3.1 Bericht

Teilprojekt D6 beschreibt und erklärt in der zweiten Phase des Sfb – ab 2008 als „Nachzügler“ – den institutionellen Wandel des Staates als Arbeitgeber. Öffentliche Beschäftigung wird als eine zentrale Ressource des Staates begriffen und ihr Wandel vornehmlich auf der modalen Achse (Privatisierung) verfolgt. In der dritten Phase sollen die Folgen dieses institutionellen Wandels im Rollenverständnis der Beschäftigten und in den Reaktionen ihrer Interessenvertretung erforscht werden.

Ausgangspunkt des Teilprojekts ist das traditionelle, im DRIS voll entfaltete, am Staatsdienermodell orientierte öffentliche Beschäftigungsregime. Demnach handelt der Staat durch seine Beschäftigten und bürgt das Handeln des Staatsdieners gleichermaßen für Effizienz und Effektivität: „Sine ira et studio (...) soll der Beamte seines Amtes walten“ (Weber 1980: 833). Entsprechend wurden im DRIS Zuverlässigkeit und Qualität der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch

¹ Zitierte Literatur mit **fett** gesetzter Jahreszahl findet sich nur unter 3.3.2 und nicht am Ende des Antrags im Literaturverzeichnis. Um das Auffinden zu vereinfachen, sind die Nummern aus 3.3.2 jeweils beim Zitat in [eckigen] Klammern angefügt.

einen besonderen Status der öffentlich Beschäftigten gewährleistet (als Beamter, fonctionnaire, usf.), der neben gewissen Einschränkungen (Streikverbot) vor allem eine Privilegierung gegenüber privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen beinhaltet (Alimentation und unbefristete Beschäftigung, senioritätsbezogenes Karrieremodell). Damit sollte nicht nur die Loyalität der Beschäftigten gegenüber dem Staat, sondern auch ein gemeinwohlorientiertes berufliches Selbstverständnis (Beamtenethos) befördert werden. Zugleich übernahm der Staat mit der privilegierten Gestaltung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse und der Beschäftigung arbeitsmarktbenachteiligter Gruppen eine Vorbild- und Integrationsfunktion gegenüber der Privatwirtschaft. Diese synergetische Konstellation zerbricht mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, mit neuen Formen der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Markt und einem allgemeinen Trend hin zur Verwaltungsmodernisierung in Westeuropa und der OECD-Welt, die sich am New Public Management orientiert. Veränderungen des Beschäftigungsregimes werden dabei – in Abkehr vom Staatsdienermodell – am Idealtypus des Dienstleisters² orientiert (OECD 2008; Demmke 2004), wie er die Privatwirtschaft kennzeichnet. Dies wird nun anhand der bisherigen Ergebnisse des Teilprojekts zur Gestalt und – soweit möglich – zur Erklärung des Wandels im Länder- und Sektorenvergleich umrissen.

Entwicklungstrends öffentlicher Beschäftigung (OECD-Welt und Länderstudien)³

Mit einem neu erstellten, auf OECD- und ILO-Statistiken beruhenden Datensatz konnten Lücken in der *quantitativen Erfassung* öffentlicher Beschäftigung auf Makroebene geschlossen werden. Insbesondere wurden neue, differenzierende Erkenntnisse über die Entwicklung von Umfang und Kosten öffentlicher Beschäftigung für 17 OECD-Staaten von 1995 bis 2005 gewonnen. So sind Veränderungen in *Umfang* und *Struktur* öffentlicher Beschäftigung insbesondere in der staatlichen

² Kennzeichnend für den Idealtypus des Staatsdieners sind eine besondere Rechtsform und eine autoritative beziehungsweise unilaterale Regelung des Beschäftigungsverhältnisses sowie eigene Ausbildungswege und Laufbahnmodelle. Demgegenüber zeichnet sich der Idealtypus des Dienstleisters dadurch aus, dass die Regulierung der Beschäftigung – einschließlich kollektiver Interessenvertretung und Streikrecht – derjenigen in der Privatwirtschaft entspricht und dass allgemein qualifizierende Ausbildungen dafür ausreichen und leistungsorientierte Aufstiegswege bestehen (siehe dazu Kittel & Gottschall 2007). Diese Kategorisierung deckt sich grosso modo mit der von Silberman (1993), der zwischen organisations- und professionsorientierter Bürokratie unterscheidet (siehe auch Benz 2008: 160-162).

³ Wir folgen hier der weiten Definition öffentlicher Beschäftigung durch die OECD, die alle Beschäftigten der Regierung sowie Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen umfasst. Der Begriff Regierung umfasst alle staatlichen Ebenen (zentrale, föderale, kommunale und Institutionen der sozialen Sicherung) sowie Ministerien, Agenturen und Non-Profit-Institutionen, die von der Regierung kontrolliert werden. Öffentliche Unternehmen werden als juristische Personen definiert, die die Regierung besitzt oder die von ihr kontrolliert werden und die Waren und Dienstleistungen zum Verkauf auf Märkten herstellen (OECD 2009: 66).

Kernverwaltung weniger gravierend, als es der New Public Management-Diskurs nahelegt und als in Teilen der älteren Literatur dokumentiert (vgl. insbesondere Clayton & Pontusson 1998). Zugleich konnte der Anstieg der *Personalausgaben* begrenzt werden (Tepe **2009b** [7]). In einzelnen Ländern zeichnet sich in jüngerer Zeit nicht nur eine Konsolidierung, sondern, wie in Frankreich, sogar eine Ausweitung des öffentlichen Sektors ab (Kroos **2010** [5]). Der Staat bleibt damit ein wichtiger Arbeitgeber.

Darüber hinaus trägt der Staat auch weiterhin quantitativ und qualitativ dazu bei, Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies gilt neben Schweden und Großbritannien insbesondere für Frankreich, wo Frauen im Vergleich zur Privatwirtschaft in den gehobenen Positionen des öffentlichen Dienstes deutlich überrepräsentiert sind. Auch vor dem Hintergrund einer historisch tradierten starken männlichen Prägung des Berufsbeamtentums zählt Deutschland dagegen im OECD-Vergleich zu den Nachzüglern (OECD 2009; European Commission 2006; Gottschall **2009** [8]). Zur Integration weiterer benachteiligter Arbeitsmarktgruppen, insbesondere von Behinderten und Ausländern, lassen sich kaum Aussagen machen, da aussagefähige vergleichbare Daten fehlen.

Zur *Struktur und Besonderheit öffentlicher Beschäftigung* zeigt unsere Untersuchung öffentlicher und privater Beschäftigungsregimes in 21 OECD-Staaten, dass es nach wie vor distinkte Regime öffentlicher Beschäftigung gibt und dass sie – im Widerspruch zur vielfach gemachten Annahme, der öffentliche Sektor werde mit der Modernisierung durch das New Public Management (NPM) immer einheitlicher – systematisch variieren. Die drei identifizierten Regime (angloamerikanisch, deutsch/französisch und skandinavisch) entsprechen dabei, insbesondere in Lohnfindung und Tarifsystem, institutionell in hohem Maße dem jeweiligen Marktwirtschaftsmodell (Tepe u.a. **2008** [2]). Dies bestätigt auch für die Reformen öffentlicher Beschäftigung den aus der vergleichenden Erforschung von Verwaltungsreformen bekannten Befund der Pfadabhängigkeit (vgl. u.a. Bekke u.a. 1996; Naschold u.a. 1999; Pollitt & Bouckaert 2004). Während dort vornehmlich die institutionelle Verfasstheit des öffentlichen Sektors betrachtet wird, deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass der Bezugsrahmen für die *Erklärung der Varianz* des Wandels öffentlicher Verwaltung ertragreich erweitert werden kann, wenn man den Blick auch auf die marktwirtschaftlichen Institutionen lenkt. Zudem deuten unsere vergleichenden Analysen darauf hin, dass die Zugehörigkeit eines Landes zu einem Rechtskreis eine wichtige Rolle dabei spielt, eine institutionelle Kongruenz zwischen der Regulierung von Beschäftigung im öffentlichen und im privaten Sektor zu bewirken (Tepe u.a. **2010** [13]). Das entspricht Befunden über den Einfluss von Rechtstraditionen auf die Verwaltungskultur und die wirtschaftliche Regulierung (Jann 1983; Grote 2001; La Porta u.a. 1998, 2008).

Weiter bestätigen die Analysen der drei Kontinentalstaaten Deutschland, Frankreich und Schweden – im Kontrast zu Großbritannien als dem Vorreiter eines „schlanken Staates“ – zunächst den in der Literatur zur Verwaltungsmodernisierung nur selten hinterfragten Befund (vgl. aber Lodge 2009), dass die personalpolitischen Reformen am privatwirtschaftlichen Dienstleistertypus ausgerichtet sind. Dies ist besonders deutlich bei der Einführung von Positionssystemen und leistungsorientierter Bezahlung zu sehen. Unsere Länderprofile zeigen jedoch auch, dass Zeitpunkt, Geschwindigkeit und Ausmaß des Wandels öffentlicher Beschäftigungsregime variieren, was sich vor allem durch Unterschiede in der Verwaltungskultur – verstanden als institutionell vermittelte Orientierungs- und Handlungsmuster (vgl. Jann 1983) –, dem tradierten Beschäftigungssystem und dem Machtpotenzial von Interessenvertretungen erklären lässt. So stießen Verwaltungs- und Beschäftigungsreformen in der eher legalistisch und von Beamtenstrukturen geprägten öffentlichen Verwaltung Deutschlands und Frankreichs stärker auf institutionelle Beharrungskräfte und den Widerstand von Beschäftigten und Gewerkschaften und stellen hier wegen ihres inkrementellen Charakters das Staatsdienermodell bisher nicht grundsätzlich und nachhaltig in Frage (Kroos 2010 [5]). Damit kontrastiert der Fall Schweden: Hier wurden im öffentlichen Sektor, der durch ein eher offenes Beschäftigungssystem und die Norm des „aktiven Staates“ geprägt ist, in konsensorientierter Kooperation mit den starken Gewerkschaften früh weit reichende, am Dienstleistermodell orientierte Reformen umgesetzt (Hils & Streb 2010 [4]). Dabei spielten, anders als in der durch eine „public interest“-Kultur geprägten englischen öffentlichen Verwaltung, nicht nur Gesichtspunkte der Effizienz eine Rolle, sondern auch solche der Verfügbarkeit und Qualität öffentlicher Dienstleistungen. Diese Gesichtspunkte haben beim Angleichen öffentlicher und privater Beschäftigungsverhältnisse in kontinentaleuropäischen Ländern ihren Niederschlag darin gefunden, dass ein allgemein hohes Regulierungs- und Sicherungsniveau fortbesteht (Tepe u.a. 2010 [13]). Im Ergebnis deutet dies darauf hin, dass der Idealtypus des „Dienstleisters“ in modernisierten öffentlichen Beschäftigungsregimen in unterschiedlichen Varianten verwirklicht wird.

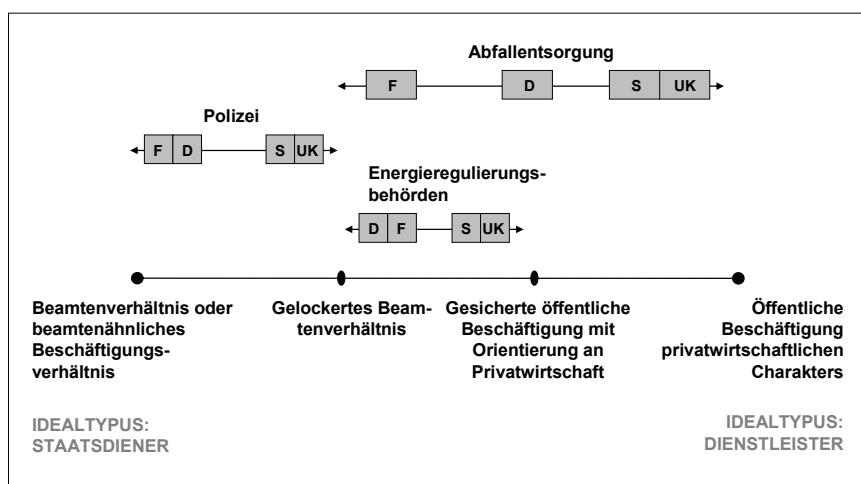
Ergebnisse der ländervergleichenden Fallstudien von Sektoren

Für eine staats- und verwaltungskulturell geprägte Pfadabhängigkeit von Reformen der öffentlichen Verwaltung gibt es, wie gerade dargestellt wurde, zahlreiche Belege. Die Frage, „Inwieweit variiert der Wandel öffentlicher Beschäftigung mit dem Ausmaß staatlicher Verantwortungsverlagerung?“, ist demgegenüber bisher empirisch kaum beantwortet worden. Dieser Frage sind wir mit Fallstudien zu ausgewählten Sektoren nachgegangen: Dabei steht die Polizei als klassische Ordnungsverwaltung für das Aufrechterhalten von staatlicher Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung; die Abfallwirtschaft als in Konkurrenz mit Privaten stehende Leistungsverwaltung steht für das Erhalten von Letzt- und Entscheidungs-

verantwortung; und die Energieregulierung ist ein Beispiel für neue Formen staatlicher Verantwortung, in der nur noch die staatliche Letztentscheidung erhalten blieb.

Auch wenn man den Beschäftigungswandel rein sektoral betrachtet, zeigt sich länderübergreifend eine Orientierung am Typus des Dienstleisters. Ungeachtet der einheitlichen Richtung unterscheidet sich jedoch je Land und länderübergreifend nach Sektor deutlich das Ausmaß, in dem die Abkehr vom Staatsdienermodell erfolgt (vgl. Abbildung 1). Entgegen unseren Ausgangsannahmen spielt dabei nicht nur das Ausmaß der Verlagerung von Verantwortung eine Rolle – also, je stärker die staatliche Abgabe von Verantwortung, desto ausgeprägter die Orientierung am Dienstleistermodell –, sondern es kommt auch darauf an, welcher Arbeitsmarkt- und Absatzmarktkonkurrenz sich der Staat gegenüber sieht.

Abbildung 1: Realtypen öffentlicher Beschäftigung in den Untersuchungssektoren



Die in Kostenkonkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern stehende öffentliche Abfallwirtschaft nähert sich in allen Ländern weitestgehend an privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse an. Demgegenüber bleiben bei der klassischen Ordnungsverwaltung, also bei der Polizei – ungeachtet der Bemühungen Rekrutierung und Weiterbildung zu professionalisieren –, das Beamtenverhältnis oder beamtenähnliche Beschäftigungsverhältnisse weiterhin prägend. Auch hier zeigen sich, abhängig von den nationalen Verwaltungs- und Akteursstrukturen, Unterschiede: So wurden in Schweden unter Mitwirkung der Gewerkschaften Beschäftigungsprivilegien der Polizei abgebaut und Entlohnungsstrukturen und Aufstiegswege an die Privatwirtschaft angeglichen, während in Deutschland größere Beschäftigungsreformen mit Rücksicht auf das jeweilige Landesbeamtenrecht gar nicht erst ange-

gangen wurden. Wegen des steigenden Anteils von administrativem Personal in den Polizeibehörden zeichnet sich hier allerdings eine interne Segmentierung in eher beamtenähnliche und privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnissen ab.

Die Energieregulierungsbehörden schließlich, die nach der weitgehenden Privatisierung entsprechender öffentlicher Dienstleistungen durch Marktregulierung die staatliche Letztverantwortung für die Versorgung übernehmen, stehen in ausgeprägter Personalkonkurrenz zum privatwirtschaftlichen Management. Sie nehmen im Hinblick auf den Wandel eine mittlere Position ein. Mit der Abkehr vom traditionellen Laufbahnmodell („career-based system“) ist die öffentliche Personalpolitik hier nun ähnlich wie in der Privatwirtschaft durch ein Positionsmodell („position-based system“) und damit durch neue Autonomiespielräume gekennzeichnet. Bei der Rekrutierung des in der Regel hoch qualifizierten Personals werden zur Sicherung von Konkurrenzvorteilen jedoch gleichzeitig traditionelle Privilegien des öffentlichen Dienstes bewahrt, sodass sich hier die Varianten „gelockertes Beamtenverhältnis“ und „gesicherte öffentliche Beschäftigung mit Orientierung an der Privatwirtschaft“ finden.

Diese Ergebnisse verweisen auf eine in der Literatur bisher kaum systematisch bedachte *hohe länderübergreifende Bedeutung des Sektors* für den Wandel von Beschäftigungsregimes. Dennoch wird die Reichweite des Wandels durch die länderspezifische Pfadabhängigkeit bestimmt: Das zeigen in Abbildung 1 die eher staatsdienernahe Positionierung der drei Sektoren in Frankreich und Deutschland einerseits und die eher dienstleistungsnahe Verortung der Sektoren in Schweden und im Vereinigten Königreich andererseits. Ein weiteres aufschlussreiches Ergebnis der Fallstudien zu den Sektoren ist, dass sich die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigungsverhältnisse über eine Orientierung an den Marktstandards (wie im Vereinigten Königreich) und über eine Verallgemeinerung der öffentlichen Beschäftigungsstandards angleichen können (wie in Frankreich, wo in der Abfallwirtschaft für private wie öffentliche Beschäftigte ein einheitlicher Branchentarifvertrag gilt). Dies deutet auf Varianten des Wandels hin, die dazu führen, dass sich nach wie vor besondere öffentliche Beschäftigungsverhältnisse herausbilden.

Wie die unterschiedlichen Realtypen öffentlicher Beschäftigung zeigen, hat sich also im DRIS das Beschäftigungsregime für öffentlich Beschäftigte, das in einem Land durchweg einheitlich war, in den letzten drei Jahrzehnten nach Verwaltungssektoren erheblich ausdifferenziert. Darüber hinaus zeichnet sich sektorenübergreifend eine Segmentierung öffentlicher Beschäftigung ab. Diese Tendenz ist in den Verwaltungskulturen Frankreichs und Deutschlands, die durch die Persistenz des Staatsdienermodells geprägt werden, besonders ausgeprägt und ist möglicherweise ein „funktionales Äquivalent“ dafür, dass eine durchgreifende Reform des öffentlichen Beschäftigungswesens fehlt. Diese Tendenz äußert sich im deutschen Fall – bei anhaltender Vorbildfunktion staatlicher Lohnpolitik (Tepe & Kroos 2010 [3]) – darin, dass flexiblere, zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse zuneh-

men und der Anteil marginalisierter Arbeitnehmergruppen wächst, vor allem bei den sozialen Dienstleistungen im dritten Sektor (Gottschall **2009** [8]). In Frankreich ist diese Form, Flexibilisierungspotenzial zu schaffen und privilegierte Beschäftigungsformen aufrechtzuerhalten, ebenfalls erkennbar; sie ist jedoch vor dem Hintergrund eines fast flächendeckenden Beamtenmodells (*fonctionnaire*) und eines recht großen und wieder expandierenden öffentlichen Sektors weniger stark ausgeprägt (Kroos **2010** [5]).

Für das Teilprojekt sind insgesamt folgende Publikationen hervorzuheben: Tepe u.a. **2008** [2], Tepe u.a. **2010** [13], Gottschall **2008** [1], Gottschall **2009** [8] und Tepe & Kroos **2010** [3].

Zusammenfassend können wir festhalten: Der Staat als Arbeitgeber sieht sich in allen Untersuchungsfällen nicht nur durch externe Antriebskräfte – wie veränderte internationale Kontexte (insbesondere Marktliberalisierung, EU-Regulierung und New Public Management-Ideologie) sowie gestiegene Anforderungen der Bürger im Hinblick auf Qualität, Zugänglichkeit und Transparenz der Erbringung staatlicher Dienstleistungen – zu Reformen der Personalpolitik und Beschäftigungsverhältnisse herausgefordert. Mit Finanzierungsproblemen der öffentlichen Haushalte sowie Effizienzproblemen der Bürokratie und bei öffentlichen Dienstleistungen spielen auch selbstgeschaffene Antriebskräfte, beziehungsweise spielt auch die Selbsttransformation, eine Rolle. Weiter ergibt sich mit der Orientierung der Reformen des Beschäftigungsregimes am Idealtypus des Dienstleisters, der aus der Privatwirtschaft gewonnen wurde, durchaus eine *einheitliche Wandlungsrichtung und damit Konvergenz*, die zugleich die Privilegierung öffentlicher Beschäftigung und ihre Vorbildfunktion abschwächt. Soweit mit dem New Public Management in die unterschiedlichen öffentlichen Beschäftigungsregime systemfremde Elemente aufgenommen werden, kann man auch davon sprechen, dass sich der Korridor für nationalspezifische Gestaltungen verengt. Gleichzeitig ist jedoch eine erhebliche *Varianz im Ausmaß des Wandels* erkennbar, die auf die zentralen Weichensteller Verwaltungsstrukturen (Verwaltungskultur und Beschäftigungsregime in der Ausgangslage), kollektive Akteure und institutionelle Komplementaritäten (tandemartige Verbindungen von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigungsmodellen) verweist.

Inwieweit dieser zunächst institutionell bei den Beschäftigungsregimes festgestellte Wandel nachhaltig ist, wird erst noch weiter zu untersuchen sein. Dabei muss die Aufmerksamkeit den vom Wandel zentral betroffenen Akteuren gelten. Denn mit dem Wandel des Beschäftigungsregimes hin zum Dienstleistermodell wird der „Austausch“ zwischen privilegiertem Status einerseits und loyalem, gemeinwohlorientiertem Rollenverständnis der Beschäftigten andererseits aufgekündigt, der im

Staatsdienermodell unterstellt ist. Zugleich zielen die Reformen auch darauf, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur und der öffentlichen Wahrnehmung vielfach negativ bewerteten Verhaltensmuster öffentlicher Beschäftigter zu verändern, so die geringe Leistungsorientierung, die Inflexibilität und die ineffiziente, da bürokratische Arbeitsweise (vgl. bspw. Mayntz 1978). Dabei bleibt offen, was bei den Beschäftigten an die Stelle traditioneller Orientierungen und Handlungsstrategien tritt. Auch die vordem mächtigen öffentlichen Interessenvertretungen – Gewerkschaften und Berufsverbände – werden durch die verstärkte marktliche Ausrichtung der Beschäftigungsverhältnisse herausgefordert. Zu fragen ist: Inwieweit stellen sie ihre Ziele und Handlungsstrategien auf die nunmehr stärker differenzierten Interessen ihrer Mitglieder und die offensiver agierenden öffentlichen Arbeitgeber ein?

3.3.2 Liste der aus dem Teilprojekt seit der letzten Antragstellung entstandenen Publikationen

(I.) Begutachtete Beiträge für

(a.) wissenschaftliche Zeitschriften

1. Gottschall, Karin (2008) Soziale Dienstleistungen zwischen Informalisierung und Professionalisierung – oder: der schwierige Abschied vom Erbe sozialpolitischer Regulierung, in: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 17:4, 254-267
2. Tepe, Markus, Karin Gottschall & Bernhard Kittel (2008) Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungsregimes in der OECD, in: *dms - der moderne staat* 1:2, 377-398
3. Tepe, Markus & Daniela Kroos (2010) Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: *WSI Mitteilungen* 1/2010, 3-10 (in der neu eingerichteten Rubrik „peer-reviewed Aufsätze“)

(b.) monographische Reihen

(c.) Sammelbandbeiträge

(d.) Arbeitspapiere

4. Hils, Sylvia & Sebastian Streb (2010) Staatsdiener oder Dienstleister? Eine Analyse des Wandels öffentlicher Beschäftigung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden, Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TransState Working Paper 111
5. Kroos, Daniela (2010) Warum hat „Marianne“ so viele Diener? Zum Wachstum des französischen öffentlichen Dienstes entgegen internationalen Trends, Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TransState Working Paper 115
6. Tepe, Markus, Karin Gottschall & Bernhard Kittel (2010) A Structural Fit between States and Markets? Public Administration Regulation and Market Economy Models in the OECD. Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TransState Working Paper 120

7. Tepe, Markus (2009b) Public Administration Employment in 17 OECD Nations from 1995 to 2005, Edinburgh: The University of Edinburgh (RECOWE Working Paper 12/09)

(II.) *Nicht-referierte Beiträge für*

(a.) *wissenschaftliche Zeitschriften*

(b.) *monographische Reihen*

(c.) *Sammelbandbeiträge*

8. Gottschall, Karin (2009) Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlich geprägten Beschäftigungsmodells, in: Herbert Obinger & Elmar Rieger, Hg., *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien: Befunde, Herausforderungen und Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 461-491

(d.) *Arbeitspapiere*

(III.) *Vorliegende Manuskripte*

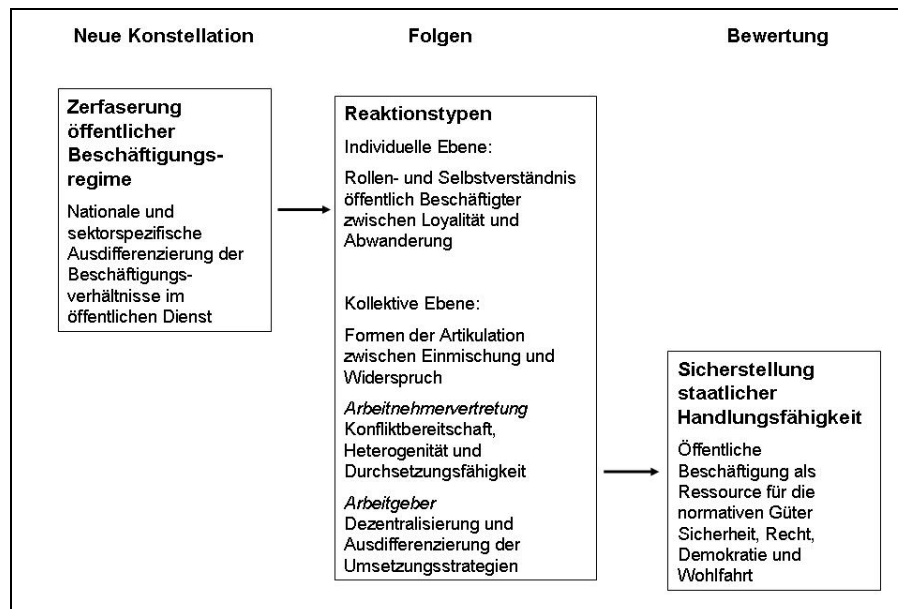
9. Kittel, Bernhard & Markus Tepe (2010) A Bureaucratic Mind? Personality Traits and Political Attitudes among Government Employees in an International Comparison, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Münster, 22-27 March 2010
10. Kroos, Daniela & Karin Gottschall (2011) Dualisation of Service Sector Labour Markets. The Role of Unions and the State in Germany and France, in: Bruno Palier u.a., Hg., *The Dualisation of Societies?* (Manuskript)
11. Tepe, Markus (2009a) Trading Earnings for Job Security? Job Satisfaction among Public and Private Sector Employees revisited (Manuskript)
12. Tepe, Markus (2009c) How do Government Employees Vote? A Comparative Study of Fifteen Post-Industrial Economies, Rochester, NY: SOCIAL SCIENCE RESEARCH NETWORK (SSRN) (APSA 2009 Conference Paper; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450342, SSRN)
13. Tepe, Markus, Karin Gottschall & Bernhard Kittel (2010) A Structural Fit between States and Markets? Public Administration Regulation and Market Economy Models in the OECD („revise & resubmit“ bei *Socioeconomic Review*)
14. Tepe, Markus, Sylvia Hils, Sebastian Streb, Daniela Kroos, Karin Gottschall & Bernhard Kittel (2009) Regulierung öffentlicher Beschäftigung und Marktwirtschaftsmodelle, Fallstudienresultate aus Frankreich, Deutschland, Schweden und Großbritannien, Osnabrück: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW 2009 Conference Paper, 5/2010 eingereicht bei *Industrielle Beziehungen*)

3.4 Geplante Weiterführung des Teilprojekts (Ziele, Methoden, Arbeitsprogramm)

3.4.1 Forschungsziele

Im Zentrum der Arbeit des Sfb stehen in der dritten Phase, wie sich der Wandel von Staatlichkeit auf die Erbringung normativer Güter auswirkt und wie Akteure auf diesen Wandel reagieren. In diesem Teilprojekt gehen wir davon aus, dass die staatliche Existenz und damit die Erbringung normativer Güter auf Staatspersonal als Ressource angewiesen ist (Benz 2008: 155-159, 183-184). Auf dieser Grundlage fragen wir: Wie wirkt sich die „Zerfaserung“ des öffentlichen Beschäftigungsregimes aus? Wir wollen das Rollenverständnis der Beschäftigten, die im öffentlichen Dienst verblieben sind, untersuchen, ferner die Politik ihrer Interessenvertretung und wie die Arbeitsbeziehungen unter den veränderten Bedingungen gestaltet werden. Anders als es in weiten Teilen der Literatur zum New Public Management angenommen wird, lässt sich auch bei gewandelten Beschäftigungsverhältnissen nicht einfach von den betriebswirtschaftlich angeleiteten Zielen auf den Erfolg und die Einheitlichkeit von Umsetzung und Wirkung schließen (Bordogna 2008; Reichard & Schröter 2009). So kommt die OECD (2009: 33) in ihrer bislang umfang

Abbildung 2: Analytischer Rahmen



reichsten ländervergleichenden Bestandsaufnahme zum New Public Management zu dem Ergebnis: Viele Reformen führten gar nicht zu den bezweckten „changes in behaviour and culture“. Denn Reformen der öffentlichen Verwaltung sind – da sie zu vielschichtigen Änderungen in der Aufgabenwahrnehmung, in der Arbeitsorganisation, bei der Personalrekrutierung und im Management sowie im Laufbahnmodell führen – auf verschiedenen Ebenen auf die Kooperation der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen angewiesen. Diese Akteure wiederum haben, abhängig vom Kontext, unterschiedliche Möglichkeiten, sich auf die veränderten Bedingungen einzustellen. Auch die öffentlichen Arbeitgeber können Handlungsspielräume für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen unterschiedlich nutzen. Entsprechend befassen wir uns im Teilprojekt D6 aus der Ressourcenperspektive empirisch mit folgenden Fragen:

- Welche Reaktionsmuster bewirkt der Wandel der Beschäftigungsregime bei den öffentlich Beschäftigten?
- Welche Reaktionsmuster entwickeln kollektive Interessenvertretungen der öffentlich Beschäftigten im Hinblick auf den Wandel der Beschäftigungsregime?

Die Befunde zu diesen Fragen sollen daraufhin bewertet werden, ob sich der Staat in seiner Handlungsfähigkeit bei der Erbringung normativer Güter noch auf die Ressource öffentliche Beschäftigung als institutionell, normativ und sozial distinkte Beschäftigtenkategorie stützen kann.

Zweite Phase (2007 bzw. 2008-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
Institutioneller Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime – Schwächung der Sonderstellung öffentlich Bediensteter – Schwächung der Vorbildwirkung öffentlicher Beschäftigungsregime – Kontext- und Pfadabhängigkeit der Wandlungsprozesse	Reaktionen: Wirkung des institutionellen Wandels öffentlicher Beschäftigungsregime auf – Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter – Wandel der Organisations- und Handlungsfähigkeit der kollektiven Interessenvertretung öffentlich Beschäftigter sowie der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst

Projektabschnitt 1: Werthaltungen öffentlich Beschäftigter

Ausgangslage: Öffentlich Beschäftigte und Verwaltungswandel

Die Erforschung des Rollenverständnisses von öffentlich Beschäftigten hat eine längere Tradition, wobei die Forschung sich allerdings vorrangig auf Verwaltungseliten konzentriert hat. Zwei Aspekte dieser Literatur sind für unsere Fragestellung relevant: Zum einen finden sich in älteren, zum Teil eher theoretisch orientierten Einzelstudien Hinweise darauf, dass Bürokratien keineswegs einen einheitlichen Typus von Beschäftigtem erzeugen müssen, sondern unterschiedliche Typen hervorbringen können (Downs 1967). Zudem könnten Privilegien des öffentlichen Be-

schäftungsverhältnisses, so die Unkündbarkeit und das Laufbahnmodell, gleichsam kontraproduktiv auch eher risikoscheue und rigide Persönlichkeitstypen anziehen (Mayntz 1978). Dies relativiert das Bild vom einheitlichen und positiv konnotierten Typus „Staatsdiener“. Zum anderen liegen mit der *Comparative Elite Study* aus den 1970er Jahren umfangreiche ländervergleichende Forschungsergebnisse vor, in denen die Einstellungen von Spitzenbeamten zu Staat, Demokratie und öffentlichem Sektor erfasst sind und die auf die Komplexität der länderspezifischen Ausprägungen, aber auch auf die länderübergreifenden Gemeinsamkeiten, verweisen (Aberbach u.a. 1981). Allerdings sind in dieser Forschung auch in jüngeren Studien Perspektiven bestimmend, die auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung beziehungsweise die implizite oder explizite „Politisierung“ der Einstellungen und des Handelns von Verwaltungseliten zielen (vgl. u.a. Aberbach u.a. 1990; Mayntz & Derlien 1989; Blais u.a. 1997). Diese Nähe zur Macht kann jedoch als Besonderheit von Verwaltungseliten gelten. Ihr Tätigkeitsprofil und ihre Beschäftigungsbedingungen unterscheiden sich von denen der normalen öffentlichen Bediensteten. Daher dürften die Einstellungsmuster der Elite nicht ohne weiteres übertragbar sein.

Betrachtet man die Literatur zum Rollenverständnis der „normalen“ öffentlichen Beschäftigten, so lassen sich zwei Kontroversen unterscheiden: Sie finden unter den Stichworten „Arbeitsmotivation“ und „Arbeitsethos“ statt und sind für die konstatierte stärkere Ausrichtung öffentlicher Beschäftigungsregime an der Privatwirtschaft relevant. Die erste Kontroverse gilt der Frage: Ob beziehungsweise wie unterscheiden sich öffentlich Bedienstete in ihrer Arbeitsmotivation von privatwirtschaftlichen Beschäftigten? Dabei wird oft implizit oder explizit eine „Passung“ zwischen den Organisationszielen und den individuellen Werthaltungen der in der Organisation Arbeitenden angenommen (vgl. Leisink & Steijn 2008). Nach Perry und Wise (1990) sind öffentlich Bedienstete vorrangig intrinsisch motiviert, schätzen also den gesellschaftlichen Wert ihrer Tätigkeit, während Beschäftigte im Privatsektor vorrangig extrinsisch motiviert sind. Die empirische Literatur kommt hier freilich zu keinem eindeutigen Ergebnis (Cacioppe & Mock 1984; Crewson 1997; Delfgaauw & Dur 2008; Jurkiewicz u.a. 1998; Kojasteh 1993; Wright 2001; van der Wal & Huberts 2008). Vielmehr zeichnet sich ab, dass zwischen extrinsischer und intrinsischer Arbeitsmotivation öffentlich Beschäftigter nicht ohne weiteres ein Trade-Off-Verhältnis besteht. Der Einfluss dieser Faktoren hängt vielmehr davon ab, welche Position der öffentlich Bedienstete in der Einkommensverteilung einnimmt (Tepe 2009a [11]).

Im Zuge der Reformen gemäß dem New Public Management hat sich eine weitere Kontroverse zum Wandel des Arbeitsethos der öffentlich Bediensteten entfaltet. Hier liegt das Augenmerk auf einer möglichen Veränderung des „Beamtenethos“, das durch die berufliche Sozialisation tradiert wird; es wird angenommen, dass ein Zusammenhang zwischen Organisationsstrukturen und Persönlichkeit

besteht (Lawton 2005). Zwar wird das Bestehen eines gemeinsamen, vereinheitlichten „public service ethos“ für fragwürdig gehalten (Lawton 1998; Pratchett & Wingfield 1994). Gleichzeitig wird jedoch konstatiert, die Einführung des New Public Management verändere die Wertorientierung beziehungsweise das Selbstverständnis der öffentlich Bediensteten (van der Wal u.a. 2006). So seien traditionelle bürokratische Werte – wie Loyalität, Neutralität, Regelmäßigkeit und Hierarchieorientierung – zunächst durch das Paradigma des New Public Management und die Orientierung am privaten Sektor um Werte wie Wettbewerbsfähigkeit, Eigeninitiative und Flexibilität ergänzt worden (Behnke 2005; Bossaert & Demmke 2005; siehe auch Sundström 2009; Hammerschmid u.a. 2009). Festgestellt wird weiterhin, in einer zweiten Reformwelle hätten Werte wie Transparenz, Rechenschaft, Verantwortung und Service an Bedeutung gewonnen, die auch für die Außenkommunikation wichtig sind (Behnke 2005). Auch das Neudenken des Handelns öffentlich Bediensteter als „Kundenorientierung“ überlagert traditionell öffentlich-rechtlich verstandene Beziehungsformen wie jene zwischen Behörde und Bürger, Experte und Klient, Lehrer und Schüler oder Vormund und Mündel (Jos & Tompkins 2009).

Darüber hinaus wird weiterhin von länderspezifischen Ausprägungen der „public service motivation“ ausgegangen (vgl. verschiedene Beiträge in Perry & Hondeghem 2008). Im Ländervergleich fördern die verhaltensrelevanten Neuorientierungen, die durch das New Public Management bewirkt werden, insbesondere die „klassischen“ Verwaltungen Kontinentaleuropas heraus, in denen traditionelle bürokratische Werte wie Regelorientierung und Interessenneutralität eine zentrale Rolle spielten (Reichard 1999; Bogumil 2006; Bogumil u.a. 2006). Einer der wenigen systematischen internationalen Vergleiche von Werthaltungen im öffentlichen und privaten Sektor kommt auf der Grundlage des International Social Survey Programme (ISSP) 1997 zu dem Ergebnis, dass sich die Werthaltungen der Beschäftigten in diesen zwei Sektoren im Durchschnitt nur wenig unterscheiden (Norris 2003: 86). Jedoch bestehen deutliche Unterschiede zwischen der angloamerikanischen, skandinavischen und westeuropäischen Ländergruppe darin, wie sich die verschiedenen Werthaltungen auf die Attraktivität des Staates als Arbeitgeber auswirken (Norris 2003: 83-85). Dies gilt insbesondere für die Bedeutung der Gemeinwohlorientierung, der Arbeitsplatzsicherheit und der Freiheit der Arbeitseinteilung. Das verweist auf eine große Bedeutung der Verwaltungskultur und der institutionellen Ausgestaltung des Beschäftigungsregimes. Darüber hinaus zeigen neuere empirische Untersuchungen, dass sich die Reformen des New Public Management auf Werthaltungen öffentlicher Beschäftigter unterschiedlich auswirken, und zwar je nach Berufsgruppe und Aufgabenbereich im öffentlichen Dienst (Horton 2006; Berg 2006; Jeannot 2006). Vermutlich tragen die entsprechend unterschiedlichen Qualifikations- und Tätigkeitsprofile öffentlich Beschäftigter schon grundsätzlich zu unterschiedlichen Rollen- und Selbstverständnissen bei. Wenngleich die lange

Zeit vorherrschende Konzentration auf Verwaltungseliten inzwischen abgeschwächt ist, konzentriert sich die Forschung nach wie vor auf die staatliche Verwaltung im engeren Sinne und lässt die Breite öffentlicher Beschäftigungsfelder außer Acht. Ein nach Ländern und Sektoren ausdifferenzierter Analyseansatz, wie er hier verfolgt wird, ist daher ein vielversprechender Weg, um zu einem umfassenderen Verständnis der Reaktionen der Beschäftigten auf gewandelte Beschäftigungsregime zu gelangen.

Fragestellung: Rollen- und Selbstverständnis der öffentlich Beschäftigten

Unsere Befunde zum institutionellen Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime lassen vermuten, dass die im DRIS gegebene Übereinstimmung zwischen der Struktur des Beschäftigungsregimes und handlungsleitenden Einstellungen und Wertvorstellungen aufbricht, wenn die Logik des New Public Management durchgesetzt wird und eine nach Sektor unterschiedliche Verlagerung von Verantwortung stattfindet. Welche Reaktionsmuster von Beschäftigten finden wir vor? Beeinträchtigen die strukturellen Änderungen die Attraktivität des Staates als Arbeitgeber, führen sie also zu *Abwanderung* im Sinne der modifizierten Typologie von Hirschman (siehe das Forschungsprogramm des Sfb unter 1.2.2 B)? Wird Loyalität eher als (aktive) *Anpassung* an die neuen Bedingungen gelebt oder herrscht schlichtes *Desinteresse* gegenüber den Zielen von Strukturveränderung vor?

Charakteristisch für den Wandel der Beschäftigungsverhältnisse ist, dass die Privilegien des „Staatsdieners“ reduziert und neue, vor allem an Effizienz orientierte Anforderungen gestellt werden; sie verlangen einen Einstellungswandel bei den öffentlich Beschäftigten, wenn sie den Kriterien genügen sollen und Erfolg haben wollen. In welchem Umfang die Orientierung des Arbeitgebers am Typus „Dienstleister“ jedoch von den öffentlich Beschäftigten selbst nachvollzogen wird, ist als offen anzusehen. Denn veränderte Beschäftigungsregime sind nicht nur Ausdruck von Reformen im Geist des New Public Management, sondern auch von Sparpolitiken, neu bestimmten Aufgaben und kollektiven Reflexionsprozessen, die jenseits solcher Management-Veränderungen stattfinden.

Darüber hinaus ist die Gemeinwohlorientierung öffentlich Beschäftigter, die in der jüngeren Literatur für die Vergangenheit unterstellt worden ist, ganz unterschiedlich ausgeprägt und bedarf kritischer Evaluation (Van der Wal & Huberts 2008). Zudem können wir zumindest hypothetisch auch einen „Eigensinn“ des Rollenverständnisses von Beschäftigten unterstellen, der sich darin äußern mag, dass traditionelle Staatsdiener-Orientierungen aufrechterhalten und die Werte des New Public Management in besonderer Weise (anders) interpretiert werden (Vandenabeele 2008; Brewer 2003). Will man die Entwicklung der Selbstansprüche und Werthaltungen der Beschäftigten erklären, so dürften neben dem Ausmaß des Wandels des Beschäftigungsregimes vor allem auch der Umfang von Verlagerung staat-

licher Verantwortung und die Art des öffentlichen Gutes eine Rolle spielen, weil je nach Gut auch die Beschäftigungsalternativen unterschiedlich ausfallen können.

Mit unterschiedlichen Ausmaßen von Verlagerung staatlicher Verantwortung gehen unterschiedliche Anforderungen an das Rollenverständnis der Beschäftigten einher, je nachdem, ob sie mit regulierenden, koordinierenden oder nur ausführenden Tätigkeiten betraut sind. Dort wo der Staat lediglich die Letztverantwortung behält, die Entscheidungs- und Organisationsverantwortung jedoch an private Unternehmen abgibt, wie bei der Energieregulierung, entfallen alle operativen Aufgaben. Die im Staatsdienst verbleibenden Kontroll- und Koordinationsaufgaben stellen allerdings hohe Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten, sodass in dieser Konstellation nur jenes kleine Segment von Beschäftigungsverhältnissen im oberen Einkommensbereich als Staatstätigkeit übrig bleibt, in dem tatsächlich eine Einkommenslücke zwischen öffentlichen und privaten Beschäftigungsverhältnissen besteht und in dem somit neben dem finanziellen Motiv auch anderen Beweggründen eine wichtige Rolle bei der Berufswahl zukommen kann. Die zwei Aufgaben (Kontrolle und Koordination) deuten jedoch darauf hin, dass widersprüchliche Kontext- und Sozialisationseinflüsse Werthaltungen und normative Orientierungen der Beschäftigten beeinflussen. Zum einen ist die Marktaufsicht eine genuin hoheitliche Aufgabe, die ein Vorherrschen von Gemeinwohlorientierung im klassischen Sinne des „Staatsdieners“ nahe legt. Sie ist bei den Regulierungsbehörden freilich mit der neuen Aufgabe kombiniert, aktiv einen Markt zu schaffen. Zum anderen erfordern die Koordinationsaufgaben, intensiv mit den am Markt agierenden Unternehmen zusammen zu arbeiten, was ein Entstehen sektoraler Policy-Netzwerke (van Waarden 1992; Jordan & Schubert 1992) und von „epistemic communities“ (Haas 1992) fördert und so ein Angleichen von Selbstansprüchen und Werthaltungen nahe legt. Das relative Gewicht beider Faktoren sollte insofern im Ländervergleich von der Governance-Struktur und Verwaltungskultur eines Landes moderiert werden, als sie die institutionell und kulturell angelegten Interaktionsmuster formen (Scharpf 2000; Mayntz 2009). Im Teilprojekt wird dieser Frage durch einen Vergleich der Energieregulierungsbehörden in Deutschland, Schweden und Frankreich nachgegangen.

Behält der Staat die Letzt- und Entscheidungsverantwortung, wie bei der Abfallentsorgung, so reicht das Spektrum der Aufgaben von Koordination – etwa Mitarbeiter kommunaler Einrichtungen, die dispositiv Leistungen der operativen Einheiten organisieren, die privat oder öffentlich erbracht werden sollen – bis hin zu den operativen Tätigkeiten in der Abfallentsorgung, die allerdings oft in einem Wettbewerbsverhältnis zu privaten Anbietern stehen. Damit werden jene mittleren Gehaltsklassen einbezogen, in denen der Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Beschäftigungsverhältnissen zum Teil nicht mehr besonders groß ist, ebenso wie Beschäftigte aus unteren Gehaltsklassen, die in der Vergangenheit mit einer besseren Entlohnung und einer höheren Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Be-

reich rechnen konnten (Tepe **2009a** [11]). Für die unteren und mittleren Gehaltsklassen bedeuten die Einführung von Effizienzkriterien sowie die Angleichung öffentlicher Beschäftigungsregime an private Modelle einen – verglichen mit der Situation in höheren Gehaltsklassen – verstärkten Anpassungsdruck. Somit wäre zu erwarten, dass sich die Werthaltungen bei der Entscheidungsverantwortung am stärksten jenen in der Privatwirtschaft anpassen. Zu erwarten ist darüber hinaus im Ländervergleich ein gewisser Einfluss der Verwaltungskultur; die Sozialisation in spezifische Verwaltungskulturen sollte jedoch aufgrund des vergleichsweise stärkeren, vom New Public Management ausgehenden Anpassungsdrucks auf öffentliche Beschäftigung, dem diese Verwaltungsebene ausgesetzt ist, weniger ausgeprägt sein als bei ausschließlicher Beibehaltung von Letztverantwortung.

Behält der Staat neben der Letzt- und Entscheidungsverantwortung die Organisationsverantwortung, so werden alle Aufgaben im öffentlichen Beschäftigungsregime durchgeführt und sind alle für den Sektor relevanten Gehaltsklassen im öffentlichen Dienst abgebildet. Dadurch kommen hier neben mittleren auch eher untere Qualifikationsniveaus und Gehaltsklassen in den Blick, in denen ein öffentliches Beschäftigungsverhältnis für den Arbeitnehmer eindeutig vorteilhafter ist als ein privates (Tepe **2009a** [11]). Möglicherweise finden sich hier auf allen Ebenen gemeinwohlorientierte Werthaltungen, die für eine Berufswahl ausschlaggebend sind, die zur ausschließlich öffentlichen Beschäftigungsmöglichkeit führt. Das ändert jedoch nichts daran, dass auch diese Bereiche einem gewissen Anpassungsdruck unterliegen und Veränderungen des Beschäftigungsregimes stattfinden, die sich auf Selbstverständnis und Werthaltung von Beschäftigten auswirken können (Rekate 2009). Diese Konstellation wird am Beispiel der Polizei untersucht. Im Ländervergleich werden verwaltungskulturell geprägte Varianten desselben Musters an Werthaltungen erwartet, in denen Gemeinwohlorientierung ein zentraler Stellenwert zukommt. Die Gemeinwohlorientierung sollte allerdings von der Entscheidungsebene bis zur operativen Ebene hin abnehmen.

Insgesamt müssten, wenn diese Überlegungen sich empirisch bewähren, zwei Verschiebungen im Selbst- und Rollenverständnis zu beobachten sein: Zum einen müssten die Unterschiede zwischen öffentlich und privat Beschäftigten im Zeitverlauf abflachen und zum anderen müssten sich im öffentlichen Dienst die sektoralen Unterschiede verstärken. Wir formulieren daher zusammenfassend als zentrale Hypothese dieses Projektabschnitts:

Hypothese 1: Struktur-Einstellungs-Hypothese

Je stärker Beschäftigungsregime national und sektoral dem Idealtypus „Dienstleister“ angepasst worden sind, desto stärker wird das Ethos öffentlich Bediensteter, das am „Staatsdiener“ orientiert ist, von privatwirtschaftlich orientierten Wertvorstellungen überlagert. Dabei fallen die Reaktionsmuster *Anpassung*, *Abwanderung*

und *Desinteresse* unterschiedlich aus und zwar je nachdem, ob es um regulierende, koordinierende oder ausführende Positionen in einem Sektor geht.

Projektabschnitt 2: Arbeitsbeziehungen und kollektive Interessenvertretung

Ausgangslage: Öffentliche Beschäftigungsregime und Arbeitsbeziehungen

Der zweite Fragenkomplex lautet: Wie reagieren die Interessenvertretungen im öffentlichen Dienst auf veränderte Beschäftigungsregime? Wie ändert sich das Verhältnis zwischen den Arbeitsmarktparteien im öffentlichen Dienst? Der Wandel von Beschäftigungsregimes bedeutet, dass sich die interne Organisationsfähigkeit, gemessen an der Konzentration (oder umgekehrt, der Fragmentierung) des Vertretungsanspruchs ändert, ebenso die nach außen gerichtete Handlungsfähigkeit der Interessenvertretung, die an der Zentralisierung der internen Entscheidungsstrukturen abzulesen ist (Schmitter & Streeck 1999; Traxler u.a. 2001). Die kollektive Interessenvertretung im öffentlichen Dienst steht somit vor den Herausforderungen, die vom Aufbrechen der im DRIS homogenisierten und hierarchisierten Beschäftigungsstrukturen ausgehen, unter denen sich diese Interessen noch einfach aggregieren ließen. Damit schlägt die für den privaten Sektor seit den 1980er Jahren beobachtbare Heterogenisierung von Arbeitsverhältnissen (Lengfeld & Kleiner 2009; Felstead & Jewson 1999; Beynon u.a. 2002) samt dem damit einhergehenden gewerkschaftlichen Anpassungsdruck (Dølvik & Waddington 2002) auch auf den öffentlichen Sektor durch.

Die Arbeitgeberrolle des Staates unterscheidet sich von der der privaten Unternehmen dadurch, dass er die rechtlichen Rahmenbedingungen der Beschäftigungsregime setzt und gleichzeitig selbst als Arbeitgeber auftritt (Traxler 1998). Damit verfügt der Staat über ein wesentlich umfassenderes Machtpotenzial gegenüber den Beschäftigten als dies privaten Unternehmen zugestanden wird.

Zugleich ist der Staat jedoch über die demokratische Rückbindung seiner politischen Führung auf die Unterstützung durch die Wählerschaft angewiesen, diese aber steht infolge des Ausbaus des DRIS in erheblichen Umfang selbst in öffentlicher Beschäftigung (Pierson 1996). Obwohl keine eindeutigen Unterschiede in der Einstellung gegenüber Reformen im öffentlichen Dienst und den Parteipräferenzen zwischen öffentlich und privat Beschäftigten festzustellen sind (Knutsen 2005; Jensen u.a. 2009; Tepe 2009c [12]), kann öffentlich Beschäftigten bei Wahlen durchaus eine entscheidende Rolle zukommen, in der sie das Machtpotenzial des Staates ihnen gegenüber zumindest teilweise ausgleichen können. Diese Wirkung wird dadurch verstärkt, dass der Anteil öffentlich Beschäftigter unter den Parlamentsabgeordneten meist überproportional ist (Kempf 1997; Cotta & Tavares 2007; Ismayr 2003).

Das Machtungleichgewicht im öffentlichen Sektor war bisher in allen Untersuchungsländern durch besonders „artikulierte“ Arbeitsbeziehungen ausbalanciert

(Keller 2007; Elvander 2002; Rehfeldt & Vincent 2004; Saglio 2004; Kervella 2006). Sie sind stärker koordiniert als die Tarifsysteme im Privatsektor, zum Teil schon deswegen, weil die Arbeitgeberkompetenz oft beim Innenminister als oberstem Dienstvorgesetzten liegt und es somit in formaler Hinsicht nur einen einzigen öffentlichen Arbeitgeber gibt (Bordogna 2007: 31-33; Elvander 2002: 202-204). Dennoch erzeugen zum einen die stärker föderale Struktur Deutschlands und die dezentralisierte Struktur Schwedens und die damit einhergehende Unterscheidung zwischen Bundes-, Landes-/Provinzial- und Kommunalbeschäftigten durchaus Variationspotenzial für die konkrete Ausgestaltung des öffentlichen Beschäftigungsregimes im Allgemeinen und die des Tarifsystems im Besonderen. Das stärker zentralisierte System Frankreichs lässt hier strukturell weniger Variation zu. Zum anderen ist auch eine funktionale Dezentralisierung zu beobachten, also eine Verlagerung von Verantwortung in nachgelagerte Organisationseinheiten. Dies führt zugleich zu größeren Autonomiespielräumen für die lokale Verhandlungsebene.

Ein unbestrittener Befund der vergleichenden Verbändeforschung lautet: Mit dem Ende des DRIS ist in allen OECD-Ländern die Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen und ihr politischer Einfluss gesunken. Begründet wird dies mit der sinkenden Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften, mit der durch wirtschaftliche Internationalisierung gestiegenen Flexibilität der Arbeitgeber und ihrem damit verbundenen erhöhten Drohpotenzial und mit der Abkehr auch sozialdemokratischer Parteien von einer engen Kooperation mit den Gewerkschaften (Ebbinghaus & Visser 2000; Traxler u.a. 2001; Compston 1997; Burgoon & Raess 2006). Allerdings scheint der öffentliche Dienst von dieser allgemeinen Tendenz bisher weitgehend ausgenommen zu sein (Visser 2006). Da er gegenüber dem Druck weltweiter Wirtschaftsintegration der 1980er und 1990er Jahre weit besser abgeschottet war, ließen sich gewerkschaftliche Forderungen nicht so einfach marginalisieren. Auch galt der Staat als Arbeitgeber als arbeitnehmerfreundliches Vorbild für private Unternehmen. Der höhere Organisationsgrad von Gewerkschaften im öffentlichen Dienst, schließlich, zeugte von ihrer größeren Organisationsfähigkeit, die mit der vergleichsweise höheren Homogenität öffentlicher Beschäftigungsregime begründet wurde (Crouch 1990; Garrett & Way 1995).

Die Literatur über Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst stützt diese Befunde jedoch nur teilweise. Zwar war in den 1980er Jahren tatsächlich die Homogenität der Beschäftigten größer und der Organisationsgrad der Gewerkschaften höher, doch wurde der öffentliche Sektor vom allgemeinen Wandel am Arbeitsmarkt nicht verschont. In dieser – spärlichen und vorwiegend beschreibenden – Literatur wird der Wandel der Beschäftigungsregime zumeist beiläufig mit einer Individualisierung der arbeitsbedingten Interessen und einer zunehmenden Heterogenisierung der Beschäftigten in Verbindung gebracht (Brandt & Schulten 2007; Bordogna 2008).

Tabelle 1: Ausgangslage Gewerkschaften im öffentlichen Dienst

Struktur Land	Struktur des öffentlichen Dienstes		Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes		
	Größe	Verwaltungskultur	Organisationsgrad	Konzentration	Zentralisation
Deutschland	Klein	„Preußischer“ Rechtsstaat	Mittel	Hoch	Mittel
Frankreich	Groß	„Napoleonischer“ Rechtsstaat	Niedrig	Niedrig	Niedrig
Schweden	Groß	„Aktiver Staat“	Hoch	Hoch	Mittel

Beobachtet wird in allen hier zu untersuchenden Ländern eine zunehmende Zersplitterung der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst, eine Radikalisierung und Partikularisierung der Interessenvertretung, ein allgemeines Ansteigen der Konflikthaftigkeit von Arbeitsbeziehungen bei einem weitgehenden Machtverlust der Gewerkschaften und einer offensiveren Haltung der öffentlichen Arbeitgeber, die auch durch die zunehmende Budgetknappheit bedingt ist (Keller 2007; Elvander 2002; Kervella 2006; Bach 2002). Zugleich versuchen die Gewerkschaften, dieser Heterogenisierung durch intensivere Koordination und den Zusammenschluss zu größeren Einheiten zu begegnen, wie die Gründung von ver.di in Deutschland zeigt (Jacobi 2003). Hinter dem Vergleich von Durchschnittswerten im öffentlichen und privaten Bereich können sich also beträchtliche Varianz und gegenläufige Bewegungen auch im öffentlichen Sektor selbst verbergen, die sich konkret auf die gewerkschaftliche Konfliktfähigkeit auswirken. So kann eine sektorale „Zerfaserung“ öffentlicher Beschäftigungsregime beträchtliche Varianz bei der kollektiven Interessenvertretung und -durchsetzung verdecken (Kittel 2000a), zumal hier die Ausgangslage nicht nur bei der Struktur des öffentlichen Dienstes, sondern auch bei der der Gewerkschaften variiert (vgl. Tab. 1). Dies legt zugleich ein tiefschärferes Fallstudien-Design nahe.

Fragestellung: Die „Zerfaserung“ öffentlicher Arbeitsbeziehungen und die Handlungspotenziale kollektiver Interessenvertretungen

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die „Zerfaserung“ öffentlicher Beschäftigungsregime, wenn sie als Wandel bestimmender Muster durchschlägt, die kollektive Interessenvertretung im öffentlichen Bereich nachhaltig beeinflusst. Dabei könnte zum einen die unterschiedliche Struktur des öffentlichen Dienstes für die Handlungsoptionen bedeutsamer werden, die den Gewerkschaften unter veränderten Beschäftigungsregimes zur Verfügung stehen. So haben die schwedischen Gewerkschaften ein umfangreiches Mitspracherecht, während französische Gewerkschaften nur angehört werden müssen. Selbst wenn der Staat als Arbeitgeber aus politischen Gründen auch weiterhin auf seine Durchsetzungsrechte faktisch verzichtete, bedeuten solche institutionellen Unterschiede doch, dass die Verhand-

lungsposition von Staat und kollektiver Arbeitnehmervertretung nach Ländern variiert und sich der Staat sich bei Herausforderungen durch gewandelte Bedingungen, etwa im Fall Frankreich, für einen Strategiewechsel entscheiden kann.

Mit fortschreitender Individualisierung der Beschäftigten und Heterogenisierung ihrer Interessen werden auch für die Gewerkschaften des öffentlichen Diensts die für die Privatwirtschaft festgestellten Probleme der Interessenorganisation und -aggregation dringlich. Dabei ist, ähnlich wie in der Privatwirtschaft (siehe Kittel 2000a, b), davon auszugehen, dass dem Ausmaß der individuellen Werte- und Interessendifferenzierung entsprechend sektoral die kollektiven Reaktionsstrategien durchaus unterschiedlich sind.

Der Wandel des „Staatsdieners“ zum „Dienstleister“ sollte sich auf zwei Ebenen auf die kollektive Interessenvertretung auswirken: Geänderte Werthaltungen der öffentlich Beschäftigten – soweit sie empirisch feststellbar sind – sollten sich, erstens, mit einer gewissen Zeitverzögerung auch in geänderten Zielsetzungen und strategischen Positionierungen der Interessenvertretungen äußern (spezifisch zur Sozialstruktur von Personalräten: Keller & Schnell 2005). Mit anderen Worten, die Inhalte kollektiver Interessenpolitik sollten sich dann von einer Politik des Widerstands gegen Reformen der Beschäftigungsregime im Geiste des New Public Management in Richtung eines aktiven Umgangs mit Initiativen aus dieser Richtung wandeln. Reaktionsstrategien der Interessenverbände müssten zudem nach Land und Sektor unterschiedlich gestaltet werden. Zweitens sollte die Wandlung von Beschäftigungsregimes im öffentlichen Dienst, ähnlich wie in der Privatwirtschaft, sich negativ auf den Organisationsgrad und die Integrationsfähigkeit von Interessenverbänden auswirken (Offe & Wiesenhal 1980; Streeck 1992; Traxler 1995; Kittel 2003). Insgesamt lassen diese Entwicklungen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Stärke der öffentlichen Interessenvertretung, auch im öffentlichen Dienst eine zunehmende Orientierung der kollektiven Interessenvertretung an Partikularinteressen erwarten (Calmfors & Driffill 1988).

Hypothese 2: Einstellungs-Handlungs-Hypothese

Je stärker Beschäftigungsregime national und sektoral heterogenisiert sind, desto stärker orientieren sich kollektive Interessenvertretungen der öffentlich Beschäftigten an den besonderen Interessen ihres Sektors und desto weniger werden sektorübergreifende beziehungsweise gesamtwirtschaftliche Interessen berücksichtigt.

Darüber hinaus bedeutet das unterschiedliche Ausmaß, in dem die Entscheidungs- und Organisationsverantwortung privatisiert worden ist, dass die Beschäftigtenstruktur zwischen den Sektoren zunehmend heterogener wird und sich das Verhältnis von individuellen zu kollektiv artikulierten Interessen wandelt.

Hypothese 3: Positions-Struktur-Hypothese

Je stärker in einem Sektor die Entscheidungs- und Organisationskompetenz vom Staat in die Privatwirtschaft verlagert worden ist, desto geringer ist die gewerkschaftliche Organisations- und Handlungskapazität im öffentlichen Bereich.

Im DRIS wurde das grundsätzlich vorhandene Potenzial zur einseitigen staatlichen Durchsetzung des politisch gewollten Beschäftigungsregimes von den Arbeitgebern eher selten genutzt. Auf Arbeitnehmerseite hing die Durchsetzungsfähigkeit von Interessen primär von den Rechten der öffentlich Beschäftigten ab sowie vom Grad der gewerkschaftlichen Organisation, Konzentration und Zentralisation (Traxler 1998). Die Koordinierung erfolgte primär über das hohe Maß an Einheitlichkeit, mit der die Arbeitgeberseite auftrat.

Mit der „Zerfaserung“ des Beschäftigungsregimes und der damit einhergehenden Heterogenisierung unterliegt die überregional formal oft beim Innenministerium angesiedelte Arbeitgeberkompetenz jedoch faktisch einer zunehmenden Dezentralisierung. Die Arbeitgeberseite spielt ihre Differenzierungsmöglichkeiten stärker aus, wie die Aufkündigung des gemeinsamen Tarifvertrages für Angestellte aller Ebenen in Deutschland durch die Länder zeigt. Die gestiegene Konflikthaftigkeit der Verhandlungen äußert sich auch in der höheren Streikbereitschaft der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst (Keller 2007). Auch in den anderen Untersuchungsländern sind, mit jeweils kontextspezifischen Unterschieden, ähnliche Tendenzen zu beobachten (Thörnqvist 2007; Kervella 2006).

Mit der Tendenz zur Dezentralisierung entsteht ein Interpretations- und Handlungsspielraum für nachgelagerte staatliche Organisationseinheiten, die de facto die Arbeitgeberkompetenz des Staates wahrnehmen (OECD 2007; Martínez Lucio 2007; Bordogna 2008). Dieser Spielraum lässt erwarten, dass die Umsetzung von Reformen nicht national einheitlich erfolgt, sondern dass der Handlungsradius der Arbeitgeberseite und der Modus der Arbeitsbeziehungen durch die jeweils organisationspezifische Ausgestaltung der Arbeitgeberkompetenzen, die lokale Handlungsfähigkeit der Interessenvertretung der Beschäftigten und die sektorale Struktur des Arbeitsmarktes mitbestimmt werden.

Der Effekt der „Zerfaserung“ öffentlicher Beschäftigungsregime ist bisher mit Blick auf Verschiebungen in der föderalen Struktur (Keller 2007; Thörnqvist 2007; Prowse & Prowse 2007) oder auf die Auswirkungen der Privatisierung vormals öffentlicher Sektoren (Brandt & Schulten 2007) untersucht worden. Eine Untersuchung, die die Ausdifferenzierung nach Sektoren im öffentlichen Dienst behandelt, ist uns nicht bekannt. Doch erzeugt gerade das sektoral unterschiedliche Ausmaß der Abgabe staatlicher Verantwortung für die Bereitstellung normativer Güter die unterschiedliche „Tiefe“ von öffentlicher Beschäftigung in den verschiedenen Sektoren, die sich dann darauf auswirken sollte, wie die Arbeitsbeziehungen ausgestaltet werden. In den Bereichen, in denen die Organisations- und Entscheidungsver-

antwortung ausgelagert worden ist, verbleiben kaum Agenden für kollektive Regulierung.

Hypothese 4: Interaktionshypothese

Je stärker die Entscheidungs- und Organisationskompetenz vom Staat in die Privatwirtschaft verlagert worden ist, desto geringere Bedeutung kommt der kollektiven, zentralen und tarifvertraglichen Regulierung der Arbeitsbedingungen zu. Insgesamt ist mit einer Schwächung der regulativen und legitimatorischen Funktion öffentlicher Arbeitsbeziehungen zu rechnen, die sich negativ auf die Artikulationsmöglichkeiten der Interessenvertretungen auswirkt.

3.4.2 Untersuchungsmethode

Fallauswahl und Untersuchungszeitraum

Das grundlegende Design des Teilprojektes hat sich bewährt und wird beibehalten (siehe Neuantrag D6: Kittel & Gottschall 2007: 36 ff.). Aufgrund der Befunde zum Verlauf des „Zerfaserungsprozesses“ der Beschäftigungsregime wird der Untersuchungszeitraum, der bisher von 1980 bis 2010 reichte, auf die Zeit von 1990 bis 2010 beziehungsweise von 2000 bis 2010 reichte, auf die Zeit von 1990 bis 2010 beziehungsweise von 2000 bis 2010 (je nach Fragestellung und Datenzugang in den einzelnen Arbeitspaketen) verkürzt, da erst dann die Auswirkungen und Reaktionen als voll ausgeprägte sichtbar werden. Das Teilprojekt baut in der dritten Förderphase auf den länder- und sektorspezifischen Befunden aus der zweiten Phase auf. Wir behalten also die in der zweiten Phase festgelegte Länder- und Sektorauswahl bei. Das Projekt ist somit als eine vergleichende Studie in zwei Dimen-

Tabelle 2: Matrix der Teilprojektabschnitte und Methoden

Themenschnitte Dimensionen	Beschäftigte im öffentlichen Dienst		Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst
Allgemeine Entwicklungstrends	Sekundäranalyse von Umfragedaten – OECD- und Drei-Länder-Vergleich (AP 1)		Quantitative Inhaltsanalyse von Verbandsmedien im Drei-Länder-Vergleich, Auswertung EIROnline und lokale Medienberichterstattung, EU-Übersicht und Drei-Länder-Vergleich (AP 4)
Sektorspezifische Prozesse	Durchführung und inhaltsanalytische Auswertung von Fokusgruppeninterviews, Drei-Länder/ Drei-Sektoren-Vergleich (AP 2)	Umfrage zum Rollen- und Selbstverständnis von Arbeitnehmern (Vergleich öffentlicher Dienst/Privatwirtschaft) (AP 3)	Experteninterviews und Dokumentenanalyse spezifischer Reformvorhaben, Drei-Länder/Drei-Sektoren-Vergleich (AP 5)

sionen angelegt: Zum einen werden die Beschäftigungsregime Deutschlands, Frankreichs und Schwedens – und zwar vor dem Hintergrund Großbritanniens – studiert, zum anderen werden innerhalb der Beschäftigungsregime Unterschiede zwischen drei Sektoren staatlicher Aufgabenerbringung untersucht, also zwischen Energieregulierung, Abfallentsorgung und Polizei. Mit diesem Design wird im Teilprojekt insgesamt, also in der zweiten und dritten Förderphase, eine bisher in diesem Forschungsgebiet noch nicht erreichte systematische Zusammenschau und Vergleichsmöglichkeit von „Makroentwicklungen“ und „Mikroreaktionen“ in zwei Dimensionen – Länder und Sektoren – ermöglicht, die darüber hinaus in die übergeordnete Fragestellung nach dem Staatswandel eingebettet ist.

Methodische Vorgehensweise

Die methodische Ausrichtung in der zweiten Förderphase beruhte auf der Kombination des OECD-Ländervergleichs, der auf institutionelle und makroökonomische Variablen zurückgreift, mit vertiefenden Länderberichten und einer fokussierten Analyse des institutionellen Wandels des öffentlichen Beschäftigungsregimes in den drei Sektoren. Auch in der dritten Förderphase werden wir qualitativ und quantitativ orientierte Verfahren produktiv verknüpfen. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Arbeitspakete und jeweils geplanten Erhebungs- und Auswertungsverfahren. Die Vorgehensweise in den einzelnen Arbeitspaketen wird unter 3.4.3. im Detail erläutert.

Kooperationspartner

Mit folgenden Partnern bestehen Vereinbarungen zur Kooperation bei der länder-spezifischen Datenerhebung und der Auswertung des Länder- und Sektorenvergleichs:

- ⇒ Patrick Le Gales und Bruno Palier, Cevipof, Sciences Po, Paris
- ⇒ David Foden, Director of Research, EIRO-Eurofound Dublin
- ⇒ Torbjorn Larsson und Marja Lemne, Stockholm University
- ⇒ EU Network of Excellence RECOWE (bis 2011)
- ⇒ Jelle Visser, Director, Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies (AIAS)
- ⇒ Pieter Vanhuyse, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Wien

3.4.3 *Arbeitsprogramm und Zeitplan*

Arbeitsschritte

Das Teilprojekt geht nach dem Prinzip vor „vom Allgemeinen zum Besonderen“: In einem ersten Schritt werden die allgemeinen Entwicklungstrends, in einem zweiten die sektorspezifischen Prozesse untersucht. Weiterhin werden zwei Themenschnitte

bzw. zwei *Abschnitte* unterschieden: öffentlich Beschäftigte einerseits, und Interessenvertretung und Arbeitsbeziehungen andererseits. Sie werden parallel untersucht, um ein Maximum an Synergien zwischen den Projektabschnitten zu erhalten. Für alle Arbeitspakete ist die Publikation von Ergebnissen als Aufsätze und Artikel geplant. Ein abschließender Arbeitsschritt umfasst die zusammenfassende Präsentation und Diskussion der Projektergebnisse auf einer internationalen Konferenz und die Vorbereitung einer englischsprachigen Buchpublikation, in welcher die Befunde aus den zwei Abschnitten integriert werden. Im Folgenden werden die Arbeitspakete nach Abschnitten vorgestellt.

Abschnitt A: Beschäftigte im öffentlichen Dienst

Arbeitspaket 1: Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter – Trends in der OECD

Zur Analyse des Wandels des Rollen- und des Selbstverständnisses bei öffentlichen Bediensteten erfolgt zunächst eine sekundäranalytische Bestandsaufnahme der Bestimmungsfaktoren für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Hier wollen wir herausfinden, ob sich der öffentliche Dienst systematisch in Persönlichkeit, Arbeitsethos, Selbst- und Rollenverständnis von der Privatwirtschaft unterscheidet. Weil die Datensätze jeweils voneinander unabhängig sind und einige Variablenkombinationen nicht in der jeweils erforderlichen Konstellation vorkommen, greifen wir auf drei etablierte Umfragedatensätze zurück: die aktuelle Welle des *World Value Survey (WVS)*, das „Work Orientation III“-Modul des *International Social Survey Programme (ISSP)*, und die *European Working Condition Surveys (EWCS)* 2000 und 2005 (und, falls rechtzeitig verfügbar, auch 2010).

Der WVS umfasst in der aktuellsten Welle (2009) 53 Länder, darunter auch die Untersuchungsländer unseres Teilprojekts. Öffentlich Beschäftigte sind als Beschäftigte in „Government or Public Institution“ (V243) identifizierbar. Der Survey enthält umfassende Item-Batterien, mit welchen die soziokulturellen, moralischen, religiösen und politischen Werthaltungen gemessen werden, zum Beispiel im Inglehart-Index oder im Schwarz-Index. Damit lassen sich unterschiedliche Dimensionen der Werthaltungen öffentlich Beschäftigter im Ländervergleich typologisieren.

Mit dem ISSP-Modul „Work Orientation III“ (2005) können wir die Messung des Rollen- und Selbstverständnisses öffentlich Beschäftigter um die Dimension Persönlichkeit erweitern und sie in Beziehung zur individuellen Arbeitsorientierung setzen. Die Persönlichkeit öffentlich Beschäftigter wird ländervergleichend auf Basis der *Big 5 Personality Traits* abgefragt (Schumann 2005). Zur Qualifizierung der Arbeitsorientierung stehen zahlreiche Items zur Verfügung, mit denen sich der subjektive Stellenwert bestimmter Arbeitsplatzigenschaften ermitteln lässt, zum Beispiel Entlohnung, Arbeitszeit, Work-Life-Balance und hierarchische Strukturen.

Mit dem EWCS schließlich wird die Perzeption der veränderten Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor erfasst. Mit 32 Ländern ist dieser Survey kleiner als das WVS, jedoch enthält auch er alle Untersuchungsländer und darüber hinaus die für uns relevanten Items in wesentlich detaillierterer Form, zum Beispiel Arbeitszeiten, Art des Arbeitsvertrags, Entlohnungsmechanismen, physische/psychische Arbeitsbelastung, subjektive Arbeitszufriedenheit und den Umfang gewerkschaftlichen Engagements. Das EWCS liefert diese Informationen für die Fallstudienländer für bis zu drei Zeitpunkte, sodass Trendaussagen zum Rollen- und Selbstverständnis der öffentlich Beschäftigten im Wandel des öffentlichen Beschäftigungsregimes möglich werden. Im Gegensatz zum WVS und ISSP werden öffentlich Beschäftigte jedoch nicht über die Institution, sondern über den Sektor identifiziert (Q5 „Are you working in the (...) public sector?“).

Arbeitspaket 2: Sektorales Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter im Ländervergleich

Die sektorspezifischen Detailanalysen der Veränderungen von Rollen- und Selbstverständnis und von Werthaltungen im öffentlichen Dienst sollen in einem ersten, explorativen Schritt in Fokusgruppeninterviews erfolgen. So wollen wir Aufschluss darüber erhalten, wie die Beschäftigten die veränderten Anforderungen in ihrem Sektor erfahren und wie sie mit ihnen umgehen.⁴ Aufschlüsse über die Variation im Wandel der Selbstdefinition und der Werthaltungen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst erhoffen wir uns daraus, dass wir die Ergebnisse der Fokusgruppeninterviews aus unterschiedlichen Ländern und Sektoren vergleichen. Dadurch kann untersucht werden, wie das Selbstverständnis der Beschäftigten mit der Ausprägung des Beschäftigungsregimes einhergeht. Da keine vergleichbaren Zeitreihen zum Rollen- und Selbstverständnis von öffentlich Bediensteten in zureichender Detailtiefe vorliegen, erscheint es uns als bestmögliche Näherung, die diskursiv entwickelte, kollektive Lesart der Veränderungen zu erfassen.⁵ Als Kontrastfolie dienen uns die Ergebnisse der in der Projektbeschreibung (unter 3.4.1.1) zitierten Forschung zu Verwaltungseliten aus den 1970er und 1980er Jahren. Die Befunde der explorativen Untersuchung gehen anschließend in die konkrete Itemdefinition der in Arbeitspaket 3 geplanten Umfrage ein.

⁴ Das Fokusgruppeninterview ist eine Form des Gruppeninterviews, bei dem mehrere Teilnehmer problemzentriert diskutieren (Barbour 2008; Krueger & Casey 2009; Morgan 1997). In der verbalen Interaktion erörtern die Gruppenmitglieder ihre Sinnzuschreibungen und Erklärungen zum gegebenen Thema. So kombiniert das Fokusgruppeninterview zwei Methoden: das Gruppeninterview, in dem mehrere Personen ein Problem gemeinsam diskutieren, und das fokussierte Interview, bei dem die Teilnehmer aufgrund ihrer Erfahrung mit einer bestimmten Situation ausgewählt werden.

⁵ Für die kommunale Ebene kann in beschränktem Umfang auf Befunde der Teilprojekte A4 (Lokale politisch-administrative Eliten) und B8 (Demographischer Wandel und Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors) des Sfb 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systembruch“ zurückgegriffen werden.

Bei einem Forschungsdesign, in dem drei Länder mit jeweils drei Sektoren unterschieden werden, wobei jede Land/Sektor-Kombination zum Zweck der Validierung zu doppeln ist, sind somit 18 Fokusgruppeninterviews durchzuführen. Die Zusammensetzung dieser Gruppen hat Aufgabenfelder, Hierarchie-/Entlohnungs- und Altersstufen zu berücksichtigen. Zur Kontextualisierung der Ergebnisse wird dieser Interviewkorpus durch Experteninterviews mit Vorgesetzten, der Personalvertretung sowie mit Vertretern von Interessenverbänden ergänzt, und zwar pro Land und Sektor zwei, gegebenenfalls auch drei Gespräche, bei insgesamt circa 18 bis 20 Expertengesprächen.

Für die Organisation und Durchführung der Fokusgruppendifkussionen in Frankreich und Schweden ist eine Kooperation mit einschlägigen wissenschaftlichen Einrichtungen vor Ort verabredet, mit Patrick Le Gales, Cevipof, Paris und Torbjorn Larsson und Marja Lemne, Stockholm University (siehe Kooperationspartner unter 3.4.2). Des Weiteren sollen bestehende Feldkontakte aus der ersten Projektphase genutzt werden, um durch Re-Analyse derselben Untersuchungseinheiten auf Kenntnisse der Rahmenbedingungen des Arbeitskontextes der Befragten zurückgreifen und sie kontrollieren zu können.⁶ Für die Auswertung des Untersuchungsmaterials sind im Projektteam hinreichende Sprachkenntnisse vorhanden. Die Fokusgruppendifkussionen werden digital mitgeschnitten, transkribiert und anschließend mit qualitativen inhaltsanalytischen Verfahren nach Mayring (2008) ausgewertet. Die Durchführung und Auswertung der Expertengespräche kann, wie schon in der laufenden Projektphase, durch das Projektteam erfolgen.

Arbeitspaket 3: Rollen- und Selbstverständnis öffentlich und privat Beschäftigter in Deutschland

Während die großen, ländervergleichenden Datensätze (AP 1) eine allgemeine Einschätzung von Tendenzen und Trends erlauben und die Fokusgruppen einen Eindruck vom sektorspezifischen Erleben von Wandlungsprozessen im Ländervergleich vermitteln (AP 2), zielt Arbeitspaket 3 darauf, die Spezifik des Selbst- und Rollenverständnisses öffentlich Beschäftigter im Vergleich zur Privatwirtschaft zu ermitteln. Zugleich soll in diesem Arbeitspaket die Erhebung von Merkmalen öffentlich Beschäftigter mit größerer Genauigkeit erfolgen als dies in den genannten großen Umfragen der Fall ist. Da eine solche Untersuchung zu umfangreich ist, um sie in einem Teilprojekt ländervergleichend durchführen zu können, wird sie auf Deutschland beschränkt. Dafür soll das Access Panel genutzt werden, welches in dem von der Universität Bremen koordinierten DFG-Schwerpunktprogramm 1292 „Survey Methodology“ vom Arbeitsgebiet „Statistik und empirische Sozialfor-

⁶ Für die Energieregulierungsbehörden, die eine neuartige staatliche Aufgabe ausüben, sind dabei sowohl Beschäftigte der neuen Behörden als auch Beschäftigte in privatisierten Unternehmen der Energiewirtschaft zu berücksichtigen, weil nur sie – analog zu den Beschäftigten bei Polizei und Abfallwirtschaft – einen Vorher-Nachher-Vergleich vornehmen können.

schung“ der Universität Bremen aufgebaut wurde. Aufgrund der strikten Repräsentativitätskriterien des *Access Panel* ist zu erwarten, dass etwa 500 Teilnehmer dieses Panel im öffentlichen Dienst tätig sind. Mit der Aufnahme weiterer 500 in der Privatwirtschaft unselbständig tätiger Panel-Teilnehmer wird eine ebenso große Kontrollgruppe eingerichtet, sodass eine Gesamtstichprobe von 1.000 Respondenten zu erwarten ist. Die zu erhebenden Items greifen zum einen Fragen der bisherigen Forschung zu Verwaltungseliten auf und passen diese an die Umstände „normaler“ öffentlicher Beschäftigung an. Zum anderen werden die Erkenntnisse aus den Fokusgruppen (AP 2) genutzt. Die Konzeption der Items wird im Detail mit einem neu einzurichtenden, aus Verwaltungswissenschaftlern und Umfragespezialisten zusammengesetzten wissenschaftlichen Beirat abgestimmt.⁷

Abschnitt B: Kollektive Interessenvertretung

Arbeitspaket 4: Interessenpositionen zum Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime

Die Positionierung von Interessenverbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zu den Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Dienst ist ein Indikator für das Selbstverständnis und für die wahrgenommenen Handlungsperspektiven. Hier sind in erster Linie die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer angesprochen, jedoch ist auch eine nach Sektoren differenzierte Haltung der Arbeitgeberseite zu erwarten. Um den Wandel dieses Selbstverständnisses zwischen 1990 und heute zu erfassen, soll eine quantitative Auswertung von programmatischen Beiträgen in den Verbandsmedien nach Ländern und Sektoren erfolgen, in denen die Gruppe der Beschäftigten im öffentlichen Dienst angesprochen wird, wobei das von Laver und Benoit entwickelte Verfahren *Wordscores* genutzt wird (Laver u.a. 2003; Martin & Vanberg 2008a, b; Benoit & Laver 2008; Lowe 2008; Slapin & Proksch 2008; Bernauer & Bräuninger 2009; König & Luig 2009). Damit sollen die Positionen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den drei Sektoren und den drei Ländern im politischen Raum zu verschiedenen Zeitpunkten lokalisiert werden, um ideologische Verschiebungen ausmachen zu können. Dies erfordert die Auswertung von Verbandsmedien auf drei politischen Ebenen: sektoral, national und EU-weit. Für Deutschland werden die Mitgliederblätter von ver.di und von den Vorläuferorganisationen, die für die drei Sektoren zuständig waren, sowie die Blätter des Deutschen Beamtenbunds ausgewertet; entsprechende Auswertungen sind auch für Frankreich und Schweden möglich. Darüber hinaus wird der seit 2004 erscheinende zweimonatliche Newsletter der European Federation of Public Service Unions (EPSU) genutzt, um die gesamteuropäische Positionierung zu erfassen.

⁷ Diese Untersuchungseinheit eröffnet im Prinzip eine Möglichkeit für weitergehende Analysen in denen der Wandel auf der Ebene der „normalen“ Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Zukunft sowohl longitudinal als auch im Ländervergleich erhoben werden könnte.

Für die Erhebung der Positionierung der Arbeitgeber werden Rundschreiben, Newsletter, behördeninterne Zeitschriften und Handreichungen zum Personalmanagement ausgewertet. Da sich diese Positionen eher im Verlauf von Dezennien als von Jahren ändern, wird der Arbeitsaufwand dadurch beschränkt, dass wir drei Jahrgänge auswählen: 1990 als Referenzjahr, das am Ende der „Hochzeit“ des DRIS liegt; zusätzlich werden die Jahre 2000 und 2010 als Zeitpunkte berücksichtigt, die gut geeignet sind, Veränderungen abzubilden.

Zudem werden die Arbeitsbeziehungen in den Europäischen Ländern über das 1997 gegründete European Industrial Relations Observatory (EIRO) der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) intensiv beobachtet (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/index.htm>). Eine kontinuierliche Berichterstattung durch Länderexperten sowie zusammenfassende jährliche Berichte zu spezifischen Themen ergeben eine breite, frei zugängliche Datenbasis, die mit Suchfunktionen nach Ländern, Sektoren und Datum hervorragend aufgearbeitet ist und einen ausgezeichneten Ausgangspunkt für tiefer gehende Analysen bietet. Mit diesem Arbeitspaket soll auf der Grundlage dieser Daten die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor sekundäranalytisch nachvollzogen werden. Im ersten Schritt soll eine summarische, vergleichende Übersicht erstellt werden, die die wichtigsten Trends und Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor für alle an EIRO teilnehmenden EU-Länder zwischen 2000 und 2010 enthält.

In einem zweiten Schritt soll die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor in den drei Untersuchungsländern und in Großbritannien im Detail erfasst werden. Dort, wo aufgrund einer punktuell höheren Komplexität der Ereignisse eine tiefer gehende Analyse erforderlich ist, können in dieser Datenbank relevante Ereignisse bestimmt werden, die anschließend durch Analyse der Berichte in lokalen Qualitätsmedien und Experteninterviews näher erfasst werden sollen. Diese Interviews lassen sich wegen der zu erwartenden Personalidentität etwa zur Hälfte in die für die Arbeitspakete 2 und 5 zu konzipierenden Fragenkataloge integrieren, sodass von 10 zusätzlichen Interviews auszugehen ist. Dieses Arbeitspaket zielt auf eine Rekonstruktion der Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor in den EU-Mitgliedsländern, welche die detaillierte Analyse der sektoralen Entwicklungen in den drei Untersuchungsländern kontextualisieren soll. Datenerhebung und Auswertung dieser Arbeitsschritte erfolgen in Kooperation mit EIRO-Eurofound, Dublin.

Arbeitspaket 5: Die Rolle der Interessenvertretungen im öffentlichen Dienst bei Reformen von öffentlichen Beschäftigungsregimes

Wie waren die Interessenvertretungen – Gewerkschaften und sektorale Arbeitgebervertreter – in einzelne Reformprojekte des öffentlichen Dienstes, insbesondere der (Versuche zur) Änderung der Beschäftigungsregime für Polizei, Abfallwirtschaft

und Energieregulierung eingebunden? Und welche Ziele und Strategien haben sie dabei verfolgt? Mit dem Arbeitspaket sollen Veränderungen der Akteurkonstellationen in Entscheidungsprozessen über Reformen öffentlicher Beschäftigungsregime

Zeitplan

Arbeitsschritte	2011	2012	2013	2014
Erhebung Sekundärdaten, Aufbau Datensatz (AP 1)				
Auswertung Sekundärdaten (AP 1)				
Durchführung Fokusgruppeninterviews (AP 2)				
Qualitative Auswertung Textmaterial (AP 2)				
Vorbereitung Umfrage (AP 3)				
Durchführung und Auswertung Umfrage (AP 3)				
Festlegung Untersuchungseinheiten, Texterfassung (AP 4)				
Quantitative Auswertung Textmaterial (AP 4)				
Kodierung Daten aus EIROnline (AP 4)				
Auswertung Datenbank (AP 4)				
Materialerhebung (AP 5)				
Durchführung Experteninterviews (AP 5)				
Qualitative Auswertung Textmaterial (AP 5)				
Konferenz, Buchprojekt und Abschluss weiterer Publikationen (alle AP)				

erfasst werden. Diese Fragen lassen sich vornehmlich durch eine Auswertung der Dokumentation von formalisierten Entscheidungsprozessen beantworten. Im Gegensatz zu Gesetzgebungsprozessen sind diese allerdings oft auf der Verordnungsebene angesiedelt und deutlich weniger gut dokumentiert. In dieser Situation bieten Experteninterviews einen Ausweg, wenn auch die Erinnerung der Beteiligten oft weniger zuverlässig ist als es Protokolle und offizielle Stellungnahmen sind.

Zunächst sind die für die Ausgestaltung des Beschäftigungsregimes wichtigen Reformvorhaben in den drei Sektoren der drei Länder zwischen 1990 und 2010 zu ermitteln. Für die ausgewählten Vorhaben ist anschließend der Verlauf des Entscheidungsprozesses zu rekonstruieren und ist die Rolle der Gewerkschaften sowie der sektoralen Behördenleitung einzuschätzen. Für die neu geschaffenen Energieregulierungsbehörden soll die Rolle der Gewerkschaften bei der Gründung untersucht werden. Für die Polizei sind Entscheidungsprozesse zu neuen Laufbahnregelungen oder neue Verfahren der Leistungsbeurteilung, die in Verordnungen oder Dienst-Anweisungen festgelegt werden, von Bedeutung. Bei der Abfallwirtschaft soll insbesondere die Rolle von Gewerkschaften und Behörden in Reorganisationsprozessen (Outsourcing, Rekommunalisierung) untersucht werden, da hiermit länderüber-

greifend die größten Veränderungen von Beschäftigungsverhältnissen verknüpft sind.

Die Aktivitäten der Interessenvertretung in den drei Sektoren sowie die Hintergründe zum Verlauf von Reformvorhaben werden über Experteninterviews (Bogner u.a. 2005; Gläser & Laudel 2004) und, soweit öffentlich zugänglich, durch die Auswertung von Dokumenten (Prior 2003) erfasst, die in Entscheidungsprozessen zur Umsetzung von Änderungen der Beschäftigungsregime, so in Mitbestimmungsverfahren, erstellt worden sind. Analyseansatz und Methodik dieses Projektteils basieren auf Tálos und Kittel (2001) und auf Kittel (2000c). Unter Berücksichtigung von Überschneidungen mit Experteninterviews in den Arbeitspaketen 2 und 5 umfasst dieses Arbeitspaket weitere 9 bis 12 Expertengespräche sowie die Auswertung aller verfügbaren Dokumente.

3.5 Stellung innerhalb des Programms des Sonderforschungsbereichs

Das Personal des Staates ist eine besondere Ressource, die das Handeln des Staates in allen Dimensionen von Staatlichkeit überhaupt erst ermöglicht, sei es als moderner Territorialstaat, souveräner Rechtsstaat, demokratischer Nationalstaat oder als Interventions- beziehungsweise Wohlfahrtsstaat. Anders ausgedrückt, die Arbeitgeberfunktion des Staates ist eine Grundvoraussetzung staatlicher Existenz, da erst sie die Bereitstellung normativer Güter in staatlicher Verantwortung ermöglicht. In diesem Sinne deckt das Projekt die Ressourcendimension des Staates ab. Die Auswahl der untersuchten Sektoren verweist auf die anderen drei Dimensionen: für die Rechtsstaatlichkeit steht die Polizei; für die Wohlfahrtsdimension die Energieregulierung und die Abfallwirtschaft; und für die Sicherheit wiederum die Polizei. Bezogen auf die Achsen des Wandels besteht die Herausforderung der Ressource „öffentlich Beschäftigte“ primär in der Privatisierung staatlicher Leistungen, da sie Hand in Hand mit der Privatisierung der Beschäftigungsverhältnisse des Personals erfolgt. Zur „Korridorfrage“ werden sowohl Prozesse der Konvergenz als auch der Divergenz beobachtet, die eine „Zerfaserung“ öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse nach sich ziehen.

Aufgrund der besonderen Lage des Teilprojektes sind so gut wie alle Antriebskräfte und Weichensteller relevant. Die Herausforderungen der wirtschaftlichen Globalisierung, der technischen Innovation und des demographischen und sozialen Wandels stellen alle drei untersuchten Sektoren vor Probleme, deren Bewältigung sich auch auf die Beschäftigungsstrukturen auswirkt. Die spezifischen Lösungen hängen von allen vier Weichenstellern ab.

In der Folgenanalyse zielt das Projekt auf die Reaktionen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und auf die Auswirkungen auf die Interessenvertretungen von

Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Schließlich sind in diesem Teilprojekt alle vier Bewertungsbasen relevant, um den Wandel von Staatlichkeit aus der Perspektive des Staates als Arbeitgeber einschätzen zu können.

Tabelle 3: Verortung des Teilprojekts D6 im Sonderforschungsbereich

Zweite Förderphase (= Erste Projektphase des nachgereichten Teilprojekts)	
A. Beschreibung	
<i>Dimensionen von Staatlichkeit</i>	Ressourcendimension
	Legitimationsdimension
	Interventionsdimension
	Rechtsdimension
<i>Achse des Wandels</i>	Internationalisierung
	Privatisierung
	Transnationalisierung
<i>Korridorentwicklung</i>	Konvergenz
	Divergenz
B. Erklärung	
<i>Antriebskräfte</i>	Wirtschaftliche Globalisierung
	Technische und industrielle Entwicklungen
	Demographischer und sozialer Wandel
<i>Weichensteller</i>	Funktional
	Institutionell
	Ideell
	Materiell

Dritte Förderphase (= Zweite Projektphase)	
Folgenanalyse und -bewertung	
<i>Outcome</i>	Niveau
	Verteilung
	Struktur
<i>Reaktionen/Akteurstyp</i>	Internationale Akteure
	Nationalstaaten/Regierungen
	Parteien
	Verbände/NGOs
	Unternehmen (Staat als Arbeitgeber)
<i>Bewertungsbasis (bezogen auf normatives Gut)</i>	Bürger
	Rechtsstaatlichkeit
	demokratische Legitimität
	Wohlfahrt
	Sicherheit

Anm.: Die zutreffenden Merkmale sind jeweils grau hinterlegt.

Stellung zu anderen Säulen und Projekten

Das Teilprojekt hat wichtige Berührungspunkte mit dem Teilprojekt C7 „Wandel des Staates als Unternehmer“, in dem die Privatisierung öffentlicher Leistungserbringung und die Veränderungen der Unternehmerfunktion des Staates untersucht werden. Der Wandel öffentlicher Beschäftigungsregime ging oft einher mit der Privatisierung vormals öffentlich organisierter Aufgaben. Somit sind die Auswirkungen und Reaktionen, die innerhalb eines Teilprojekts festgestellt werden, auch als Kontext des anderen Teilprojektes anzusehen, zumal zumindest im Hinblick auf die Reaktionen teilweise dieselben Verbände in diese Prozesse eingebunden sind. Insofern ist eine Koordinierung von Feldkontakten sicherzustellen. Darüber hinaus sind auch theoretisch-konzeptionell Gemeinsamkeiten in der Erklärung von Outcomes und Reaktionen zu erwarten.

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 zum Territorium und seiner Abgrenzung (D4) als eine Ressource des Staates. Wir wenden uns mit der Polizei in einem Sektor der inneren Sicherheit zu, während in D7 die neuen Bedingungen für die Gewährleistung von äußerer Sicherheit (D7) behandelt werden.

3.6 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten

Projekte der Antragsteller mit einem verwandten Zuschnitt werden bisher weder von der DFG noch von anderen Drittmittelgebern gefördert.

Im Bewilligungsfall ist eine Kooperation mit folgendem, im D-A-CH Lead Agency Verfahren bei der DFG, dem SNF und dem FWF beantragten Projekt geplant: „Metamorphosen der Arbeitswelt in biografischen Zeugnissen: Eine qualitative soziologische Analyse am Beispiel ausgewählter Öffentlicher Dienste in Deutschland, Österreich und der Schweiz“ (Antragsteller Prof. Dr. Berthold Vogel, Hamburger Institut für Sozialforschung, Prof. Dr. Franz Schultheis, Universität St. Gallen und Dr. Jörg Flecker, FORBA Wien).

Literatur

- Aberbach, Joel D., Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz & Bert A. Rockman (1990) American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes, in: *International Social Science Journal* **123**:1, 3-18
- Aberbach, Joel D., Ellis S. Krauss, Michio Muramatsu & Bert A. Rockman (1990) Comparing Japanese and American Administrative Elites, in: *British Journal of Political Science* **20**:4, 461-488
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam & Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Bach, Stephen (2002) Public-sector Employment Relations Reform under Labour: Muddling Through on Modernization?, in: *British Journal of Industrial Relations* **40**:2, 319-339
- Barbour, Rosaline (2008) *Doing Focus Groups*, London: Sage
- Behnke, Nathalie (2005) Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst, in: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier & Götrik Wewer, Hg., *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 243-250
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry & Theo A.J. Toonen, Hg. (1996) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, IN: Indiana University Press
- Benoit, Kenneth & Michael Laver (2008) Compared to What? A Comment on ‘A Robust Transformation Procedure for Interpreting Political Text’ by Martin and Vanberg, in: *Political Analysis* **16**:1, 101-111
- Benz, Arthur (2008) *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München: Oldenbourg
- Berg, Anne-Marie (2006) Transforming Public Services – Transforming the Public Servant?, in: *International Journal of Public Sector Management* **19**:6, 556-568
- Bernauer, Julian & Thomas Bräuninger (2009) Intra-Party Preference Heterogeneity and Faction Membership in the 15th German Bundestag: A Computational Text Analysis of Parliamentary Speeches, in: *German Politics* **18**:3, 385-402
- Beynon, Huw, Damian Grimshaw, Jill Rubery & Kevin Ward (2002) *Managing Employment Change. The New Realities of Work*, New York, NY: Oxford University Press
- Blais, André, Donald Blake & Stephane Dion (1997) *Governments, Parties, and Public Sector Employees*, Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press
- Bogner, Alexander, Beate Littig & Wolfgang Menz, Hg. (2005) *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, Jörg (2006) Ökonomisierung der Verwaltung. Auswirkungen zunehmender Vermarktlichung der Verwaltung auf die kommunale Steuerungsfähigkeit, in: *Neues Verwaltungsmanagement* **06/06**:B 12, 1-32
- 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. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151-184
- Bordogna, Lorenzo (2007) *Industrial Relations in the Public Sector*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (<http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf>)

- Bordogna, Lorenzo (2008) Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations, in: *European Journal of Industrial Relations* **14**:4, 381-400
- 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
- Brandt, Torsten & Thorsten Schulten (2007) *Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Labour Relations: A Comparative View from Six Countries in the Postal, Hospital, Local Public Transport and Electricity Sectors*, Düsseldorf: WSI in der Hans-Böckler-Stiftung
- Brewer, Gene A. (2003) Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* **13**:1, 5-26
- Burgoon, Brian & Damian Raess (2006) Dogs that Sometimes Bark: Globalization and Works Councils in Germany, in: *European Journal of Industrial Relations* **12**:3, 287-309
- Cacioppe, Ron & Philip Mock (1984) A Comparison of the Quality of Work Experience in Government and Private Organisations, in: *Human Relations* **37**:11, 923-940
- Calmfors, Lars & John Driffill (1988) Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy* **3**:6, 14-61
- Clayton, Richard & Jonas Pontusson (1998) Welfare-State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies, in: *World Politics* **51**:1, 67-98
- Compston, Hugh (1997) Union Power, Policy Making, and Unemployment in Western Europe, 1972-1993, in: *Comparative Political Studies* **30**:6, 732-751
- Cotta, Maurizio & Pedro Tavares de Almeida (2007) From Servants of the State to Elected Representatives: Public Sector Background among Members of Parliament, in: Maurizio Cotta & Heinrich Best, Hg., *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, New York, NY: Oxford University Press, 51-76
- Crewson, Philip E. (1997) Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect, in: *Journal of Public Administration* **7**:4, 499-518
- Crouch, Colin (1990) Trade Unions in the Exposed Sector: Their Influence on Neo-Corporatist Behavior, in: Renato Brunetta & Carlo Dell'Aringa, Hg., *Labour Relations and Economic Performance*, New York, NY: New York University Press, 68-91
- Delfgaauw, Josse & Robert Dur (2008) Incentives and Worker's Motivation in the Public Sector, in: *The Economic Journal* **118**:525, 171-191
- Demmke, Christoph (2004) *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht, NL: EIPA
- Dølvik, Jon Erik & Jeremy Waddington (2002) Private Sector Services: Challenges to European Trade Unions, in: *Transfer* **8**:3, 356-376
- Downs, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston, MA: Little, Brown and Company
- Ebbinghaus, Bernhard & Jelle Visser (2000) *Trade Unions in Western Europe since 1945*, London: Macmillan
- Elvander, Nils (2002) The New Swedish Regime for Collective Bargaining and Conflict Resolution: A Comparative Perspective, in: *European Journal of Industrial Relations* **8**:2, 197-216
- European Commission (2006) *Employment in Europe 2006, Statistical Annex, Annex 2: Key Employment Indicators*, Luxemburg: Office for Official Publication of the European Communities

- Felstead, Alan & Nick Jewson, Hg. (1999) *Global Trends in Flexible Labour*, Houndmills/Basingstoke/London: MacMillan
- Garrett, Geoffrey & Christopher Way (1995) The Sectoral Composition of Trade Unions, Corporatism, and Economic Performance, in: Barry Eichengreen, Jeffrey Frieden & Jürgen von Hagen, Hg., *Monetary and Fiscal Policy in an Integrated Europe*, Berlin: Springer, 38-61
- Gläser, Jochen & Grit Laudel (2004) *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Grote, Rainer (2001) Rechtskreise im öffentlichen Recht, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 126:1, 10-59
- Haas, Peter M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46:1, 1-35
- Hammerschmid, Gerhard, Renate E. Meyer & Isabell Egger-Peitler (2009) Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2:1, 73-92
- Horton, Sylvia (2006) New Public Management: It's Impact on Public Servant's Identity, in: *International Journal of Public Sector Management* 19:6, 533-542
- Ismayr, Wolfgang, Hg. (2003) *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich
- Jacobi, Otto (2003) Renewal of the Collective Bargaining System?, in: Walther Müller-Jentsch & Hansjörg Weitbrecht, Hg., *The Changing Contours of German Industrial Relations*, München: Rainer Hampp, 15-38
- Jann, Werner (1983) *Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“: Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Jeannot, Gilles (2006) Diffusing Values or Adjusting Practices? A Review of Research on French Public Utilities, in: *International Journal of Public Sector Management* 19:6, 598-608
- Jensen, Jason L., Paul E. Sum & David T. Flynn (2009) Political Orientations and Behavior of Public Employees: A Cross-national Comparison, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 19:4, 709-730
- Jordan, Grant & Klaus Schubert (1992) A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, in: *European Journal of Political Research* 21:1-2, 7-27
- Jos, Philip H. & Mark E. Tompkins (2009) Keeping it Public: Defending Public Service Values in a Customer Service Age, in: *Public Administration Review* 69:6, 1077-1086
- Jurkiewicz, Carole, Tom K. Massey & Roger G. Brown (1998) Motivation in Public and Private Organizations: A Comparative Study, in: *Public Productivity and Management* 21:3, 230-250
- Keller, Berndt (2007) Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven, in: *Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften* 40:2, 173-202
- Keller, Berndt & Rainer Schnell (2005) Sozialstruktur und Problemfelder der Interessenvertretung im öffentlichen Dienst. Eine empirische Untersuchung von Personalräten in West- und Ostdeutschland, in: *Berliner Journal für Soziologie* 15:1, 87-102
- Kempf, Udo (1997) *Von de Gaulle bis Chirac: Das politische System Frankreichs*, Opladen: Westdeutscher Verlag

- Kervella, Marie-Claude (2006) Der soziale Dialog im staatlichen öffentlichen Dienst Frankreichs, in: Leo Kibler, René Lasserre & Marie-Hélène Pautrat, Hg., *Öffentlicher Dienst und Personalmanagement. Zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich*, Frankfurt a.M.: Campus, 199-209
- Kittel, Bernhard (2000a) Trade Union Bargaining Horizons in Comparative Perspective: The Effects of Encompassing Organization, Unemployment and the Monetary Regime on Wage-pushfulness, in: *European Journal of Industrial Relations* 6:2, 181-202
- Kittel, Bernhard (2000b) Variationen der Arbeitszeitflexibilisierung in Österreich: Kollektivvertragliche Verhandlungshorizonte im Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29:4, 449-464
- Kittel, Bernhard (2000c) Deaustriification? The Policy-Area-Specific Evolution of Austrian Social Partnership, in: *West European Politics* 23:1, 108-129
- 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
- Kittel, Bernhard & Karin Gottschall (2007) *Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Öffentliche Beschäftigungsregimes zwischen Effizienz und Effektivität, 1980 – 2010. Neuantrag D6 Mit Forschungsprofilen Kittel & Gottschall*, Bremen: Sonderforschungsbereich 597 – Staatlichkeit im Wandel/Transformations of the State, Universität Bremen
- Knutsen, Oddbjørn (2005) The Impact of Sector Employment on Party Choice: A Comparative Study of Eight West European Countries, in: *European Journal of Political Research* 44:4, 593-621
- Kojasteh, Mak (1993) Motivating the Private vs. Public Sector Managers, in: *Public Personnel Management* 22:3, 391-401
- König, Thomas & Bernd Luig (2009) German "LexIconSpace": Policy Positions and their Legislative Context, *German Politics* 18:3, 345-364
- Krueger, Richard A. & Mary A. Casey (2009) *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, 4th ed., London: Sage
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes & Andrei Shleifer (2008) The Economic Consequences of Legal Origin, in: *Journal of Economic Literature* 42:2, 285-332
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer & Robert W. Vishny (1998) Law and Finance, in: *Journal of Political Economy* 106:6, 1113-1155
- Laver, Michael, Kenneth Benoit & John Garry (2003) Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data, in: *American Political Science Review* 97: 2, 311-331
- Lawton, Alan (1998) *Ethical Management for the Public Services*, Buckingham: Open University Press
- Lawton, Alan (2005) Public Service Ethics in a Changing World, in: *Futures* 37:2-3, 231-243
- Leisink, Peter & Bram Steijn (2008) Recruitment, Attraction, and Selection, in: James Perry & Annie Hondeghem, Hg., *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*, New York, NY: Oxford University Press, 118-135
- Lengfeld, Holger & Tuuli-Marja Kleiner (2009) Flexible Beschäftigung und soziale Ungleichheit. Eine Synthese des Stands der Forschung, in: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 18:1, 46-62

- Lodge, Martin (2009) Public Service Bargains, New Public Management und Variationen in Verwaltungsreformen, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2:1, 37-52
- Lowe, Will (2008) Understanding Wordscores, in: *Political Analysis* 16:4, 356-371
- Martin, Lanny B. & Georg Vanberg (2008a) A Robust Transformation Procedure for Interpreting Political Texts, in: *Political Analysis* 16:1, 93-100
- Martin, Lanny B. & Georg Vanberg (2008b) Reply to Benoit and Laver, in: *Political Analysis* 16:1, 112-114
- Martínez Lucio, Miguel (2007) Changing Industrial Relations in the Swedish Public Sector. New Tensions within the Old Framework of Corporatism, in: *International Journal of Public Sector Management* 20:1, 16-33
- Mayntz, Renate (1978) *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg/Karlsruhe: C. F. Müller Juristischer Verlag
- Mayntz, Renate (2009) *Über Governance*, Frankfurt a.M.: Campus
- Mayntz, Renate & Hans-Ulrich Derlien (1989) Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 2:4, 384-404
- Mayring, Philipp (2008) *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, 10. Aufl., Weinheim: Beltz
- Morgan, David L. (1997) *Focus Groups as Qualitative Research*, London: Sage
- Naschold, Frieder, Werner Jann & Christoph Reichard (1999) *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform*, Berlin: edition sigma
- Norris, Pippa (2003) Is There Still a Public Service Ethos? Work Values, Experience, and Job Satisfaction among Government Workers, in: John D. Donahue & Joseph S. Nye, Hg., *For the People: Can We Fix Public Service?*, New York, NY: Brookings
- OECD (2007) *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, Paris: OECD, OECD Working Papers on Public Governance 3
- OECD (2008) *The State of the Public Service*, Paris: OECD
- OECD (2009) *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD
- Offe, Claus & Helmut Wiesenthal (1980) Two Logics of Collective Action, in: *Political Power and Social Theory* 1:1, 67-115
- Perry, James L. & Annie Hondeghem, Hg. (2008) *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*, New York, NY: Oxford University Press
- Perry, James L. & Louis R. Wise (1990) The Motivational Bases of Public Service, in: *Public Administration Review* 50:3, 367-373
- Pierson, Paul (1996) The New Politics of the Welfare State, in: *World Politics* 48:2, 143-79
- Pollit, Christopher & Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York, NY: Oxford University Press
- Pratchett, Lawrence & Melvin Wingfield (1994) *The Public Service Ethos in Local Government: A Research Report*, London: Commission for Local Democracy
- Prior, Lindsay (2003) *Using Documents in Social Research*, London: Sage
- Prowse, Peter & Julie Prowse (2007) Is There Still a Public Sector Model of Employment Relations in the United Kingdom, in: *International Journal of Public Sector Management* 20:1, 48-62

- Rehfeldt, Udo & Catherine Vincent (2004) Négocier dans les services publics: dimensions procédurales et stratégiques, in: *Revue de l'Ires* 45:2, 9-31
- Reichard, Christoph (1999) Innovationen im Personalmanagement, in: Frieder Naschold, Werner Jann & Christoph Reichard, Hg., *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit: internationale Erfahrungen zentral-staatlicher Verwaltungsreform*, Berlin: edition sigma, 37-49
- Reichard, Christoph & Eckhard Schröter (2009) Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2:1, 17-36
- Rekate, Rebecca (2009) Polizeikarrieren. Qualitativer Vergleich der Auswirkungen der zwei- und dreigeteilten Laufbahn auf die Arbeitsmotivation der Beschäftigten, MA-Arbeit, Oldenburg: Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften
- Saglio, Jean (2004) Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises. Elements d'analyse, in: *Revue de l'Ires* 45:2, 33-53
- Scharpf, Fritz W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich
- Schmitter, Philippe C. & Wolfgang Streeck (1999) The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 99/1
- Schumann, Siegfried, Hg. (2005) *Persönlichkeit. Eine vergessene Größe in der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Silberman, Bernard S. (1993) *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, Chicago: University of Chicago Press
- Slapin, Jonathan & Sven-Oliver Proksch (2008) A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts, in: *American Journal of Political Science* 52:3, 705-722
- Streeck, Wolfgang (1992) Interest Heterogeneity and Organizing Capacity. Two Class Logics of Collective Action?, in: Wolfgang Streeck, Hg., *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London: Sage, 76-104
- Sundström, Göran (2009) The Limits of Loyalty. Civil Servants' Role Perception within the Swedish Government Office, Manuskript, Stockholms Universitet
- Tálos, Emmerich & Bernhard Kittel (2001) *Gesetzgebung in Österreich. Akteure, Netzwerke und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien: Wiener Universitätsverlag
- Thörnqvist, Christer (2007) Changing Industrial Relations in the Swedish Public Sector. New Tensions Within the Old Framework of Corporatism, in: *International Journal of Public Sector Management* 20:1, 16-33
- Traxler, Franz (1995) Two Logics of Collective Action in Industrial Relations?, in: Colin Crouch & Franz Traxler, Hg., *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot: Avebury, 23-44
- Traxler, Franz (1998) Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 29:2, 235-60
- Traxler, Franz, Sabine Blaschke & Bernhard Kittel (2001) *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, New York, NY: Oxford University Press

- Vandenabeele, Wouter (2008) Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice, in: *Public Administration* **86**:4, 1089-1105
- Van der Wal, Zeger & Leo Huberts (2008) Value Solidity in Government and Business: Results of an Empirical Study on Public and Private Organizational Values, in: *The American Review of Public Administration* **38**:3, 264-285
- Visser, Jelle (2006) Union Membership Statistics in 24 Countries, in: *Monthly Labor Review* **129**:1, 38-49
- Waarden, Frans van (1992) Dimensions and Types of Policy Networks, in: *European Journal of Political Research* **21**:1-2, 29-52
- Wal, Zeger van der & Leo Huberts (2008) Value Solidity in Government and Business, in: *The American Review of Public Administration* **38**:3, 264-285
- Wal, Zeger van der, Leo Huberts, Hans van den Heuvel & Emile Kolkthoff (2006) Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts, in: *Public Administration Quarterly* **30**:3, 314-364
- Weber, Max (1980) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5., revidierte Aufl., Tübingen: Mohr
- Wright, Bradley (2001) Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* **11**:4, 559-586