



**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:

*Karin Gottschall, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer und Berthold Vogel*

## **Editorial**

### **Welche Zukunft hat der ‚arbeitende Staat‘? Perspektiven wohlfahrtsstaatlicher Akteure, Professionen und Praktiken**

Es ist merkwürdig: Auf den ersten Blick kommt in der veröffentlichten Meinung hierzulande der staatliche Sektor in der Regel recht gut weg. Das wurde zuletzt wieder in den Tarifkonflikten im Frühjahr 2014 deutlich. Die durch Streikaktionen bekräftigten Forderungen der Tarifbeschäftigten des Bundes und der Kommunen stießen in der Öffentlichkeit durchaus auf Verständnis. Es besteht offenbar ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass ein auf Basis ‚fairer‘ Arbeits- und Entlohnungsbedingungen leistungsfähiger öffentlicher Dienst der Gesellschaft, also uns allen, gut tut. Strittiger wird die Rolle und Funktion der öffentlichen Hand schon bei der Frage der Finanzierung. Der Wohlfahrtsstaatskonsens ist stark, aber auch die Klage über zu hohe Steuern und Abgaben ist nicht zu überhören. Das Bild verändert sich schließlich noch einmal, wenn es konkret wird und das Verwaltungshandeln bzw. die bürokratische Praxis in den Blick kommt. Urteile von Bürgerinnen und Bürgern über die Bediensteten des Wohlfahrtsstaates klingen dann oft wenig positiv. Beklagt werden nicht nur Intransparenz und mangelnde Effektivität in den bürgernahen Bereichen, sei es bei der Arbeitsverwaltung, dem städtischen Krankenhaus oder der Kfz-Zulassungsstelle. Gegenstand der Klagen sind auch die als besonders gesichert und daher im Vergleich zur Privatwirtschaft als privilegiert wahrgenommenen Arbeitsverhältnisse der öffentlich Beschäftigten sowie deren angeblich fehlende Bereitschaft zu Innovation und kreativem Umgang mit Problemen. Gefordert werden dann nicht selten Anpassung an den Markt und mehr Leistungsbereitschaft. Kurzum, wenn es um den öffentlichen Sektor geht, dann gilt: je hehrer das Prinzip, umso größer die Zustimmung; je konkreter die Praxis, umso kritischer die Bewertung.

Dieses Spannungsverhältnis hat in der sozialwissenschaftlichen und insbesondere auch soziologischen Wohlfahrtsstaatsforschung bisher allerdings kaum Beachtung gefunden. So konzentriert sich die Analyse wohlfahrtsstaatlichen Handelns in der Regel auf die Beschreibung des Wandels von Institutionen, Märkten und Programmen, zum Teil auch auf deren Auswirkungen auf Bürger/-innen und Leistungsempfänger/-innen. Wenn die Akteure in den Blick genommen werden, dann als Teilnehmerinnen und Teilnehmer politischer Prozesse bzw. als Handlungsträger von Implementationsprozessen rechtlicher und fiskalischer Reformen. Das Dienstpersonal und sein Amtsethos, die Beschäftigten und ihre Arbeitsbedingungen bleiben dagegen häufig unberücksichtigt. Insofern wird der Wohlfahrtsstaat als Arbeitsfeld, in dem Beschäftigte Dienste anbieten, Produkte herstellen und Leistungen erbringen, eher selten sichtbar. Von daher überrascht es vielleicht auch nicht, dass die Produktion eines Schwerpunktheftes zur Zukunft des ‚arbeitenden Staates‘ schwerer fiel, als von den Herausgebern zunächst vermutet wurde. Das Angebot an forschungsbezogenen

Texten war überschaubar; so überschaubar wie offensichtlich nach wie vor die sozialwissenschaftliche Forschung zum Wohlfahrtsstaat als Beschäftigungsfeld und Arbeitspraxis. Das spricht dafür, den ‚arbeitenden Staat‘ als sozialwissenschaftlichen Forschungsgegenstand zu konzipieren und zum Gegenstand zeitdiagnostischer Analysen zu machen. Aber was heißt nun eigentlich ‚arbeitender Staat‘, und welchen Erkenntnisgewinn verspricht es, wenn der ‚arbeitende Staat‘ stärker in den Fokus der Sozialforschung gerückt wird?

Wird staatliches Handeln unter der Leitformel des ‚arbeitenden Staates‘ untersucht, so ist es möglich, die Aufmerksamkeit auf die für die Fortentwicklung der sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtsstaatsforschung wichtigen und bisher unterbelichteten Aspekte sozialstaatlicher Funktionsfähigkeit und ihrer Dynamik zu lenken. Der Begriff des ‚arbeitenden Staates‘ thematisiert die Produktionsbedingungen öffentlicher Dienstleistungen und Güter sowie die Rolle von Staat, Region und Kommune als Arbeitgeber. In allen europäischen Gesellschaften ist der Staat in seiner Aufgliederung vom Zentralstaat bis zu den Kommunen durch seine zentrale Funktion der Daseinsvorsorge und der Bereitstellung öffentlicher Güter präsent. Diese Tätigkeitsfelder haben das Arbeits- und Sozialrecht geprägt und eröffnen insbesondere für die Absolventinnen und Absolventen mittlerer und höherer Bildungsabschlüsse relevante Karrierewege. Die Beschäftigung ‚beim Staat‘ war (und ist möglicherweise immer noch) ein begehrtes Ziel auf dem Arbeitsmarkt, das über lange Zeit Sicherheit und Fortentwicklung versprach. Wie auch immer sich die öffentliche Hand als Arbeitgeber verändert, sie bleibt nicht nur quantitativ über eine öffentliche Beschäftigungsquote, die in Westeuropa von 10 bis über 30 Prozent reicht, sondern auch qualitativ ein Beschäftigungsfaktor ersten Ranges.

So wirkten historisch gesehen die von Arbeitsplatzsicherheit, Aufstiegswegen, Bezahlung und Berücksichtigung von Dienstalter und Familienstand gekennzeichneten Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst in vielen Wohlfahrtsstaaten als Vorbild für die Herausbildung eines sogenannten Normalarbeitsverhältnisses in der Privatwirtschaft. Darüber hinaus hat der Staat als Arbeitgeber in der ‚goldenen Ära‘ des Wohlfahrtsstaates in Westeuropa, also in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die späten 1970er Jahre, eine wichtige Funktion insbesondere für die Integration benachteiligter bzw. vertretungsschwacher Arbeitsmarktgruppen übernommen. Das gilt für die Beschäftigung von Frauen, aber auch für eher gering qualifizierte oder behinderte Arbeitskräfte. Staatliche Beschäftigung hat so nicht nur zur Ausbildung stabiler Mittelschichten in Form von Dienstklassen beigetragen, sondern auch zur Stärkung von Demokratie und Sozialpartnerschaft. Der nach wie vor hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad und die besonders ausgeprägte Bereitschaft öffentlicher Beschäftigter zur Übernahme politischer Ämter zeigt dies deutlich. Das gilt hierzulande oder in Frankreich, ohnehin in den skandinavischen Ländern, aber es galt auch in den Krisenstaaten Südeuropas.

Auch vor diesem Hintergrund lässt sich über Krise und gesellschaftliche Entwicklung nicht sprechen, ohne den öffentlichen Sektor und die von ihm hergestellten Güter zu thematisieren. Wer den ‚arbeitenden Staat‘ zum Gegenstand der Analyse macht, der rückt die Produzentinnen und Produzenten in den Vordergrund, die mit der Ausübung und Ausübung staatlicher Aktivitäten professionell betraut sind. Hierzu zählen Verwalter, Pfleger oder Lehrkräfte, technische Angestellte oder Infra-

strukturplaner. Der Staat handelt durch seine Beschäftigten. Daher provoziert der Wandel des Wohlfahrtsstaates als Arbeitgeber und als Beschäftigungsfeld immer wieder Konflikte – nicht alleine im Verhältnis des Staates zu Bürgern und Bürgerinnen, sondern auch im Verhältnis des Staates zu seinen Beschäftigten und schließlich auch innerhalb der unterschiedlichen Bedienstetengruppen, die um Selbstbehauptung kämpfen, Prestigegewinne erhoffen oder Statusverluste fürchten.

Mit Verwaltungs- und Sozialstaatsreformen und deren Umsetzung in der Arbeitspraxis der öffentlich Beschäftigten gehen potentiell konfliktträchtige Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern, dem Staat als Arbeitgeber und den öffentlich Beschäftigten wie auch Verschiebungen der beruflichen Kulturen des Wohlfahrtsstaates einher. Mit Blick auf den ‚arbeitenden Staat‘ sind hier interne Positionskonflikte und konkurrierende Wertvorstellungen von Bedeutung. So entstehen in der Entwicklungsgeschichte des Wohlfahrtsstaates immer neue Typen staatsbezogener Experten, die für ihre Kompetenzen und Berufsprofile öffentliche Ressourcen und Anerkennung einfordern. Sie engagieren sich für die von prominenten Reformkonzepten (etwa in der Arbeitsmarktpolitik oder im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung) vertretenen Ordnungsvorstellungen des Sozialen bzw. für einen veränderten Umgang mit der aktuellen und potentiellen Klientel des Wohlfahrtsstaats. Hierzu entwerfen sie Konzepte, verordnen Therapien, entwickeln Projekte und Programme.

Die Neudefinition und die Absicherung von Expertenregimes bestimmen den Gang der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wesentlich mit. Dabei sind insbesondere in jüngerer Zeit neue Definitionen öffentlicher Güter bzw. ‚guter‘ Dienstleistungsproduktion nicht nur innerhalb der Staatsbeschäftigung, sondern auch in der durch Wohlfahrtsmärkte erweiterten Sozialstaatszone entstanden. In diesem Bereich geraten Beschäftigte wie nicht-öffentliche Arbeitgeber durch verändertes Staatshandeln unter neuen Druck, weil tradierte Handlungsroutinen und ein entsprechendes gemeinwohl- bzw. staatsorientiertes Selbstverständnis mit neuen Zielvorstellungen als nicht kompatibel erscheinen. In eine vergleichbare Richtung wirken auch neue Vorstellungen von den Zielen öffentlicher Dienstleistungen bzw. öffentlichen Handelns, entsprechende Maßnahmen ihrer Implementierung sowie vor allem neue Formen der Überprüfung der Zielerreichung: Letztere sind häufig marktwirtschaftlicher bzw. ökonomischer Natur und in Anlehnung an die *New-Public-Management*-Bewegung entstanden, auch wenn es speziell in Deutschland, aber auch in anderen kontinentaleuropäischen Ländern, oft weniger um direkte Ökonomisierung oder gar Privatisierung, sondern um Übernahme einzelner Semantiken, Konzepte und Praktiken (z. B. Ausrichtung des Handelns an ‚Produkten und Programmen‘, entsprechende Budgetierung) in das Selbstverständnis öffentlicher Verwaltungen geht. Hiermit werden neue Rahmenbedingungen für das Handeln von Beschäftigten, teilweise aber auch recht eindeutige neue Kriterien für den ‚Erfolg‘ ihres Handelns gesetzt.

Diese mit dem Begriff des ‚arbeitenden Staats‘ ermöglichten Erweiterungen des wohlfahrtssoziologischen Blicks greift das vorliegende Schwerpunktheft auf. Es enthält mehrere aktuelle empirische Analysen, die den Wandel des Wohlfahrtsstaates aus der Perspektive der Staatsbediensteten bzw. der Akteure öffentlicher Dienste betrachten und zugleich die Rolle des (Sozial-)Staates als Arbeitgeber reflektieren und mit klassischen Bereichen der Daseinsvorsorge, der Arbeitsverwaltung und Bürgerämter ein breites Spektrum öffentlicher Dienste in den Blick nehmen. Hierbei han-

delt es sich um die Beiträge „Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle“ von Kendra Briken, Karin Gottschall, Sylvia Hils und Bernhard Kittel, „Accounting in der Arbeitsverwaltung. Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln“ von Frank Sowa und Ronald Staples sowie „Der ‚arbeitende Staat‘ als ‚Dienstleistungsunternehmen‘ revisited: Berufliches Handeln und Selbstdeutungen von Frontline-Beschäftigten nach zwanzig Jahren New Public Management“ von Ariadne Sondermann, Kathrin Engler, Oliver Schmidtke und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer. An diese Beiträge aus der empirischen Forschung schließt ein Überblick zu der internationalen Debatte um „Arbeiten für das Gemeinwohl“ von Andreas Pfeuffer, Berthold Vogel und Sascha Wiegrefe an.

Der Beitrag von Kendra Briken et al. thematisiert den Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland. Ausgehend von der in der ‚goldenen Ära des Wohlfahrtsstaates‘ entstandenen Rolle des Staates als vorbildlicher Arbeitgeber zeigen die Autorinnen und der Autor, dass vor dem Hintergrund restriktiver öffentlicher Haushaltspolitik nicht nur effizienzorientierte Re-Regulierung, sondern auch politisch erzeugte Dezentralisierung durch die Föderalismusreform in den letzten beiden Jahrzehnten zu einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse bei Bund, Ländern und Gemeinden geführt hat. In vielen Bereichen sind dabei Angleichungen an die Privatwirtschaft erkennbar. Zugleich werden die über lange Zeit kooperativ-konsensuellen Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Bereich heterogener und konflikthafter. Wie beispielhaft an der Interessensvertretung für eher gering qualifizierte Tarifbeschäftigte und den Beamtenbereich gezeigt wird, ändern Gewerkschaften wie Berufsverbände in diesem Prozess ihre arbeits- und professionspolitischen Strategien und besetzen neue Felder in der betrieblichen, politischen und öffentlichen Arena.

Im Beitrag von Frank Sowa und Ronald Staples stehen die Auswirkungen der seit Mitte der 1990er Jahre andauernden Umstrukturierungen der Bundesagentur für Arbeit in der Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt. Diese Strukturreformen haben nicht nur weitreichende Konsequenzen für die Empfänger/-innen von sozialstaatlichen Leistungen, sondern sind auch für das Personal im Vermittlungs- und Beratungsprozess in den Arbeitsagenturen von Belang. Dabei zeigen sich zahlreiche Spannungsfelder in der Anpassung an die Umstrukturierungen. So kommt in den bereits 2007/08 durchgeführten qualitativen Interviews zum Tragen, dass die extensive Anwendung von *Accounting*praktiken, d. h. der quantifizierten Steuerung von Arbeitsprozessen, die Handlungsspielräume der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler verändert und in Zeiten der managerialen Arbeitsverwaltung zu schwer lösbaren Dilemmata führt: Einerseits agieren vor allem arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkräfte als professionelle Agenten in Beratungsgesprächen mit ihren Klienten und eignen sich auf diese Weise eine angemessene Sicht des Einzelfalls an. Andererseits werden die Entscheidungen der Vermittlungsfachkräfte revidiert, wenn sie der organisationalen betriebswirtschaftlichen Logik widersprechen.

Ariadne Sondermann et al. fragen in ihrem Beitrag danach, ob und wie die neuen Kriterien für ‚richtiges Verwaltungshandeln‘, die vor allem mit dem so genannten Neuen Steuerungsmodell, aber auch den für eine bessere ‚Kundenorientierung‘ stehenden Bürgerämtern im öffentlichen Dienst aufgekommen sind, mit dem Amt-

sethos der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kompatibel sind bzw. kompatibel gemacht werden. Hieran anschließend gehen sie der Frage nach, wie diese Veränderungen das Verhältnis der Beschäftigten zu ihrem Arbeitgeber, ‚dem Staat‘ bzw. der spezifischen Behörde, beeinflussen. Die Befunde der als empirische Grundlage des Beitrags dienenden qualitativen Interviews zeigen, dass es den meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gelingt, ein modernisiertes Amtsethos zu entwickeln, in dem die weiterhin bestehenden hoheitlichen Rahmenbedingungen des eigenen Handelns mit dem Anspruch, das Wohl bzw. die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger stärker zu berücksichtigen, durchaus in Einklang zu bringen sind. Freilich kann diese Balance im Einzelfall durchaus als schwieriges Spannungsverhältnis wahrgenommen werden. Die Betonung der Effizienz des öffentlichen Handelns steht nicht nur oftmals im Widerspruch zu herkömmlichen Sorgfaltspflichten, sondern auch und gerade zum amtlich formulierten Anspruch, die Individualität oder den Beratungsbedarf der Bürgerinnen und Bürger angemessen zu berücksichtigen.

Andreas Pfeuffer et al. widmen sich abschließend in einer internationalen Literaturumschau der Frage, inwieweit der öffentliche Dienst ein Arbeitsort ist, der entweder Menschen mit einer besonderen Gemeinwohlorientierung anzieht oder selbst als Berufsfeld spezifische amtsethische Einstellungen des Verwaltungspersonals erzeugt. Die empirische Forschung zu dieser Frage ist nicht umfassend, aber sie gewinnt in letzter Zeit zunehmend an Fahrt. Die Autoren referieren zum einen die Forschung zur „*Public-Service-Motivation*“, die vor allen Dingen im angelsächsischen Raum interessante Befunde hervorgebracht hat, zum anderen aber auch die neuere, eher qualitativ-ethnografisch orientierte Forschung zur Praxis des „*service public*“ in Frankreich. Alle diese Forschungen zur Arbeit am Gemeinwohl benennen übereinstimmend einen nach Einschätzung der Autoren des Beitrags wichtigen Punkt: Die Zukunft des ‚arbeitenden Staates‘ wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es Bund, Ländern und Gemeinden auch künftig gelingen wird, sichere, transparente und auskömmliche Arbeitsbedingungen zu garantieren. Und hierbei wird gewiss auch die eingangs angesprochene öffentliche Meinung ein gewichtiger Faktor sein. Im ‚arbeitenden Staat‘ von morgen spiegeln sich somit die gesellschaftspolitischen Konflikte der Gegenwart.

## Kontakt

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, Tertiarisierung und öffentliche Beschäftigung, soziale Risiken und Sozialstaatswandel sowie Arbeitsmarkt- und Familienpolitik.

Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer  
Universität Siegen  
Philosophische Fakultät  
57068 Siegen  
E-Mail: ludwig-mayerhofer@soziologie.uni-siegen.de

*Wolfgang Ludwig-Mayerhofer* ist Diplom-Soziologe und seit 2003 Professor für Soziologie – Empirische Sozialforschung an der Universität Siegen. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Bildungssoziologie, soziale Ungleichheit, Analyse moderner (Sozial-)Staatlichkeit, Familiensoziologie sowie sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden.

Prof. Dr. Berthold Vogel  
Hamburger Institut für Sozialforschung  
Mittelweg 36  
20148 Hamburg  
und  
Georg-August-Universität Göttingen  
Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)  
Friedländer Weg 31  
37085 Göttingen  
E-Mail: Berthold.Vogel@his-online.de

*Berthold Vogel* ist Soziologe am Hamburger Institut für Sozialforschung und seit 2011 Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen. Er lehrt im Fachbereich „Gesellschaftswissenschaften“ an der Universität Kassel und ist seit 2008 Lehrbeauftragter für Soziologie an der Universität St. Gallen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Politische Soziologie sozialer Ungleichheit, der Wandel der Arbeitswelt und die Theorie und Empirie des Wohlfahrtsstaates.