



Titel/Title:

Autor*innen/Author(s):

Veröffentlichungsversion/Published version:

Zeitschriftenartikel/Journal article

Empfohlene Zitierung/Recommended citation:

Verfügbar unter/Available at:

(wenn vorhanden, bitte den DOI angeben/please provide the DOI if available)

Zusätzliche Informationen/Additional information:

Kendra Briken, Karin Gottschall, Sylvia Hils und Bernhard Kittel

Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle

Der Staat als Arbeitgeber hat in den letzten Jahren zunehmend seine in der ‚goldenen Ära des Wohlfahrtsstaates‘ (etwa 1960-1980) entwickelte Rolle als vorbildlicher Arbeitgeber aufgegeben. Im Zuge effizienzorientierter Re-Regulierung und politischer Dezentralisierung nähern sich die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im deutschen öffentlichen Sektor den Verhältnissen in der Privatwirtschaft an. Damit einher geht eine über die traditionelle Statusgruppendifferenzierung hinausgehende Fragmentierung der Beschäftigtengruppen der öffentlichen Dienste. Zugleich werden die über lange Zeit kooperativ-konsensuellen Beziehungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite heterogener und konflikthafter. In diesem Prozess, so unsere These, ändern Gewerkschaften wie Berufsverbände ihre arbeits- und professionspolitischen Strategien und besetzen neue Felder in der betrieblichen, politischen und öffentlichen Arena.

Öffentliche Beschäftigung, Staat als Arbeitgeber, Flexibilisierung von Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor

1. Einleitung

Der öffentliche Dienst in Deutschland erscheint angesichts von weitreichenden Reformen im öffentlichen Sektor in anderen Ländern, wie beispielsweise den USA, Großbritannien oder Schweden, als relativ stabil. Zahlreiche Studien zu den Reformen des *New Public Management* (NPM) erklären diese abweichende Entwicklung u. a. als Besonderheit eines eher moderaten Reformpfades der öffentlichen Verwaltungen kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten (vgl. u. a. Pollitt/Bouckaert 2011). Die NPM-Studien fokussieren dabei vornehmlich auf die Rolle des Staates als Dienstleistungserbringer. Interdependenzen der Rolle des Staates als Arbeitgeber mit Strukturen und Strategien der Interessenvertretung im Reformprozess haben hingegen weniger Aufmerksamkeit gefunden (siehe aber Keller 2010). Tatsächlich gab und gibt es im öffentlichen Beschäftigungsregime Deutschlands jedoch NPM-orientierte wie auch politisch-institutionelle Wandlungsprozesse, die die Beschäftigungsbedingungen und das eingespielte System konsensueller Arbeitsbeziehungen infrage stellen. Vorliegende Analysen verweisen angesichts von Privatisierung, Flexibilisierung und verstärkter unilateraler staatlicher Re-Regulierung von öffentlicher Beschäftigung vor allem auf eine schwindende Einflussnahme und Schwächung kollektiver Interessenvertretung in Deutschland (Keller 2008, 2014; Schulten et al. 2008). Veränderungen im Selbstverständnis und Handeln des Staates als Arbeitgeber eröffnen jedoch, wie

im Folgenden auf Basis von Ergebnissen aus einem laufenden Forschungsprojekt¹ gezeigt werden soll, für Teilbereiche des öffentlichen Dienstes durchaus auch neue Aktionsfelder für die kollektive Interessenvertretung.

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst in Abschnitt 2 die bisher existierenden Erkenntnisse und Analysekatoren zum Wandel von öffentlicher Beschäftigung im Kontext von Verwaltungsreformen skizziert. Weiter wird im dritten Abschnitt das in der Expansionsphase des deutschen Sozialstaats entstandene Beschäftigungsregime des öffentlichen Dienstes in Deutschland und das dazugehörige System konsensueller Arbeitsbeziehungen näher charakterisiert. Der Wandel dieser Ausgangslage im vereinigten Deutschland steht im Mittelpunkt des vierten und fünften Abschnitts. Zum einen werden über eine Sekundäranalyse wesentliche Veränderungen im Arbeitgeberhandeln rekonstruiert. So greift der Staat verstärkt auf unilaterale Verhandlungsmodi zurück und wirkt getrieben durch die Wettbewerbslogik auf eine vermehrte Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen hin. Zum anderen werden an ausgewählten empirischen Beispielen auf Basis von Dokumentenanalysen und Expertengesprächen Problemwahrnehmungen und Strategien der in den letzten Jahren in eine Defensivposition geratenen Gewerkschaften im öffentlichen Dienst beleuchtet. Dabei zeigen sich sowohl für den von der Wettbewerbslogik besonders betroffenen Tarifbereich (hier am Beispiel der Müllentsorgung) wie für den dem Verordnungsmodus unterliegenden Beamtenbereich Erweiterungen gewerkschaftlicher Handlungsräume, deren Reichweite und Effekte allerdings noch nicht eindeutig abgeschätzt werden können.

2. Befunde und Zugänge zum Wandel des öffentlichen Dienstes: Verwaltungsmodernisierung, öffentliches Beschäftigungsregime und Akteurskonstellationen

Bis in die 2000er Jahre hinein galt der deutsche öffentliche Dienst bis auf einige Projekte auf kommunaler Ebene als eher reformresistent (Knill 1999). Die föderale Struktur und die starke Rolle des Staates, das Verhältniswahlrecht und die verfassungsmäßige Verankerung des Beamtentums gelten ebenso als bremsende institutionelle Rahmenstrukturen wie die gewachsenen Interessen der Empfänger/-innen und Produzenten öffentlicher Dienstleistungen und der Mangel an Bereitschaft der politischen Repräsentanten, unpopuläre Reformen in Angriff zu nehmen. Tatsächlich gehörten weitreichende institutionelle Reformen, wie insbesondere die Abschaffung des Beamtenstatus, die bereits 1973 von einer Dienstrechtsreformkommission vorgeschlagen wurde (Derlien/Frank 2004: 301-302), nicht zu den Forderungen jüngerer Reformbewegungen und gelten wegen der Überrepräsentation von Beamtinnen und Beamten in den Parlamenten und ihrer Schlüsselposition in den Ministerialbürokratien bis heute als wenig realistisch (Röber/Löffler 2000: 123).

¹ Hierbei handelt es sich um das Teilprojekt D6 „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber“ des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen, siehe www.sfb597.uni-bremen.de (Zugriff am 13. Mai 2014).

Weniger weitreichende Reformen der letzten Jahrzehnte, wie die auch durch NPM-Ziele beeinflusste Modernisierung der deutschen Verwaltung, werden im internationalen Vergleich als inkrementeller Prozess eingeschätzt (Pollitt/Bouckaert 2011; Bogumil/Jann 2009: 237-249). Insbesondere im Hinblick auf die Implementierung von budgetbedingten Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene wird konstatiert, dass diese deutlich hinter den Reformabsichten zurückgeblieben ist. Es sind jedoch Hybridmodelle entstanden, in denen einzelne Elemente des sogenannten Neuen Steuerungsmodells Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben (Bogumil/Kuhlmann 2004; Oppen et al. 2005; Kuhlmann et al. 2008).

In diesen Analysen nimmt die Re-Regulierung von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen keinen breiten Raum ein, nicht zuletzt, weil Arbeitsbedingungen durch Ziele und Maßnahmen von Verwaltungsmodernisierung häufig nur noch indirekt berührt werden. Darüber hinaus gelten der Fortbestand des Beamtenstatus und die Einführung von lediglich gering ausgeprägten Leistungselementen, die als direkte Beschäftigungs-Re-Regulierung durchaus Aufmerksamkeit finden (Matisaske/Holtmann 2007; Tondorf 2007), meist als Beleg für eine gewisse Kontinuität der historisch tradierten bürokratischen Steuerung. Tatsächlich ist es aber in jüngerer Zeit zu weiterreichenden direkten Veränderungen bei Beamten und vor allem bei Tarifbeschäftigten gekommen,² wie etwa die durchaus konflikthafte Einführung eines neuen einheitlichen Tarifvertrages im öffentlichen Dienst 2005 (vgl. Schmidt et al. 2011) zeigt. Davon abgesehen konstatieren jüngere Bestandsaufnahmen zur Beschäftigungsentwicklung im deutschen öffentlichen Dienst im Zeitverlauf durchaus einen nicht zuletzt durch Privatisierung erzeugten relevanten Beschäftigungsabbau und eine vornehmlich durch Kostenprobleme getriebene Flexibilisierung der öffentlichen Beschäftigung, die auf nachhaltig veränderte personalpolitische Strategien schließen lassen (Bosch 2013; Czerwick 2007). Auch für die Arbeitsbeziehungen wird im Zusammenhang mit Liberalisierung und Privatisierung (Schulten et al. 2008), politischen Veränderungen wie der Föderalismusreform, welche den öffentlichen Arbeitgebern neue Handlungsoptionen eröffnet hat (Keller 1998, 2011), sowie mit Blick auf die Austeritätspolitik öffentlicher Haushalte (Keller 2014; European Commission 2013) auf einen relevanten Wandel verwiesen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden das öffentliche Beschäftigungsregime in den Blickpunkt gerückt und im Sinn eines deskriptiven, analytisch und empirisch differenzierenden Beitrags zum Wandel des öffentlichen Dienstes in Deutschland näher untersucht. Unter öffentlichem *Beschäftigungsregime* wird dabei die Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitsbedingungen und Aufstiegswegen für Beamte und abhängig Beschäftigte verstanden. Dieses umfasst rechtliche, arbeits- und personalpolitische Modi, Gegenstände und Inhalte der Regulierung und schließt insbesondere auch das System der Arbeitsbeziehungen ein. Dabei kann für entwickel-

2 Als Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst werden alle tarifvertraglich geregelten Beschäftigungsverhältnisse verstanden. Bis 2005/2006 lag hier eine Statusgruppendifferenzierung in Arbeiter und Angestellte vor, die mit dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst in Deutschland (TVöD) sowie mit dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) aufgehoben wurde.

te Wohlfahrtsstaaten und Marktökonomien in westlichen Ländern von einem bestimmten öffentlichen Beschäftigungsregime ausgegangen werden (Bordogna/Winchester 2001). So sind die Handlungsstrategien öffentlicher Arbeitgeber anders als in der Privatwirtschaft nicht vorrangig durch Gewinnziele, sondern vielmehr durch politische Entscheidungen und rechtliche Vorgaben zur Erbringung eines öffentlichen Gutes geprägt, das aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Weiter spielen in den Beziehungen zu den Beschäftigten neben funktionalen Gesichtspunkten wie Qualifikation und Leistung vor allem auch Loyalität gegenüber dem staatlichen Arbeitgeber und die Erwartung gemeinwohlorientierter oder altruistischer Motive eine Rolle. Diese werden wiederum zum Teil durch Gewährleistung spezifischer Privilegien in Bezug auf Beschäftigungssicherheit und Aufstiegswege, welche besonders in Ländern mit Beamtenverhältnis ausgeprägt sind, honoriert. Gleichzeitig ist der öffentliche Sektor traditionell durch starke Gewerkschaften und zentralisierte Lohnverhandlungen gekennzeichnet, die für die dortigen Beschäftigten einheitlich zu vergleichsweise guten Arbeits-, Entlohnungs- und Beschäftigungsbedingungen geführt haben. In der Folge zählten eine hohe Beschäftigungssicherheit sowie an Alter und Organisationszugehörigkeit orientierte Bestandteile der Bezahlung (Senioritätsprinzip) ebenso wie eine relativ geringe Lohnspreizung zu den Merkmalen öffentlicher Beschäftigung, welche diese von der Privatwirtschaft unterscheiden (Nomden et al. 2003; Keller 1993). Schließlich ist die öffentliche Beschäftigungsquote, die sich in westlichen Wohlfahrtsstaaten in einem Spektrum von 10 bis 30 Prozent bewegt (OECD 2002), zu einem nicht unbedeutenden Instrument staatlicher Arbeitsmarktpolitik geworden. Dies kann an der Beschäftigung von sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes und den relativ guten Beschäftigungsbedingungen für gering und mittel qualifizierte Personen abgelesen werden (Schulten et al. 2008). Insgesamt kommt dem Staat als Arbeitgeber in westlichen Wohlfahrtsstaaten damit auch eine Rolle als ‚model employer‘ (Corby/White 1999) bzw. vorbildlicher Arbeitgeber zu.

Die genannten Merkmale konstituieren das öffentliche Beschäftigungsregime unter Berücksichtigung der Arbeitsbeziehungen als eine *Institution mit spezifischer Akteurskonstellation*,³ die unter Rückgriff auf das *Arena-Konzept* (vgl. Müller-Jentsch 1997) präzisiert werden kann. Als Arena wird dabei ein Institutionensystem verstanden, dem eine exklusive Zuständigkeit für bestimmte gesellschaftliche Konfliktfelder zufällt und das eine Konfliktaustragung durch genau definierte Gegenstände, Formen und Akteure zulässt. Dabei wirkt die Arena einerseits begrenzend, indem bestimmte Verhaltensweisen als unangemessen definiert werden und zu Konflikten führen, andererseits jedoch auch ermöglichend, indem sie Akteuren Handlungsräume und -ressourcen zuweist. Auch wenn das Konzept zunächst für den marktlichen Sektor formuliert wurde, scheint es durch den Blick auf die strukturelle Kanalisierung von Handlungsoptionen kollektiver Akteure (Behrens/Kädtler 2006: 609) geeignet, auch die im öffentlichen Beschäftigungsregime in Deutschland historisch tradierten, nach

3 Dabei ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Beschäftigungsregime und Verwaltungskulturen analog zu den unterschiedlichen Formen des Kapitalismus (Hall/Soskice 2001) in Varianten auftreten. Auch ist von spezifischen ‚tandemartigen‘ Zusammenhängen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigungsregimes auszugehen (Tepe et al. 2010).

Statusgruppen differenzierten Handlungsmöglichkeiten zu erfassen. So ist die Handlungsmacht des Staates als Arbeitgeber durch unterschiedliche statusgruppenbezogene Regulierungsbefugnisse (unilateral in Bezug auf Beamte, bilateral in Bezug auf Tarifbeschäftigte) gekennzeichnet; und auch die kollektiven Interessenvertretungen verfügen mit Bezug auf die beiden Statusgruppen über unterschiedliche Vertretungsmacht. Weiterhin ist im Fall öffentlicher Beschäftigung die Ausgestaltung des Beschäftigungsregimes substantiell von politischen Entscheidungen der Regierungen und Parlamente abhängig. Dies betrifft nicht nur die gesetzliche Regulierung des Beamtenstatus, sondern auch politische Entscheidungen über die Schaffung oder Privatisierung öffentlicher Güter sowie über die arbeitgeberseitigen staatlichen Zuständigkeits Ebenen in einem föderalen System. Die politische Arena ist daher auch für die Interessenvertretungen der Beschäftigten ein relevanter Handlungsraum (Keller 1993, 2010). So unterscheidet sich das strategische Repertoire der Gewerkschaften (Holst et al. 2008: 163-164) im Feld des öffentlichen Dienstes von dem der Privatwirtschaft: Zum einen sind die tarifliche und politische Arena als Folge der Doppelfunktion des Staates ähnlicher strukturiert, zum anderen verschiebt sich durch das fehlende Streikrecht für Beamte die strategische Ausrichtung auf das politische Moment. Nicht zuletzt müssen bei Gehalts- und Besoldungserhöhungen die Steuerfinanzierung der öffentlich Beschäftigten und die Betroffenheit der Bürger/-innen bei Streikaktionen berücksichtigt werden. Hierdurch erhalten Legitimationsstrategien, die die Qualität der Beschäftigung mit der Qualität des öffentlichen Gutes verbinden, besonderes Gewicht.

Wie sich die Spezifika eines öffentlichen Beschäftigungsregimes in der Expansionsphase des Sozialstaats in Westdeutschland ausgeprägt haben und wie sie mit den institutionellen Arrangements und Akteurskonstellationen in Zusammenhang stehen, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

3. Das öffentliche Beschäftigungsregime im ‚goldenen Zeitalter‘: Sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen und einheitliche Beschäftigungsbedingungen

Im ‚goldenen Zeitalter‘ der westlichen Wohlfahrtsstaaten wuchs mit der Expansion von Sozialleistungen und sozialen Diensten in Westdeutschland wie in anderen westeuropäischen Staaten die öffentliche Beschäftigung.⁴ Zwar blieb die staatliche Beschäftigungsquote mit einem Anstieg von 10,4 (1960) auf 15,5 Prozent (1990) (Derlien/Frank 2004: 296) hinter den Niveaus etwa von England, Frankreich oder Schweden zurück (OECD 2001), der Staat als Arbeitgeber übernahm mit der Beschäftigung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen, wie insbesondere Frauen und gering qualifizierten Arbeitskräften, gleichwohl eine wichtige Integrationsfunktio-

4 Zwischen 1960-1980 kam es bei der öffentlichen Beschäftigung vor allem infolge der Bildungsexpansion zu über 20-prozentigen Wachstumsraten pro Jahrzehnt, die danach deutlich zurückgingen, aber von 1980 bis 1990 immer noch 5,6 Prozent betrug (siehe Gottschall 2009: 469).

on. Mit dem wachsenden Anteil an Arbeiterinnen/Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst gewann zugleich ein institutioneller Regulierungsmodus an Bedeutung, der den Logiken der Tarifbeschäftigung folgte und mit Streikrecht und Tarifverhandlungen Gewerkschaften auch im öffentlichen Dienst eine wichtige Handlungsarena erschloss. Darüber hinaus bildeten sich in dieser Zeit institutionelle Arrangements und Akteurskonstellationen heraus, die die traditionellen Strukturen eines bürokratischen Staatsdienstes mit Beamtenbeschäftigung und unilateraler Regulierung zwar nicht aufhoben, aber doch im Sinn eines sozialpartnerschaftlichen Aus-handlungsmodus‘ überlagert haben.

3.1 Erfolgreiche Interessenvertretung

Alle Statusgruppen des öffentlichen Dienstes (Beamte, Arbeiter/-innen und Angestellte) konnten in der Expansionsphase des Sozialstaates ihre Interessenvertretung konsolidieren und sich erfolgreich für eine Verbesserung ihrer Einkommen und Arbeitsbedingungen einsetzen. Die kollektiven Interessenvertretungen der *Beamten*, die nur über eingeschränkte Beteiligungsrechte und kein Streikrecht verfügen, nutzten das gesamte interessenpolitische Repertoire – von *Lobbying* auf der parlamentarischen Ebene über die Drohung, bei Wahlen gegen die jeweilige Regierung zu stimmen, bis hin zur Einflussnahme auf und durch die öffentliche Meinung. Auf Basis eines traditionell hohen Organisationsgrades⁵ und gestützt auf einen deutlich überproportionalen Anteil von Beamtinnen und Beamten unter den Abgeordneten⁶ konnten die für die Interessenvertretung der Beamten relevanten Organisationen – der Deutsche Beamtenbund (DBB) als Dachorganisation verschiedener Berufsverbände sowie die im DGB organisierten Einzelgewerkschaften, die neben abhängig Beschäftigten auch Beamte vertraten⁷ – ihre politischen Einflussmöglichkeiten ausbauen (Keller 1983: 265-271). Demgegenüber stellten sich die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Tarifbeschäftigung, in dem die *Arbeiter/-innen und Angestellten* im öffentlichen Dienst analog zur Privatwirtschaft über alle Potentiale der Tarifverhandlungen und über betriebliche Mitbestimmungsrechte⁸ verfügen, konflikthafter dar. Insbesondere Arbeiter/-innen und einfache Angestellte in sensiblen Infrastrukturbereichen (ÖPNV, Bahn, Post, Müllentsorgung) erwiesen sich in den 1960er und 70er Jahren der Bundesrepublik als mobilisierungsfähige Gruppen, die sogenannte Stellvertreterstreiks für

5 Der Organisationsgrad von Beamten in der Bundesrepublik lag in den 1970er Jahren mit 86 Prozent auf dem Niveau der Arbeiter des öffentlichen Dienstes (Keller 1983: 53).

6 Vgl. http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/mdb_zahlen/Berufe.html (Zugriff am 13. Mai 2014).

7 Gewerkschaft der Polizei GdP, Gewerkschaften für Post und Bahn, Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr ÖTV, Deutsche Angestelltengewerkschaft DAG und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft GEW.

8 Auf der Ebene der Dienststellen verfügen gewählte Personalräte über starke Mitbestimmungs- und eher weiche Mitwirkungs-, Anhörungs- und Unterrichtsrechte. In personalpolitischen Maßnahmen haben die Beamten im Gegensatz zu den Tarifbeschäftigten hier bis heute nach geltender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein Mitbestimmungsrecht (Böhm 2010; § 69 Abs. 4 BPersVG).

alle Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes durchführten. Eine für die kollektiven Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes folgenreiche Zuspitzung ergab sich zu Beginn der 1970er Jahre, als insbesondere die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) zwar durch rationalisierungsbedingte Arbeitsveränderungen (Düll/Sauer 1975: 101) sowie eine öffentliche Kritik an mangelnder Effizienz und Bürokratie unter Handlungsdruck geriet, gleichwohl mit einem ersten großen Streik Stärke im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes demonstrieren und trotz einer krisenhaften gesamtwirtschaftlichen Lage einen zweistelligen Tarifabschluss erzielen konnte. Das im Gegenzug vereinbarte Instrument des Schlichtungsabkommens definierte dann zugleich für die Zukunft eine neue Rahmung der Handlungsarena zugunsten kooperativ-konsensueller Lösungen. Tatsächlich blieben Streikaktivitäten, verstanden als Ausdruck gescheiterter Verhandlungen, im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft bis Anfang der 1990er Jahre gering.⁹

3.2 Zentralisierung der Regulierung

Parallel dazu wurde die durch die Pluralität der *Arbeitgeber auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden* bedingte dezentrale Regulierung öffentlicher Beschäftigung abgebaut. So einigten sich im Tarifbereich bereits in den 1960er Jahren der Bund, der Dachverband der Kommunalen Arbeitgeberverbände und die Tarifgemeinschaft deutscher Länder auf eine drittelparitätische Verhandlungsgemeinschaft, die zentrale Tarifverhandlungen für alle drei Ebenen führte. Im Beamtenbereich erfolgte mit dem Besoldungsvereinheitlichungs- und Neuordnungsgesetz von 1975 eine Zentralisierung der Aushandlungsarenen. Das Gesetz übertrug einen Großteil der beamtenrechtlichen Regelungskompetenz dem Bund und machte das Bundesministerium des Inneren zur zentralen Koordinationsinstanz für besoldungsrechtliche Regelungen und zum Verhandlungsführer im Tarifbereich.

Damit reduzierten sich die Handlungsarenen erheblich und erleichterten den Sozialpartnern die Koordination und Vereinheitlichung der Beschäftigungsregulierung. Hinzu kam eine schrittweise Annäherung der Beschäftigungsbedingungen der Tarifbeschäftigten an die Beamtenbeschäftigung einerseits und eine quasi automatische, zeit- und inhaltsgleiche Übertragung der Tarifabschlüsse auf die Beamtinnen und Beamten andererseits (Keller 2010: 114). Im Rahmen derart konsensorientierter kollektiver Arbeitsbeziehungen wurden Unterschiede zwischen den Statusgruppen nivelliert, was insbesondere Beschäftigten mit niedriger und mittlerer Qualifikation durch die Kombination sicherer Beschäftigung mit im Vergleich zur Privatwirtschaft guter Vergütung zugute kam (Tepe/Kroos 2010). Aber auch Beamte profitierten von dieser Entwicklung, wie nicht nur die Übertragung der Ergebnisse von Tarifabschlüssen in den Besoldungsbereich, sondern auch die Einführung von rechtlichen Regelungen zu Teilzeit und Überstundenabgeltung zeigen, die Abstriche der Arbeitgeber von den beamtenspezifischen Vollverfügbarkeitsansprüchen markieren (Keller 2008: 76). Nicht zuletzt wurden diese Vereinheitlichungstendenzen auch durch eine funkti-

9 1970 bis 1999 fanden im öffentlichen Dienst sechs Streiks statt, vier davon bei der Post, siehe WSI-Tarifarchiv: http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2198.htm (Zugriff am 24. Juli 2013).

onale Spezialisierung auf Seiten der Gewerkschaften und Berufsverbände gestützt. So vertrat der DBB vor allem die Interessen der Beamtinnen und Beamten und fokussierte mit einer Statussicherungspolitik auf die höheren Laufbahngruppen. Die DGB-Gewerkschaften, die neben Arbeitern und Angestellten vorrangig Beamte des einfachen und mittleren Dienstes organisierten, verfolgten in diesem Bereich mit Sockel- und Mindestbetragsforderungen eine solidarische Nivellierungspolitik.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass im ‚goldenen Zeitalter‘ des westdeutschen Sozialstaats mit der Expansion des öffentlichen Dienstes die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Tarifbeschäftigte wie Beamtinnen und Beamte verbessert und die in der Statusgruppendifferenzierung angelegte Segmentierung öffentlich Beschäftigter materiell deutlich abgemildert wurde. Drückte sich historisch gesehen im Alimentationsprinzip des Beamtenverhältnisses das Interesse des Obrigkeitsstaates an seiner angemessenen Repräsentanz in der Gesellschaft aus, so zeigte sich nun in den relativ guten und stark vereinheitlichten Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie auch den zentral koordinierten und konsensuellen Aushandlungsformen der demokratisch geprägte Rechts- und Sozialstaat. Der Staat als Arbeitgeber übernahm damit eine Vorbildrolle auch für die Privatwirtschaft, und das öffentliche Beschäftigungsregime wurde zum integralen Bestandteil des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Gestützt wurde diese Entwicklung zumindest bis in die 1970er Jahre durch ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum und eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz für die Ausweitung des öffentlichen Dienstes und seiner Leistungen.

4. Der Wandel des Staates als Arbeitgeber

Die skizzierte Konstellation hat sich seit den 1980er Jahren durch externe wie interne Faktoren nachhaltig verändert. In Westdeutschland wie in anderen westlichen Wohlfahrtsstaaten gerieten die öffentlichen Haushalte durch steigende Staatsverschuldung, EU-Wettbewerbspolitik und Kritik an überflüssiger und zu teurer Bürokratie unter Druck. Diese Situation verschärfte sich in Deutschland 1990 zudem mit dem kurzfristigen enormen Anwachsen öffentlicher Beschäftigung durch die Integration von ca. 2,7 Millionen ehemaligen DDR-Staatsbediensteten (Derlien/Frank 2004: 296). Die gängigen politisch-administrativen Antworten – Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen und Verwaltungsmodernisierung nach dem Muster des *New Public Management* einschließlich Neuausrichtung von Personalpolitik und Re-Regulierung von Beschäftigung mit Orientierung an der Privatwirtschaft – wurden zeitlich verzögert und modifiziert auch in Deutschland aufgegriffen. Der Wandel des Staates als Arbeitgeber zeigte sich in diesem Prozess nicht nur darin, dass die kostenintensive öffentliche Beschäftigung seit 1990 durch Privatisierung von Bahn, Post und Teilen des Energiesektors sowie interner Personalreduktion abgebaut wurde,¹⁰ sondern auch in der Art

10 Der öffentliche Dienst ist in Deutschland seit 1995 durch Privatisierungen sowie Wiederbesetzungssperren und Frühverrentung kontinuierlich geschrumpft und erreicht 2012 mit 4,6 Mio. öffentlich Beschäftigten eine Staatsbeschäftigungsquote von nur mehr 12 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013).

der Re-Regulierung der beim Staat verbleibenden Beschäftigung: Zentralisierung und Koordination der Regulierung wurden zurückgenommen und verstärkt an Kostenkalkülen wie auch an Effizienzgesichtspunkten ausgerichtet; die öffentlichen Arbeitgeber nutzen nun wieder ihre nach Statusgruppen variierenden Handlungspotentiale.

4.1 Beamte: Segmentierte Beschäftigung, dezentralisierte Regulierung, entkoppelte Besoldung

Im Bereich der Beamtenbeschäftigung wurden mit dem Dienstrechtsreformgesetz 1997 (DRRFG) Elemente leistungsorientierter Bezahlung in die Beamtenbesoldung eingeführt (BBesG § 42a). In bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes wie dem Hochschulsektor erhielten diese mit der Umstellung auf ein bei Neueinstellungen geltendes neues Besoldungsschema perspektivisch auch flächendeckende Wirksamkeit. Um Kosten zu sparen, wurde dabei in der Regel das Grundgehalt um den für Leistungsfaktoren vorgesehenen Betrag abgesenkt (Summer 2003).

Die mit den Leistungszulagen einsetzende Differenzierung in der bis dahin bundeseinheitlichen Besoldung ist nach der Jahrtausendwende durch zwei weitere politische Maßnahmen forciert worden. Zum einen wurde 2003 mit einer sogenannten Öffnungsklausel im Bundesbesoldungsgesetz in Bezug auf die jährlichen Sonderzuwendungen („Weihnachtsgeld“) ein weiteres länderspezifisches Auseinanderdriften in der Beamtenbesoldung ermöglicht.¹¹ Zum anderen findet seit der Föderalismusreform von 2005/06, in der das Laufbahn- und Besoldungsrecht aus der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen und vollständig den jeweiligen Dienstherrn – den 16 Bundesländern und dem Bund – übertragen wurde, eine weitere Differenzierung der Besoldung statt.

Damit haben sich die Länder als wichtigster öffentlicher Arbeitgeber¹² aus der in den 1970er Jahren etablierten koordinierten Zentralisierung der öffentlichen Arbeitgeber bei der Beamtenbesoldung zurückgezogen. Vor dem Hintergrund, dass die Personalkosten die Länderhaushalte am stärksten betreffen (38 Prozent der Gesamtausgaben im Vergleich zu 24 Prozent bei den Gemeinden und acht Prozent beim Bund) und angesichts der 2009 im zweiten Teil der Föderalismusreform vereinbarten und inzwischen verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse¹³ markiert diese Rückgewinnung von Budgethoheit eine wesentliche Möglichkeit zur Haushaltskonsolidierung durch Personalkostenreduktion. Von den damit einhergehenden Gestaltungsoptionen bei Besoldung und Arbeitsbedingungen machen die Länder und der Bund seither regen Gebrauch. So weisen bei den 17 Dienstherrn inzwischen nicht nur die Arbeitszeiten der Beamtinnen und Beamten, sondern auch die Besoldungssysteme eine erhebliche Varianz auf.

11 Art. 13 Nr. 7 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen (2003/2004).

12 Auf Länderebene ist etwas mehr als die Hälfte aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes angestellt, 55 Prozent davon sind verbeamtet (Statistisches Bundesamt 2012).

13 Bund und Länder haben seit 2011 verbindliche Vorgaben zur Reduzierung des Defizits in ihren Haushalten festgelegt (Art. 109 Abs. 3 GG; BGBl. 2009 I, S. 2248).

Das durch Haushaltslage und Konkurrenz geprägte Auseinanderdriften des Verhaltens der Länder als Dienstherrn der Beamtinnen und Beamten stellt vor dem Hintergrund des deutschen administrativen Mehrebenensystems die Koordination mit dem Bereich der Tarifbeschäftigten infrage. Wie die Tarifrunden seit 2011 zeigen, nutzen zahlreiche Bundesländer ihre neue Autonomie im Beamtenbereich dazu, die Koppelung von Einkommenssteigerungen im Tarif- und Beamtenbereich zu hinterfragen und Tarifverhandlungsergebnisse nur zum Teil auf Beamte zu übertragen und sich so weitere Einsparpotentiale zu erschließen.¹⁴ Darüber hinaus gibt es auch (vorerst gescheiterte) Versuche der öffentlichen Arbeitgeber, unilateral festgelegte Veränderungen der Arbeitsbedingungen im Beamtenbereich, wie etwa die Verlängerung der Arbeitszeit, auf den Tarifbereich zu übertragen und dies mit dem Argument der Gleichbehandlung zu legitimieren.

Festzuhalten bleibt, dass die in ihrer Autonomie gestärkten Dienstherrn wieder zunehmend auf ihre strukturelle Ressource unilateraler Durchsetzungsmacht zurückgreifen und die neuen Spielräume für eine kostenkontrollierende Gestaltung von Besoldung und Arbeitsbedingungen sowie zum Teil auch für eine restriktive Definition des Beamtenstatus¹⁵ nutzen. Damit werden das Beamtenverhältnis als Rückgrat öffentlicher Beschäftigung und staatlichen Handelns und die damit einhergehenden Sicherungen zwar nicht grundsätzlich infrage gestellt, allerdings kommt es zu Flexibilisierungen dieses Beschäftigungsverhältnisses, welche die Normierung eines bundesweit einheitlichen beamtenrechtlichen Status unterminieren. Nicht zuletzt deshalb sind die Flexibilisierungen unter Verwaltungsexperten zum Teil umstritten (Lecheler 2007: 22-23) und bergen, wie etwa eine 2012 erfolgreich beschiedene Klage gegen die mit der neuen Besoldung im Wissenschaftsbereich einhergehende Absenkung des Grundgehalts im Land Hessen zeigt, auch rechtlich Konfliktpotential.¹⁶

4.2 Tarifbeschäftigung: Ausdifferenzierung der Tariflandschaft, Flexibilisierung der Beschäftigung

Parallel zum ‚Wettbewerbsföderalismus‘ im Beamtenbereich haben die öffentlichen Arbeitgeber die Arbeitsverhältnisse auch im Bereich der Tarifbeschäftigten flexibilisiert und Einsparpotentiale bei der Entlohnung realisiert. Zwar wurde mit der Tarifreform 2005 die Trennung von Arbeitern und Angestellten und damit die typisch

14 In der Besoldungsrunde 2011/12 wurden die Ergebnisse der Tarifverhandlungen nur noch in sechs Bundesländern und 2013/14 lediglich in Bayern zeit- und inhaltsgleich auf die Beamtenbesoldung übertragen. Darüber hinaus wurde 2013/2014 eine inhaltsgleiche Übertragung mit Zeitverzögerung in Sachsen und Sachsen-Anhalt vorgenommen (<http://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/tr/2013/beamte.html>, Zugriff am 21. Mai 2014).

15 Dies trifft insbesondere den Bildungsbereich. So haben einige ostdeutsche Bundesländer nach der Wiedervereinigung Lehrpersonal vom Beamtenstatus ausgenommen. Das Land Berlin verbeamtet seit 2004 nicht mehr.

16 Das Bundesverfassungsgericht stellte eine Verletzung des Alimentationsprinzips und des Prinzips der aufgabengerechten Besoldung fest, sodass mit Nachbesserungen auch in anderen Landeshochschulgesetzen zu rechnen ist (www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-008.html, Zugriff am 13. Mai 2014).

deutsche „Kragenlinie“ (Kadritzke 1982) aufgehoben (Schmidt et al. 2011). Aber auch hier werden Differenzierungsprozesse des vormals für die verschiedenen staatlichen Ebenen vereinheitlichten Tarifwesens über politische Dezentralisierung in Form eines neuen Tarifvertrages für Bund und Kommunen einerseits (TVöD) und den Ländern (TV-L) andererseits in Gang gesetzt.¹⁷ Ein gemeinsames Element der neuen Tarifverträge ist die Einführung von leistungsbezogenen Entgeltanteilen (und leistungsbezogenen Aufstiegsmöglichkeiten), die anders als im Beamtenbereich an eine einvernehmliche Dienst- oder Betriebsvereinbarung gebunden sind und bisher mit zwei Prozent nur einen sehr geringen Anteil des Jahresentgelts umfassen. Nicht zuletzt, da die Umsetzung in Form von Zielvereinbarungen oder systematischen Leistungsbewertungen hohe Anforderungen an die betrieblichen Beteiligten stellt und die motivierende Wirkung von monetären Anreizen im Vergleich zu anderen Aspekten der Arbeitssituation eher gering ausfällt, wird die Realisierung der mit dem Instrument verbundenen Potentiale (Steigerung von Leistungsmotivation und Qualität der Arbeit) eher skeptisch eingeschätzt (Tondorf 2007; Jörges-Süß 2007: 217). Im TV-L wurde das Leistungsentgelt im Jahr 2009 wieder abgeschafft.

Weiterhin werden inzwischen auch im Bereich öffentlicher Beschäftigung „Normalarbeitsverhältnisse“ zum Teil zulasten flexibler Formen von Beschäftigung ersetzt bzw. in ihrem Stellenwert relativiert. Dies gilt zum einen mit Blick auf die Teilzeitbeschäftigung, deren Anteil sich seit Anfang der 1990er Jahre fast verdoppelt hat und inzwischen fast ein Drittel beträgt (Czerwick 2010: 165; Statistisches Bundesamt 2013) und die überwiegend von Frauen wahrgenommen wird, die zugleich in höheren Positionen unterrepräsentiert sind. Deutlicher noch als in der Teilzeitarbeit, die im öffentlichen Dienst häufig Ausdruck der Wahlfreiheit von Beschäftigten ist, drücken sich zum anderen in der Ausweitung von befristeter Beschäftigung, Leiharbeit, Mini-Jobs und sogar Ein-Euro-Jobs Interessen der öffentlichen Arbeitgeber aus, durch Personalabbau, Stellensperren und hohe Krankheitsquoten entstehende Personalengpässe zu füllen und Handlungsspielräume für weitere Personalanpassungen zu gewinnen.¹⁸

Darüber hinaus wurde in die Kollektivverträge für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes 2005 (TVöD) und 2006 (TV-L) eine Niedriglohngruppe eingeführt, die bei Neueinstellungen im Vergleich zu den bisherigen Tarifverträgen eine Absenkung des Gehalts um ca. 19 Prozent enthält. Damit sollten öffentliche Einrichtungen auch im Bereich „einfachster Tätigkeiten“ konkurrenzfähig mit privaten Unternehmen und die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen verhindert werden. Zudem könne, so ein weiteres Argument, das auch von den Gewerkschaften geteilt

17 Der TVöD trat zum 1. Oktober 2005 in Kraft, der TV-L zum 1. November 2006. Letzterer galt bis 2010 für alle Länder außer Berlin und Hessen. Seit 2010 wird er lediglich in Hessen nicht angewendet.

18 Einen differenzierten Überblick bietet Czerwick (2010), der auch auf die Probleme bei der Erhebung der Daten verweist. Ein-Euro-Jobs für den öffentlichen Dienst werden nicht zuverlässig ausgewiesen, geringfügige Beschäftigung in den statistischen Datenreihen nicht unter „öffentlicher Dienst“ gefasst. Nach seinen Analysen sind die meisten der im Bereich öffentlicher Beschäftigung existierenden rund 100.000 geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse im „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ zu finden. Bei den Ein-Euro-Jobs vermutet Czerwick (2010: 172) einen Einsatz vornehmlich in Gemeinden im Bereich sozialer Dienste.

wurde, durch diese Entgeltgruppe den Beschäftigten im Niedriglohnssektor immerhin der besondere tarifliche Schutz des TVöD – insbesondere die tarifliche Altersvorsorge des öffentlichen Dienstes – zugutekommen. Bisher erscheint der Anteil von Beschäftigten in dieser Entgeltgruppe noch vernachlässigbar gering (0,65 Prozent im Jahr 2011, vgl. Statistisches Bundesamt 2012), da aufgrund von Besitzstandswahrung diese Entgeltgruppe nur bei den Neueinstellungen eine Rolle spielt. Zumindest auf kommunaler Ebene ist sie inzwischen mit einem Anteil von rund 13 Prozent aller Neueinstellungen jedoch durchaus relevant.¹⁹

Wie die Einführung der Niedriglohngruppe zeigt, entfaltet sich der Druck auf die Beschäftigungsverhältnisse der abhängig Beschäftigten im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund eines verstärkten Wettbewerbs öffentlicher Arbeitgeber mit der Privatwirtschaft bei der Erbringung bestimmter Dienste. Diesen Wettbewerb hat der Staat im Bereich Infrastruktur und soziale Dienste durch die Schaffung neuer Märkte (vgl. Dahme et al. 2007; Nullmeier 2004) selbst in Gang gesetzt und befördert ihn durch formelle Privatisierungen und *public-private partnerships* weiter, um nicht mehr in so starkem Maße personal- und haushaltsrechtlichen Zwängen zu unterliegen und Personal- und Betriebskosten senken zu können (Bremer et al. 2006). Auch wenn sich hier inzwischen etwa in Form von Re-Kommunalisierung (Engartner 2009; Matecki/Schulten 2013) Gegentendenzen zeigen, sind mit der Einführung einer Niedriglohngruppe und der Nutzung atypischer Beschäftigung die Standards öffentlicher Beschäftigung gesenkt worden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Vorbildrolle des Staates als Arbeitgeber deutlich abschwächt. Einkommensdifferenzierungen, die sich am Wettbewerb mit der Privatwirtschaft oder an konkurrierenden öffentlichen Arbeitgebern orientieren und auf unterschiedliche finanzielle Ausstattung sowie ökonomische Leistungsfähigkeit der Länder zurückzuführen sind, Leistungsentlohnungen und arbeitsvertragliche zeitliche Entstandardisierung signalisieren, dass das öffentliche Beschäftigungsregime zunehmend durch Vermarktlichung gekennzeichnet ist. Angleichungen an die Privatwirtschaft zeigen sich letztlich auch in den Arbeitsbeziehungen. Sie sind nicht nur durch föderale Dezentralisierung und Statusgruppendifferenzierung stärker fragmentiert. Mit dem Rückgriff auf unilaterale Verhandlungsmacht im Beamtenbereich und Nutzung von Privatisierung und Konkurrenz als Druckmittel in Tarifverhandlungen werden sie auch konfliktreicher. Beides schwächt die Position der kollektiven Interessenvertretungen.

19 Während die Zahl der Beschäftigten auf kommunaler Ebene von 2006 bis 2011 um 100.453 Personen gestiegen ist, liegt der Zuwachs bei den Beschäftigten in der Niedriglohngruppe bei 13.420 (Statistisches Bundesamt 2007, 2012).

5. Strategien gewerkschaftlicher Interessenvertretung: Aus der Defensive neue Handlungsräume erschließen

Das skizzierte Zusammenspiel von Personalabbau, Flexibilisierung und Aufkündigung der bisherigen Form sozialpartnerschaftlicher Aushandlungsmodalitäten sowie die gleichzeitig vervielfältigten Aushandlungsarenen bringen die kollektive Interessenvertretung des öffentlichen Dienstes in die Defensive. Dies gilt insbesondere für die Einzelgewerkschaften innerhalb des DGB, auf die wir im Folgenden fokussieren. Im Gegensatz zu den Standesorganisationen des DBB sind diese statusgruppenübergreifend, aber mit teils konkurrierenden Organisationen (DAG und ÖTV im Angestelltenbereich) insbesondere auch in den Beschäftigtensegmenten vertreten, die verstärkt der Wettbewerbslogik ausgesetzt sind.²⁰

5.1 Von der Kooperation zur Offensive

Noch bis Ende der 1990er Jahre hatte sich vor allem die ÖTV kooperativ gegenüber den Reformen im öffentlichen Dienst gezeigt und sich aktiv an Effizienzdiskursen beteiligt.²¹ Mit der Gründung der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di im Jahr 2001 wurde, auch in Reaktion auf die Heterogenisierung der Beschäftigungsstruktur im Dienstleistungssektor, ein organisationaler Konzentrationsprozess vollzogen. Dieser zielte darauf, eine gemeinsame Interessenvertretung, welche statusgruppenübergreifend öffentliche Bedienstete wie auch privatwirtschaftlich Beschäftigte umfassen sollte, zu ermöglichen und die einzelgewerkschaftliche Konkurrenz um Beschäftigte des öffentlichen Dienstes aufzuheben (Keller 2004).²² Tatsächlich ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst – ungeachtet der Veränderungen in den Beschäftigtenstrukturen – nach wie vor deutlich höher als in

20 Der Anteil der Beamten innerhalb der DGB-Gewerkschaften sank von 800.000 (1990), bedingt v. a. durch Privatisierungen (Post, Telekom), auf eine knappe halbe Million, während der DBB um rund 200.000 Beamte auf aktuell ca. 1,2 Millionen gewachsen ist. Dabei profitieren die Mitgliedsorganisationen des DBB nach gängiger Interpretation von den niedrigen Mitgliedsbeiträgen, die bei sinkenden Reallöhnen noch attraktiver werden (Keller 2010: 81-84).

21 Dokumentiert ist dies in der Schriftenreihe „Zukunft durch öffentliche Dienste“ von Monika Wulf-Mathies (1991-1994), siehe u. a. Wulf-Mathies (1991). Für die kommunale Ebene ist das Programm „Kommunen der Zukunft“ beispielhaft (www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xml/prj_33220.htm, Zugriff am 13. Mai 2014).

22 Dieser Konzentrationsprozess erfasste allerdings nicht alle Sektoren des öffentlichen Dienstes gleichermaßen. So ist im Bildungs- und Erziehungsbereich nach wie vor die GEW dominant (250.000 Mitglieder); auch die Gewerkschaft der Polizei mit 170.000 Mitgliedern und die Eisenbahner- und Verkehrsgewerkschaft (209.000 Mitglieder) spielen eine eigenständige Rolle. Darüber hinaus ist das Feld der gewerkschaftlichen Konkurrenz im öffentlichen Bereich auch durch das Erstarken der Spartengewerkschaften (Marburger Bund, Gewerkschaft der Lokführer) in Bewegung geraten (vgl. u. a. Kalass 2012). Der in jüngerer Zeit verstärkte Kampf um die (betriebliche) Tarifeinheit kann als Versuch der großen Gewerkschaftsverbände gesehen werden, sich hier (in Übereinstimmung mit den Arbeitgebern) wieder *Terrain* gegenüber den kleinen Gewerkschaften zu sichern.

der Privatwirtschaft (vgl. Keller 2014: 35).²³ Gleichwohl konnten die Gewerkschaften im skizzierten jüngeren Veränderungsprozess des öffentlichen Dienstes in den allgemeinpolitischen wie tarifpolitischen Arenen kaum als nachhaltige Vetospieler wirken. Weder vermochten sie es, die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen und die Dezentralisierung der Handlungsmacht öffentlicher Arbeitgeber über die Föderalismusreform wesentlich zu beeinflussen noch die Flexibilisierung von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen zu verhindern. Die Zustimmung zur Einführung einer Niedriglohngruppe und der Kampf um sektorspezifische Mindestlöhne in der Abfallwirtschaft oder Altenpflege zeigen, dass proaktive Strategien wie ein erweitertes Verständnis ‚guter Arbeit‘ angesichts der Gefahr weiteren Arbeitsplatzabbaus zugunsten der Sicherung sozialer Mindeststandards zurückgestellt werden mussten.

Die infolge der Föderalismusreform eingetretene Dezentralisierung bedeutete zudem, dass die vormals zentral verhandelnden Gewerkschaften sich seitdem in den neuen Handlungsarenen auf Länderebene positionieren müssen. Dabei müssen sowohl personelle wie auch materielle Ressourcen für diese veränderte und aufgrund zunehmender unilateraler Gestaltung auch eher konflikthafte Aushandlungslage neu justiert werden. Die Dezentralisierung bedeutet auch, dass traditionelle Stellvertreterstreiks, wie sie im ‚goldenen Zeitalter‘ des Wohlfahrtsstaats mit expandierender öffentlicher Beschäftigung möglich waren, nun keine vergleichbare Breitenwirkung mehr entfalten. Angesichts der stärker ausdifferenzierten Verhandlungsrunden, in denen arbeitgeberseitig versucht wird, den Besoldungsbereich von der Tarifbeschäftigung zu trennen, und die räumlich wie zeitlich asynchron stattfinden, muss sich die Mitgliedermobilisierung nun differenziert auf den jeweiligen Tarif- wie den Besoldungsbereich beziehen, punktueller und häufiger erfolgen.

Ungeachtet dieser innerorganisatorischen Probleme haben die Gewerkschaften durchaus auf die arbeitgeberseitigen Veränderungen von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie auch die veränderten Aushandlungsmodi reagiert. So hat sich gegenüber der streikarmen Vergangenheit die Konflikthäufigkeit des vormals konsensuell koordinierten öffentlichen Dienstes inzwischen deutlich erhöht (Bosch 2013; WSI-Tarifarchiv 2012).²⁴ Dabei werden anders als früher nicht nur traditionell gut mobilisierbare Beschäftigtengruppen (u. a. Müllabfuhr, ÖPNV) aktiviert; vielmehr zielen die Kampagnen auf weitere, in der Vergangenheit in geringerem Umfang organisierte und mobilisierbare Gruppen, insbesondere in den von Wohlfahrtsstaatsreformen betroffenen Bereichen Bildung, Erziehung und Gesundheit. Beispielhaft für diese Entwicklung sind die Streiks von Erzieherinnen und Erziehern, Lehrerinnen und Lehrern sowie des Krankenpflegepersonals. Das Handlungsrepertoire in der tarifpolitischen Arena wird auf diesem Weg mittels der Verstärkung klassischer Maß-

23 Aufgrund von Unterschieden zwischen offiziellen Zahlen und Angaben der Einzelgewerkschaften ist es schwierig, genaue Angaben zum Konzentrationsgrad der Gewerkschaften zu machen (Keller 2014: 35).

24 Zwischen 2000 und 2009 stieg sowohl die Zahl der Warnstreiks wie der länger andauernden Streiks (http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2198.htm, Zugriff am 24. Juli 2013; siehe auch Birke 2011: 155). Als weiterer Indikator für steigendes Konfliktpotential kann die weitgehend aufgekündigte Übertragung der Tarifverhandlungsergebnisse auf den Beamtenbereich in den Bundesländern angesehen werden, vgl. Fußnote 14.

nahmen des Arbeitskampfs erweitert. Darüber hinaus zeichnet sich nach unseren Befunden zumindest für bestimmte Bereiche des öffentlichen Dienstes die Nutzung weiterer Strategien mit neuartiger Qualität ab, konkret in Form des Wechsels von Arenen und der Überschreitung vorstrukturierter Handlungsoptionen. Dies wird im Folgenden an zwei Beispielen, in denen die gewerkschaftliche Interessenvertretung besonders in die Defensive geraten ist, näher ausgeführt: den gewerkschaftlichen Aktivitäten in einem öffentlichen Infrastrukturbereich, der Müllabfuhr, wo Tarifbeschäftigte besonders von der Wettbewerbslogik betroffen sind, sowie den gewerkschaftlichen Aktivitäten im Beamtenbereich, in dem wieder verstärkt unilaterale Verhandlungsmodi dominieren.²⁵

5.2 Infragestellung der Wettbewerbslogik

Der Bereich der Müllentsorgung ist seit den 1990er Jahren dadurch gekennzeichnet, dass Abfälle aller Art zu einem lukrativen Markt geworden sind (Mendroch 2008: 132; Hall 2010). Durch Privatisierungen sind die Gewerkschaften hier vor besondere Herausforderungen gestellt. Anders als bei den bereits in den 1970er Jahren vereinzelt erfolgten Privatisierungen auf kommunaler Ebene sind die Strategien öffentlicher Arbeitgeber nunmehr auf das Paradigma der „Gewährleistungsfunktion“ gerichtet, das von einer Überlegenheit privater gegenüber staatlicher Leistungserbringung ausgeht (Bieling 2009). So kommt in den arbeitsintensiven Segmenten wie der Müllentsorgung (Lohnkostenanteil ca. 40 Prozent) im Wettbewerb um die Erbringung der Dienstleistung dem Lohnniveau eine zentrale Rolle zu, auch ist der Einsatz von Leiharbeit attraktiv (Gürtzgen/Rammer 2011). Die Tarifbindung im privatwirtschaftlichen Bereich der Müllwirtschaft ist auf inzwischen 25 Prozent (ver.di 2011: 119) gesunken. Auch sind in der tariflichen Arena die Tarife zwischen privaten Unternehmen und öffentlicher Hand immer weiter auseinandergedriftet. Die öffentliche Hand selbst schöpft das Repertoire des Marktes aus, indem sie wie privatwirtschaftliche Arbeitgeber auch am Wettbewerb teilnimmt und in ausgegliederten Unternehmensteilen tarifliche Standards der öffentlich-rechtlich Beschäftigten unterläuft. In dieser Situation sah sich ver.di gezwungen, mit den Arbeitgebern Lohnuntergrenzen zu verhandeln²⁶ sowie der wachsenden Nutzung von Leiharbeit zu begegnen,²⁷ um der Nivellierung nach unten Grenzen zu setzen.

25 Die folgenden Befunde basieren auf sechs Expertengesprächen mit Gewerkschaftsvertretern auf Bundes- wie Landesebene, weiteren Expertengesprächen mit Personalverantwortlichen im Bereich der Müllentsorgung sowie der Analyse von Gewerkschaftsmaterialien. Die leitfadengestützten explorativen Interviews erlauben Aussagen zu Problemwahrnehmungen, Selbstverständnis von Handlungsstrategien und Einschätzungen zu deren Wirkung seitens der Befragten.

26 Seit Januar 2010 gilt ein Mindestlohn, der 55 Prozent unter geltendem TVöD liegt (ver.di 2012b: 7).

27 So wertet etwa die Gewerkschaft die zum 1. Januar 2013 in Kraft getretene Regelung, in der sich global agierende Großkonzerne der Abfallwirtschaft dazu verpflichten, konzerneigene Leiharbeiter in die tarifgebundenen Betriebe zu übernehmen, als Erfolg im Kampf gegen die „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ (ver.di 2012a).

Während dies eher die Defensivposition belegt, in der sich die Gewerkschaften befinden, versucht ver.di zugleich, sich die kommunalpolitische Arena zu erschließen, d. h. also den politischen Ort, an dem die Entscheidungen über die Vergabe von Dienstleistungen (Privatisierungen wie auch Rekommunalisierung) fallen. In den tarifpolitischen Grundsätzen von ver.di für den Abfallbereich aus dem Jahr 2010 wird strategisch die Personalratsarbeit neu akzentuiert. Hauptamtliche wie ehrenamtliche Funktionäre werden darin aufgefordert, „die politisch Handelnden in ihren Gemeinden [zu] kennen und den Kontakt zu ihnen regelmäßig [zu] pflegen“. Auf diesem Wege sollen die Voraussetzungen für eine Einflussnahme auf die Organisation der Dienstleistungserbringungen bzw. vor allem die „politischen Entscheider“ geschaffen werden (Fachgruppe Abfallwirtschaft 2010: 7). Die Übersetzung dieser Leitlinien in die Praxis wird von einem Gewerkschaftsfunktionär als ‚Kaskadenstrategie‘ bezeichnet, die auf frühzeitiger Information sowie einer Vernetzung und Mobilisierung von unterschiedlichen Akteursgruppen basieren soll.²⁸ Beschäftigte, Personalräte und ver.di sollen in den Kommunen vernetzter agieren, um zeitnah Alternativen zu entwickeln und lokale Entscheider zu informieren. Mit Blick auf die potentielle Vergabe von öffentlichen Entsorgungsaufträgen an tarifungebundene Unternehmen heißt dies beispielsweise, dass in Rechenmodellen dargelegt wird, wie viele Beschäftigte aufgrund der niedrigen Löhne des billigsten Anbieters darauf angewiesen wären, ergänzende Sozialleistungen zu beantragen. In diesem Zusammenhang versucht die gewerkschaftliche Seite, das Kostenargument umzukehren. Statt Ersparnissen, die durch eine Vergabe an den „kostengünstigsten“ Anbieter bei den Müllgebühren zu erzielen seien, machen Gewerkschaftsvertreter darauf aufmerksam, dass es nur mehr zu einer Verschiebung der Kosten komme, da auch Sozialausgaben aus Steuergeldern finanziert werden müssen. Nach Angaben von Gewerkschaftsexperten konnte mit dieser Strategie in einigen Fällen bereits die Festschreibung tariflicher Standards in den Vergabeverträgen erreicht werden.

Als ein ähnlicher Versuch, neue Handlungsoptionen zu generieren, kann die Bereitstellung von rechtlichen Argumentationshilfen für Kommunen angesehen werden. Hintergrund ist die Umsetzung der EU-Verordnung zu Tariftreue und sozialen Standards aus dem Jahr 2007²⁹ wie auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Berliner Vergabegesetz von 2006. Diese Entscheidungen würden einen neuartigen juristischen Sachzwang schaffen und, so die Interviewpartner, die Akzeptanz und Annahme des „billigsten Angebots“ trotz bedenklich niedriger Lohnniveaus befördern. Zudem zeigten die auf öffentliche Ausschreibungen spezialisierten Dienstleister, auf deren Expertise die kommunalen Arbeitgeber aufgrund der rechtlichen wie fachlichen Komplexität der Ausschreibungsverfahren zurückgreifen, nach Aussagen der

28 Zur Informations- und Vernetzungsstrategie von ver.di gehört es, eine Datenbank mit Informationen zu Ausschreibungsterminen und Auftragsvergaben als Handreichung für die Personal- und Betriebsräte zu erstellen (ver.di 2012b).

29 Die Europäische Verordnung 1370/2007 erlaubt es öffentlichen Einrichtungen, bei Ausschreibungen im Bereich der öffentlichen Verkehrsdienste soziale Anforderungen (Arbeitsbedingungen, Entgelt) gleichrangig mit rein ökonomischen Zielen zu formulieren. Damit kann bei der Vergabe von Aufträgen etwa die Berücksichtigung eines höheren Entgelts für die Beschäftigten ein Auswahlkriterium sein.

Gewerkschafter nur wenig Sensibilität für die Berücksichtigung sozialer Standards und würden teils ohne Not das Lohnniveau drücken. Mit von den Gewerkschaften in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten soll daher nun eine Begutachtungsexpertise (Bechtolsheim/Betz 2006) geschaffen werden, um Kommunen, die in ihrer Ausschreibungspraxis soziale Standards berücksichtigen, Rechtssicherheit zu gewähren.

Diese Strategien der Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger, welche das Ziel verfolgen, die von der öffentlichen Hand praktizierte Wettbewerbslogik bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen infrage zu stellen, sind mit Blick auf das Gesamtgefüge der Arbeitnehmerinteressenvertretungen des öffentlichen Dienstes nicht neu, haben allerdings eher im Beamtenbereich eine gewisse Tradition. Insofern kann gefolgert werden, dass die Gewerkschaften nun klassische Lobbypolitik auf den bislang eher der Logik des Arbeitskampfs folgenden Bereich der Tarifbeschäftigung ausweiten.

5.3 Infragestellung der Verordnungslogik

Die Aufkündigung der Übertragung von Tarifergebnissen auf den Beamtenbereich, Verschlechterungen von Arbeitszeiten und Einkommen sowie die Dezentralisierung der Verhandlungsebenen stellen eine Verengung der Handlungsräume in der Arena der Beamteninteressenvertretung dar, die ohnehin schon vornehmlich durch eher eingeschränkte Beteiligungsrechte und die Dominanz „weicher Machtmittel“ gekennzeichnet ist. Die Gewerkschaften bewegen sich in diesem Bereich, so unsere Befunde, zunächst weiterhin auf ihrem traditionell starken Terrain des *Lobbying* und der öffentlichen Meinungsbildung (so auch Keller 2014: 37), streben aber auch eine rechtliche Verbindlichkeit von Beteiligungsmöglichkeiten etwa in Form der Ausweitung von Anhörungsrechten an. Darüber hinaus werden zusätzliche Anstrengungen für eine Mobilisierung der Mitglieder, d. h. der Beamtinnen und Beamten, unternommen.

Virulent wird dieser Mobilisierungsaspekt in der Gewerkschaftsarbeit insbesondere auf Länderebene, die durch einen hohen Beamtenanteil gekennzeichnet ist, wobei die Beamten *qua* Status nicht über Streikrechte verfügen und aus gewerkschaftlicher Sicht als ‚arbeitskampfavvers‘ gelten. Gerade die Länderebene ist jedoch am stärksten von Haushaltskonsolidierungsplänen und der Verstärkung unilateraler Entscheidungen der Arbeitgeber betroffen. Aus Sicht der befragten Gewerkschaftsexperten ist hier in jüngerer Zeit in Reaktion auf das Arbeitgeberhandeln, mit zwischengewerkschaftlicher Kooperation auch über Grenzen konkurrierender Einzelgewerkschaften hinweg (z. B. zwischen GEW und ver.di), eine neue Dynamik in Gang gekommen. So finden öffentliche Aktionen wie Demonstrationen oder punktuelle politische Aktionen vor Dienststellen nicht selten unter Beteiligung aller DGB-Gewerkschaften, die öffentliche Beschäftigte vertreten, statt. Dabei organisieren die Interessenvertretungen medial wie lokal beachtete Proteste, wie etwa gegen die Nicht-Übertragung der ausgehandelten Tarifsteigerungen durch die Arbeitgeber in der Besoldungsrunde 2013 in Nordrhein-Westfalen und Bremen.³⁰ Inwiefern diese zeitlich gebundene und auf eine Tarifrunde fokussierende Zusammenarbeit auch mittelfristig zu

30 Ein Beispiel ist die Aktion „Ihr tretet uns mit Füßen“ vom 16. Mai 2013 vor dem Bremer Senat (<http://tinyurl.com/qdix2xw>, Zugriff am 22. Juli 2013).

einer verstärkten zwischengewerkschaftlichen Solidarität führt, bleibt abzuwarten. Ein harter Testfall könnte sich ergeben, wenn die öffentlichen Arbeitgeber zukünftig nicht nur einzelne Besoldungsgruppen, sondern auch ganze Sektoren des öffentlichen Dienstes unterschiedlich für Sparmaßnahmen in Anspruch nehmen würden.

Weiterhin relevant ist eine Verrechtlichungsstrategie in der politischen Arena, die auf die Stärkung der restriktiven und wenig regulierten Beteiligungsrechte der Beamten zielt. Zur Disposition steht dabei aus gewerkschaftlicher Sicht jedoch nicht etwa die Abschaffung des Beamtenstatus, sondern eher eine Ausweitung von Mitbestimmungsrechten. So hat sich der DGB stellvertretend für die Einzelgewerkschaften für das schon lange auch rechtlich umkämpfte Streikrecht ausgesprochen,³¹ das er durch Rückgriff auf die Europäische Menschenrechtscharta legitimiert sieht.³² Parallel dazu wird mittels Kampagnen³³ eine Ausweitung und stärkere Institutionalisierung von Mitwirkungsrechten bei der Normsetzung im Beamtenrecht gefordert (Wolff 2011), die den Gewerkschaften eine frühere Einbindung in die Beratung von Gesetzesvorlagen und Einflussmöglichkeiten in der landespolitischen Arena garantieren würde. Schließlich wollen sich die Gewerkschaften auch für eine verbindlichere innerbetriebliche Mitbestimmung der Beamten durch die Personalräte einsetzen, wie sie etwa im Frühjahr 2013 vom DGB Nord öffentlich gefordert wurde.³⁴ Insbesondere sollen Mitbestimmungsrechte in Bezug auf arbeitsorganisatorische und personalpolitische Maßnahmen in den Dienststellen, die bisher in der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht unter Rückgriff auf die hergebrachten Grundsätze des Beamtentums als nicht verfassungsgemäß eingestuft wurden (Böhm 2010: 9), nochmals auf den Prüfstand.

Schließlich, so unsere Befunde, wird im Rahmen von Auseinandersetzungen um Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen die für die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes immer schon wichtige Legitimation ihrer Positionen gegenüber der Öffentlichkeit, die – insbesondere wenn es zu Arbeitsniederlegungen kommt – empfindlich betroffen sein kann, professionalisiert und als Ressource für die politische Arena genutzt. So wird der Diskurs um einen ‚guten öffentlichen Dienst‘ in der Öffentlichkeitsarbeit als Argument für die Verbesserung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eingesetzt. Zugleich gewinnt die strategische Vernetzung von Gewerkschaften mit *Stakeholdern* des öffentlichen Dienstes, d. h. mit hochrangigen Vertretern aus Politik und

31 Vgl. DGB, Pressemeldung vom 17. Januar 2011.

32 Vgl. das Urteil des Düsseldorfer Verwaltungsgerichts vom 15. Dezember 2010 (Az. 31 K 3904/10.), das jedoch durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2014 hinfällig wird, da Letzteres Beamtinnen und Beamten weiterhin kein Streikrecht zuspricht (16/2014; BVerwG 2 C 1.13; Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2014: <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2014&nr=16>, Zugriff am 21. Mai 2014).

33 Vgl. zur Kampagne https://beamte.verdi.de/beamtenpolitik_1/beamtinnen-und-beamte-wollen-mehr-mitsprache (Zugriff am 3. August 2013).

34 DGB Nord, Pressemeldung vom 12. Februar 2013 (http://nord.dgb.de/presse/++co++10ce5870-750e-11e2-888c-00188b4dc422?tab=Pressemeldung&search_text=&start_date=2013-02-01&end_date=2013-02-28, Zugriff am 21. Mai 2014).

Führungskräften der öffentlichen Verwaltung, im Rahmen von Tagungen und Foren an Bedeutung.³⁵ Aus Perspektive der Gewerkschaften können auf diesen Netzwerktreffen diejenigen Akteure in die Verantwortung genommen werden, die in ihren Behörden, Ländern oder Gemeinden Reformen und Sparmaßnahmen umsetzen müssen. Die Befragten betonen, dass es hier um eine diskursive Gegenposition zur Legitimation von NPM-orientierten Maßnahmen durch Effizienzargumente geht. Argumentiert wird, dass die Frage, was ein „guter öffentlicher Dienst“ sei, nicht (nur) über Wettbewerb und Konkurrenz beantwortet werden könne. Vielmehr wird der öffentliche Dienst in Deutschland unter Rückgriff auf eine europäische Vergleichsperspektive, in der seine Effektivität und Leistungsstärke nicht nur in Abgrenzung zu den südeuropäischen Krisenländern der EU außer Frage stehen, als Basis einer stabilen demokratischen Wirtschaftsordnung definiert. Zugleich wird der Demografiediskurs mit dem Argument aufgegriffen, dass im „Kampf um Köpfe“ mit der privatwirtschaftlichen Konkurrenz der öffentliche Dienst ein attraktiver Arbeitgeber bleiben müsse, um auch in Zukunft eine hohe Qualität öffentlicher Dienstleistungen gewähren zu können.

Mitgliedermobilisierung in Einkommensfragen wie auch der Kampf um die Ablösung weicher durch starke Arbeitnehmerrechte können als Anzeichen interpretiert werden, dass die Gewerkschaften sich angesichts des mehr und mehr durch Verordnungen statt Verhandlungen gekennzeichneten Arbeitgeberverhaltens ein Mindestmaß an Handlungsfähigkeit zu sichern versuchen. Wo im Tarifbereich also die politische *Lobby*logik neuartige strategische Relevanz gewinnt, fordern die Gewerkschaften im Beamtenbereich nun typische Arbeitnehmerrechte ein. Einiges spricht dafür, dass die hier an zwei Beispielen für bestimmte Gewerkschaften aufgezeigten Strategien zur Erweiterung des Handlungsrepertoires auch für die kollektiven Interessenvertretungen insgesamt an Bedeutung gewinnen. So sucht der Beamtenbund seine Basis durch Organisation und Interessenvertretung von Tarifbeschäftigten zu erweitern.³⁶ Offen ist, welche Dynamiken von Konkurrenz und Kooperation dieser Trend freisetzt. So zeichnet sich gegenwärtig einerseits sowohl zwischen ver.di und anderen DGB-Gewerkschaften wie auch zwischen DGB-Gewerkschaften und Verbänden, die im Deutschen Beamtenbund organisiert sind, eine „Bündelung der Kräfte“ ab. Als Beispiel kann die seit 2007 existierende Verhandlungsgemeinschaft zwischen ver.di und der DBB-Tarifunion gelten, in der ver.di im Tarifbereich Verhandlungsführer bleibt und die Tarifunion mit identischen Forderungen auftritt. Gleichzeitig werden diese zweckorientierten sektoralen Kooperationen jedoch in der Regel auf der Ebene der Mitgliederrekrutierung wie auch in den Dienststellen (durch die Personalratsarbeit) durch konkurrierende Strategien ein Stück weit konterkariert

35 Seit 1997 organisieren der DGB und die Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit der Zeitschrift *Der Personarat* das Schöneberger Forum. Seit 2002 bringt ver.di Führungskräfte und Politik im Potsdamer Forum zusammen.

36 Der DBB positioniert sich seit 2012 offensiv im Bereich der Tarifbeschäftigten. Seit Herbst 2012 ist die DBB-Tarifunion organisatorisch in den DBB eingegliedert, d. h. der DBB ist Rechtsnachfolger der DBB-Tarifunion. Der zweite Vorsitz ist zugleich der Fachvorstand für Tarifpolitik. In einer geänderten Satzung bekennt sich der DBB auch zum „Arbeitskampf“ für die Tarifbeschäftigten als eigene Tarifpartei (DBB-Satzung vom Herbst 2012, § 1 (5), www.dbb.de/fileadmin/pdfs/organisation/dbb_satzung2012.pdf, Zugriff am 17. Februar 2014).

(Keller 2010: 75). Ob in Zukunft weitere dachverbandsübergreifende Zusammenschlüsse zu erwarten sind oder im Gegenteil Spartengewerkschaften ähnlich des Vorbilds des Marburger Bundes im öffentlichen Dienst weiter an Bedeutung gewinnen, bleibt abzuwarten. Insbesondere die aktuelleren Positionierungen des DBB im Tarifbereich deuten eher auf eine potentielle Konkurrenz auch auf der Dachverbandsebene hin.

6. Resümee

Personalabbau und Flexibilisierung der lange Zeit als privilegiert geltenden Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst wie auch eine Infragestellung der in der Expansionsphase des Sozialstaates ausgeprägten vorbildlichen kooperativ-konsensuellen Verhandlungsmodi signalisieren weitreichende Veränderungen des öffentlichen Beschäftigungsregimes, welche die *differentia specifica* im Vergleich zu privatwirtschaftlicher Beschäftigung erkennbar abschwächen.³⁷ Dabei sind es nicht nur NPM-orientierte Maßnahmen, sondern vor allem auch Finanzprobleme öffentlicher Haushalte und politische Dezentralisierungsprozesse, die den Wandel des Staates als Arbeitgeber vom Vorbild zum ‚Nachahmer‘ privatwirtschaftlicher Akteure befördern.

Diese Rahmenbedingungen konstituieren einen veränderten Kontext, in dem es auch ohne Infragestellung von tragenden Institutionen wie dem Beamtenstatus und rechtlich verbürgten Mitwirkungsrechten im Tarifbereich möglich ist, Beschäftigungsbedingungen nachhaltig zu verändern. So werden durch Orientierung an veränderten Leitideen – in diesem Fall der des Wettbewerbs – besoldungsrechtliche Regelungen heute nicht mehr an den für die Beschäftigten, sondern an den für den Staat günstigsten Konditionen orientiert. Dies ist ein gradueller institutioneller Wandlungsprozess, der im Sinn von Mahoney/Thelen (2010) als *conversion* bezeichnet werden könnte. Dabei kann der Staat im Besoldungsbereich auf seine traditionelle unilaterale Handlungsmacht zurückgreifen, die er in der ‚goldenen Ära‘ des Wohlfahrtsstaates zwar nicht außer Kraft gesetzt, aber doch in Form der Übernahme der Tarifabschlüsse in den Besoldungsbereich durch ein neues institutionelles Arrangement überlagert hatte (*layering*). Auch die föderale Struktur und die mit der Statusgruppendifferenzierung einhergehenden unterschiedlichen Vertretungsstrukturen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stellen institutionelle Ausgangslagen dar, die in jener Phase durch Koordination der relevanten Akteure, zentralisierte Verhandlungen und Konsensorientierung überdeckt wurden. Diese den bürokratischen Charakter als auch die Status- wie föderale Ebenendifferenzierung des deutschen öffentlichen Dienstes stark relativierenden institutionellen Arrangements werden in der Identifikation des deutschen öffentlichen Dienstes allein mit Indikatoren wie Beamtenstatus und Bürokratiemodell leicht übersehen. Diese Arrangements bilden jedoch einen wichtigen Bezugspunkt für eine angemessene Erfassung des jüngeren Wandels des Beschäftigungsregimes. So erleichtert ihre politisch erzeugte Aufkündigung unter veränderten

37 Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahrzehnten auch in der Privatwirtschaft die Beschäftigungsverhältnisse flexibilisiert worden sind. Gleichwohl bleiben im Ländervergleich Besonderheiten des deutschen Beschäftigungsregimes erhalten (vgl. Tepe et al. 2010).

ökonomischen und soziopolitischen Bedingungen im wiedervereinigten Deutschland die Etablierung eines nicht mehr sozialstaatlich, sondern wettbewerbsorientierten Bezugsrahmens, in dem dann Beamten- wie Tarifbeschäftigung flexibilisiert werden.

Damit einher geht nicht nur ein Wandel des Selbstverständnisses des Staates als vorbildlicher Arbeitgeber, sondern auch eine partielle Infragestellung der im ‚goldenen Zeitalter‘ des Wohlfahrtsstaates konsensuell entwickelten Vorstellung, dass eine hohe Qualität öffentlicher Güter nur auf der Basis von gesichertem Beschäftigungsstatus und Mitspracherechten gewährleistet werden kann. Der Staat re-definiert hier ein Stück weit seine Verantwortung für öffentliche Güter, indem er sich eher an Kriterien eines verantwortlichen Umgangs mit Steuergeldern und kostengünstiger Erbringung von Leistungen als an der Qualität der Beschäftigung und ihrer Regulierung ausrichtet.

Wie die hier präsentierte ausschnitthafte Analyse der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst zeigt, steigt mit der partiellen Aufkündigung von Konsensorientierung und Koordination als Resultat wachsender Wettbewerbsorientierung auch das Konfliktpotential zwischen den beteiligten Akteuren. Die stark in die Defensive geratenen gewerkschaftlichen Interessenorganisationen versuchen, sich neue Handlungsmöglichkeiten zu erschließen, indem sie in den tarifpolitischen Handlungsarenen die Mitgliedermobilisierung ausweiten und sich auch in weiteren politischen Arenen als Akteure positionieren. Inwieweit es sich hier um nachhaltige Entwicklungen handelt und es den bisher konkurrierenden Gewerkschaften und Verbänden des öffentlichen Dienstes durch organisationsübergreifende Koordination zukünftig gelingen kann, die nunmehr wieder stärker segmentierte Beschäftigungsbasis erfolgreich zu vertreten, bedarf allerdings weiterer Forschung. Auch sollte der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Sachzwanglogik der Finanznot öffentlicher Haushalte in Zukunft wieder stärker politisch verhandelbar werden kann. Zum einen hat das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zwar ein Streikrecht für Beamtinnen und Beamte negativ beschieden, zugleich aber eine Abkopplung der Beamtenbesoldung von den Tarifabschlüssen, wie sie aktuell in der Mehrzahl der Bundesländer stattfindet, als „verfassungsrechtlich gehindert“ definiert (BVerwG 2 C 1.13). Zum anderen gelten angesichts des bereits realisierten Beschäftigungsabbaus im öffentlichen Dienst wie auch der steigenden Nachfrage nach sozialen Diensten und verlässlichen öffentlichen Infrastrukturen weitere Kürzungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich als politisch schwer durchsetzbar. Gleichwohl gehen Experten mit Blick auf die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die langfristigen Folgen der jüngeren Finanz- und Schuldenkrise davon aus, dass weitere Strukturreformen im deutschen Wohlfahrtsstaat notwendig sein werden und diese insbesondere die Länder und Kommunen und damit den Kern öffentlicher Beschäftigung treffen werden (Keller 2014: 37). Damit steht eine politische wie gesellschaftliche Auseinandersetzung um eine stärker ‚wohlfahrtsstaatliche‘ oder stärker ‚wettbewerbliche‘ Ausrichtung des öffentlichen Dienstes weiter auf der Tagesordnung. Hier könnte ein erweitertes Handlungsrepertoire der kollektiven Interessenvertretungen eine Rolle spielen. Auch die durch Fachkräftemangel wie demografischen Wandel bedingte, wachsende Konkurrenz öffentlicher und privater Arbeitgeber um die ‚(besten) Köpfe‘ könnte dabei von Bedeutung sein. Dieser Aspekt ist bereits in der diesjährigen Tarifrunde für die Beschäftigten bei Bund und Kommunen diskursiv sehr präsent gewesen und könnte in Zukunft einen neuartigen Sachzwang für die Ausgestaltung öffentlicher Beschäftigungsregime markieren.

Literaturverzeichnis

- Bechtolsheim, Caroline von; Betz, Kora (2006): Berücksichtigung von Entlohnungskriterien bei Vergabeentscheidungen. Stellungnahme im Auftrag der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Berlin.
- Behrens, Martin; Kädtler, Jürgen (2006): „Die Rolle des Managements bei der betrieblichen Restrukturierung“, *WSI-Mitteilungen* 11/2006: 609-616.
- Bieling, Hans-Jürgen (2009): „„Privat vor Staat“? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates“, *WSI-Mitteilungen* 5/2009: 235-242.
- Birke, Peter (2011): „Macht und Ohnmacht des Korporatismus. Eine Skizze zu den aktuellen Arbeitskämpfen in Deutschland“, *Sozial. Geschichte Online* 5/2011: 144-163. Download unter: http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-26915/08_Birke_Arbeitskaempfe.pdf (Zugriff am 23. April 2014).
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (2004): „Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse“, in: Werner Jann; Jörg Bogumil; Geert Bouckaert (Hg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: edition sigma, 51-63.
- Böhm, Monika (2010): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf, Arbeitspapier 220.
- Bordogna, Lorenzo; Winchester, David (2001): „Collective Bargaining in Western Europe“, in: Carlo dell’Aringa; Guiseppe della Rocca; Berndt Keller (Hg.): *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 48-70.
- Bosch, Gerhard (2013): „Public sector adjustments in Germany: From cooperative to competitive federalism“, in: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.): *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*. Cheltenham u. a.: Edward Elgar, 214-258.
- Bremeier, Wolfram; Brinckmann, Hans; Killian, Werner (2006): „Kommunale Unternehmen in kleinen und mittelgroßen Kommunen sowie in Landkreisen“, in: Werner Killian; Peter Richter; Jan H. Trapp (Hg.): *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung*. Berlin: edition sigma, 25-54.
- Corby, Susan; White, Geoff (1999): *Employee Relations in the Public Services: Themes and issues*. London: Routledge.
- Czerwick, Edwin (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Czwerwick, Edwin (2010): „Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien“, in: Rainer Koch; Peter Conrad; Wolfgang H. Lorig (Hg.): *New Public Service*. 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler, 151-179.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hg.) (2007): *Arbeit in Sozialen Diensten: flexibel und schlecht bezahlt? Zur Entwicklung der Beschäftigungspolitik im Sozialsektor*. Baltmannsweiler: Schneider.
- Derlien, Hans-Ulrich; Frank, Stefan (2004): „Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel“, *Die Verwaltung* 37: 295-326.
- Düll, Klaus; Sauer, Dieter (1975): „Rationalisierung im Öffentlichen Dienst“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 2/1975: 97-106.
- Engartner, Tim (2009): „Kehrt der Staat zurück? Rekommunalisierung in den Aufgabenbereichen Entsorgung und Gebäudereinigung“, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen* 4/2009: 339-355.

- European Commission (2013): *Industrial Relations in Europe 2012*. Brüssel: European Commission.
- Fachgruppe Abfallwirtschaft (2010): Tarifpolitische Grundsätze in der Abfallwirtschaft. Beschlussfassung 25.03.2010. Berlin, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.
- Gottschall, Karin (2009): „Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells“, in: Herbert Obinger; Elmar Rieger (Hg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik 20. Frankfurt a. M.: Campus, 461-491.
- Gürtzgen, Nicole; Rammer, Christian (2011): *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Abfallwirtschaft*. Mannheim: infas.
- Hall, David (2010): Waste Management Companies in Europe: Framework, Trends and Issues. University of Greenwich, Public Services International Research Unit, Working paper, Februar 2010. Download unter: <http://www.psiru.org/reports/waste-management-europe-framework-trends-and-issues> (Zugriff am 23. April 2014).
- Hall, Peter A.; Soskice, David (Hg.) (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holst, Hajo; Aust, Andreas; Pernicka, Susanne (2008): „Kollektive Interessenvertretung im strategischen Dilemma“, *Zeitschrift für Soziologie* 37: 158-176.
- Jörges-Süß, Katharina (2007): *Leistungsbezogene Bezahlung in der Öffentlichen Verwaltung. Eine neoinstitutionalistisch-historische Analyse*. München u. a.: Rainer Hampp.
- Kadritzke, Ulf (1982): „Angestellte als Lohnarbeiter. Ein kritischer Nachruf auf die deutsche Kragenlinie“, in: Gert Schmidt; Hans-Joachim Braczyk; Jost von dem Knesebeck (Hg.): *Materialien zur Industriosozologie*. Sonderheft 24 der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 219-249.
- Kalass, Viktoria (2012): *Neue Gewerkschaftskonkurrenz im Bahnwesen: Konflikt um die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Keller, Berndt (1983): *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Keller, Berndt (1993): *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*. Baden-Baden: Nomos.
- Keller, Berndt (1998): „Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors“, *Industrielle Beziehungen* 5: 248-269.
- Keller, Berndt (2004): *Multibranchengewerkschaft als Erfolgsmodell? Zusammenschlüsse als organisatorisches Novum – das Beispiel ver.di*. Hamburg: VSA.
- Keller, Berndt (2008): „Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven“, in: Reinhold Sackmann; Bernadette Jonda; Maria Reinhold (Hg.): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag, 73-94.
- Keller, Berndt (2010): *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*. Berlin: edition sigma.
- Keller, Berndt (2011): „After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany“, *The International Journal of Human Resource Management* 22: 2331-2348.
- Keller, Berndt (2014): „Der öffentliche Dienst in der Finanz- und Schuldenkrise. Austeritätspolitik und die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen“, *Sozialer Fortschritt* 63: 30-39.
- Knill, Christoph (1999): „Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies“, *Journal of Public Policy* 19: 113-139.
- Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan (2008): „Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the ‚New Steering Model?‘“, *Public Administration Review* 68: 851-863.

- Lecheler, Helmut (2007): „Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Statusrechte der Beamten“, *Zeitschrift für Beamtenrecht* 55: 18-23.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen (2010): „Explaining Gradual Institutional Change“, in: James Mahoney; Kathleen Thelen (Hg.): *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- Matecki, Claus; Schulten, Thorsten (2013): *Zurück zur öffentlichen Hand – Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA.
- Matiaske, Wenzel; Holtmann, Doris (Hg.) (2007): *Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst*. München: Hampp.
- Mendroch, Erich (2008): „Abfallwirtschaft“, in: Torsten Brandt; Thorsten Schulten; Gabriele Sterkel; Jörg Wiedemuth (Hg.): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA, 131-138.
- Müller-Jentsch, Walter (1997): *Soziologie der industriellen Beziehungen: eine Einführung*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Nomden, Koen; Farnham, David; Onnee-Abbruciati, Marie-Laure (2003): „Collective bargaining in public services: Some European comparisons“, *International Journal of Public Sector Management* 16: 412-423.
- Nullmeier, Frank (2004): „Vermarktlichung des Sozialstaats“, *WSI-Mitteilungen* 9/2004: 495-500.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001): *OECD Public Management Service*. Paris: OECD.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002): Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, OECD Headquarters, Paris, 7.-8. Oktober 2002. Download unter: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&co te=puma/hrm%282002%297> (Zugriff am 21. Mai 2014).
- Oppen, Maria; Sack, Detlef; Wegener, Alexander (Hg.) (2005): *Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation*. Sonderband der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“. Berlin: edition sigma.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Röber, Manfred; Löffler, Elke (2000): „Germany: the Limitations of Flexibility Reforms“, in: David Farnham; Sylvia Horton (Hg.): *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*. Basingstoke u. a.: Macmillan, 115-134.
- Schmidt, Werner; Müller, Andrea; Trittel, Nele (2011): *Der Konflikt um die Tarifreform des öffentlichen Dienstes. Verhandlungsprozesse und Umsetzungspraxis*. Berlin: edition sigma.
- Schulten, Thorsten; Brandt, Torsten; Hermann, Christoph (2008): „Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade unions“, *Transfer: European Review of Labour and Research* 14: 295-311.
- Statistisches Bundesamt (div. Jg.): Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Summer, Rudolf (2003): „Reföderalisierung in der Besoldung – ein Schreiten in den Nebel“, *Zeitschrift für Beamtenrecht* 31: 28-31.
- Tepe, Markus; Gottschall, Karin; Kittel, Bernhard (2010): „A structural fit between states and markets? Public administration regimes and market economy models in the OECD“, *Socio-Economic Review* 8: 653-684.

- Tepe, Markus; Kroos, Daniela (2010): „Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft“, *WSI-Mitteilungen* 63: 3-10.
- Tondorf, Karin (2007): *Tarifliche Leistungsentgelte – Chance oder Bürde?* Berlin: edition sigma.
- ver.di, Vereinte Dienstleistungsgesellschaft (2011): Geschäftsbericht 2007-2011. Berlin: ver.di.
- ver.di, Vereinte Dienstleistungsgesellschaft (2012a): Infoblatt Abfallwirtschaft 5/12. Berlin: ver.di.
- ver.di, Vereinte Dienstleistungsgesellschaft (2012b): Tariflandschaft und Tarifbindung der Abfallwirtschaft in Deutschland. Berlin: ver.di.
- Wolff, Heinrich Amadeus (2011): Mitwirkungsmöglichkeiten der Beamtengewerkschaften bei der Normsetzung im Beamtenrecht. Rechtsgutachten von H. A. Wolff im Auftrag der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Bereich Beamtinnen und Beamte. Ver.di-Bundeszentrale Berlin. Stand 14. Juni 2011.
- WSI-Tarifarchiv (2012): Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts. Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung. Download unter: http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2198.htm (Zugriff am 21. Mai 2014).
- Wulf-Mathies, Monika (Hg.) (1991): *Im Wettstreit der Ideen: Reform des Sozialstaats*. Band 1 der Reihe „Zukunft durch öffentliche Dienste“ (1991-1994). Köln: Bund-Verlag.

Kontakt

Dr. Kendra Briken
University of Strathclyde
Department of Human Resource Management
8.34 Graham Hills
50 Richmond Street
GLASGOW G1 1XU
United Kingdom
E-Mail: kendra.briken@strath.ac.uk

Kendra Briken ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitet seit Juni 2014 als Chancellor's Fellow am Department of Human Resource Management der University of Strathclyde in Schottland. Von 2010 bis 2014 war sie als Post-Doc am Sonderforschungsbereich 597 an der Universität Bremen im Teilprojekt „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber“ tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Feld der kritischen Arbeits- und Innovationsforschung, der *surveillance studies* sowie der Analyse öffentlicher Beschäftigungsregime.

Prof. Dr. Karin Gottschall
Universität Bremen
Zentrum für Sozialpolitik
Mary-Somerville-Straße 5
28359 Bremen
E-Mail: karin.gottschall@uni-bremen.de

Karin Gottschall ist Sozialwissenschaftlerin und seit 1999 Professorin für Soziologie und Leiterin der Abteilung „Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat“ am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen der Strukturwandel von Erwerbsarbeit und Lebensformen, Tertiärisierung und öffentliche Beschäftigung, soziale Risiken und Sozialstaatswandel sowie Arbeitsmarkt- und Familienpolitik.

Dipl.-Soz. Sylvia Hils
Universität Bremen
Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“
Linzer Straße 9a
28359 Bremen
E-Mail: sylvia.hils@sfb597.uni-bremen.de

Sylvia Hils ist Diplom-Soziologin und seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber“ am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Arbeitsmärkte und Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich, der Wandel öffentlicher Beschäftigung sowie Frauen- und Gleichstellungspolitik.

Prof. Dr. Bernhard Kittel
Universität Wien
Institut für Wirtschaftssoziologie
Oskar-Morgenstern-Platz 1
1090 Wien
Österreich
E-Mail: bernhard.kittel@univie.ac.at

Bernhard Kittel ist seit 2012 Professor für Wirtschaftssoziologie an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien, davor hatte er Professuren an der Universität van Amsterdam und der Universität Oldenburg inne. Seine Forschungsschwerpunkte sind experimentelle Gremienforschung und die vergleichende Analyse von Wohlfahrtsstaaten und Arbeitsmarktinstitutionen. 2007 bis 2013 war er gemeinsam mit Karin Gottschall Leiter des Teilprojekts „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber“ im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen. Derzeit ist er als *Principal Investigator* am FP7-Konsortium CUPESSE („Kulturelle Pfade zu wirtschaftlicher Selbstsuffizienz und Unternehmertum“) beteiligt.