

# Öffentliche Beschäftigung und öffentliche Güter – neue Dynamiken des Ein- und Ausschlusses

Karin Gottschall

*Beitrag zum Plenum 6 »Akteure, Strukturen und Dynamiken des (Selbst-)Ausschlusses«*

Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, die Polizei, funktionsfähige öffentliche Verwaltungen und Infrastrukturen – die Existenz dieser Güter und Dienste und ihre Zugänglichkeit für alle Gesellschaftsmitglieder gehören seit dem 20. Jahrhundert zur Grundausstattung wohlfahrtsstaatlicher Marktgesellschaften. Allerdings scheint diese Grundausstattung heute in Gefahr: Die seit den 1990er Jahren einsetzende EU-Marktliberalisierung, die Ausrichtung öffentlicher Budgets an Haushaltskonsolidierung sowie effizienzorientierte Verwaltungsreformen haben in den letzten beiden Jahrzehnten in zahlreichen westlichen wie auch in den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten zur Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen und Dienste, zu Personalabbau und Beschäftigungsflexibilisierung im öffentlichen Dienst geführt. Mit der ‚Verschlankung‘ und ‚Ökonomisierung‘ des öffentlichen Dienstes (Czerwick 2007) wird das Angebot öffentlicher Güter geringer und im Verein mit Sozialstaatumbau scheint auch der Zugang zu sozialen Diensten und Leistungen stärker konditionalisiert und weniger universell.

Vielfach wird diese jüngere Entwicklung als Bruch bzw. Schließungstendenz einer über 150 Jahre eher durch Öffnung gekennzeichneten Entwicklungsdynamik verstanden: War der obrigkeitstaatliche Staatsdienst des 19. Jahrhunderts eine exklusive akademisch und männlich geprägte Veranstaltung, so markiert der Wohlfahrtsstaatsausbau im 20. Jahrhundert eine Öffnung des öffentlichen Dienstes für alle Bildungs- und Erwerbsgruppen, begleitet von einer Ausweitung sozialer Rechte auf einen immer größeren Kreis von Gesellschaftsmitgliedern auch unabhängig von ihrem Erwerbsstatus.

Diese Lesart hat durchaus Argumente für sich, sie ist jedoch, so die hier vertretene *These*, unterkomplex, denn sie verkennt nicht nur die allgemeinere Logik, dass Öffnung und Schließung in sozialen Prozessen nur mehr zwei Seiten einer Medaille sind. Unterbelichtet bleibt auch, dass es in verschiedenen historischen Phasen in Bezug auf Akteurskonstellationen und Machtverhältnisse je spezifische, empirisch identifizierbare widersprüchliche Entwicklungsdynamiken gegeben hat, die bis heute fortwirken.

Dies soll im Folgenden für drei Phasen ausgeführt werden: die Anfänge des Staatsdienstes, das Zeitalter des Wohlfahrtsstaatsausbaus und die aktuelle Entwicklung von öffentlicher Beschäftigung und öffentlichen Gütern in Deutschland.

## Kontext und Vorannahmen

Öffentliche Beschäftigung bzw. der ‚arbeitende Staat‘ ist in soziologischer Perspektive national wie international bisher eher wenig erforscht.<sup>1</sup> Das hängt auch mit der Komplexität des Gegenstandes zusammen, der für sehr verschiedene sozialwissenschaftliche Disziplinen immer nur partiell von Interesse ist: die eher politikwissenschaftlich geprägte Verwaltungsforschung, die eher an Aggregatdaten interessierte Arbeitsmarktforschung, die ‚Dienstklassen‘ thematisierende Sozialstruktur- und Gesellschaftsanalyse und die auf den Beamtenstatus fokussierende Professionsforschung und Staatsrechtslehre.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass *öffentliche Güter* in westlichen Demokratien und wohlfahrtsstaatlich eingehegten Marktökonomien vor allem dadurch gekennzeichnet sind, dass sie über den Staat, der politisch legitimiert als Wahrer des Gemeinwohls auftritt, bereitgestellt werden. Sie sind dem Markt entzogen und im Prinzip von allen Gesellschaftsmitgliedern nutzbar. Auch diese Güter müssen wie andere Güter und Dienstleistungen ‚hergestellt‘ bzw. erbracht werden, oder anders ausgedrückt: der Staat selbst kann bezogen auf die Eigenverwaltung wie die Herstellung öffentlicher Güter nur durch Beschäftigte handeln. Damit wird der Staat neben seinen weiteren Funktionen auch zum Arbeitgeber. Als Wahrer des Gemeinwohls ist der Staat freilich kein Arbeitgeber wie jeder andere. Er etabliert vielmehr mit dem Beamtenverhältnis einen deutlich von privatwirtschaftlichen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständigkeit abgrenzbaren Beschäftigungstyp, der sich einerseits im Vergleich zur Privatwirtschaft durch vergleichsweise privilegierte Merkmale wie lebenslange Anstellung, Alimentation, Laufbahnprinzip und Seniorität auszeichnet, diese andererseits jedoch zugleich mit Dienstplichten wie Loyalität, Gehorsam, Unbestechlichkeit und einem durch Tüchtigkeit und Selbstlosigkeit gekennzeichneten Arbeitsethos untrennbar verknüpft. Auch in der Definition der Zugangsvoraussetzungen gibt es klare Regelungen, zugleich werden für Positionen im Staatsdienst in der Regel eigene Ausbildungswege etabliert. Insofern handelt es sich bei öffentlicher Beschäftigung zugleich um einen spezifisch regulierten Teilarbeitsmarkt, der kollektive Akteure generiert und wie andere Akteursgruppen und Arbeitsmärkte auch unter Öffnungs- und Schließungsgesichtspunkten analysiert werden kann.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich angesichts der Tatsache, dass staatliche Bürokratien und öffentliche Beschäftigungsregime nicht nur in historischer Perspektive, sondern auch im Hinblick auf jüngere Reformen nationalspezifische Ausprägungen aufweisen (Pollitt, Bouckaert 2004; Derlien, Peters 2008; Gottschall et al. 2015: 107 ff.), auf die Entwicklung in Deutschland. Dabei wird auf Forschungsergebnisse aus einer mehrjährigen ländervergleichenden Studie zum Wandel des Staates als Arbeitgeber rekurriert, die im Rahmen des Sonderforschungsbereiches Sfb 597 ‚Staatlichkeit im Wandel‘ an der Universität Bremen entstanden sind.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vergleiche dazu auch das Editorial und die Beiträge in dem ZSR-Schwerpunktheft 2/2014 der Zeitschrift für Sozialreform zum Thema: Welche Zukunft hat der ‚arbeitende Staat‘?

<sup>2</sup> Dem Projektteam unter Leitung von Karin Gottschall und Bernhard Kittel gehörten im Zeitraum 2008 bis 2014 unter anderem Daniela Kroos, Kendra Briken, Andreas Häberle, Jan-Ocko Heuer, Sylvia Hils, Sebastian Streb und Markus Tepe an. Ländervergleichende Ergebnispräsentationen finden sich unter anderem in Tepe et al. 2010; Kroos, Gottschall 2012 und Gottschall et al. 2015.

## Die Anfänge: Beamtenberuf als bürgerliche Profession

Auch wenn die Anfänge des modernen Staatsdienstes im Zuge der inneren Staatenbildung der deutschen Länder in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, wie eingangs erwähnt, als eher exklusiv beschrieben werden – entscheidend war doch zunächst eine *Öffnung*: denn mit der Reform der absolutistischen Verwaltung wurden die ursprünglich ausschließlich adeligen Fürstendiener aus der persönlichen Bindung an den Monarchen befreit und mit der gesetzlichen Fixierung des Berufsbeamtentums stattdessen dem Staat als Vertreter des Allgemeinwohls unterstellt. Zugangsvoraussetzung zum Beamtentum war nicht mehr die adelige Herkunft, sondern eine wissenschaftliche, in der Regel juristische Ausbildung, wobei der Staat auch den Zugang zu den Gymnasien und Universitäten als exklusive Ausbildungsinstitutionen kontrollierte (di Luzio 2002).

Die Kodifizierung des Universitätsstudiums als Zugangsvoraussetzung markiert freilich nicht nur eine Öffnung des Staatsdienstes für das Bürgertum als einer aufstrebenden sozialen Schicht. Sie bedeutet zugleich angesichts der Exklusivität höherer Bildung in den Anfängen der Industriegesellschaft eine Schließung gegenüber der ebenfalls wachsenden Arbeiterschicht. Tatsächlich realisierte das Bürgertum in Deutschland über mehr als ein Jahrhundert eine exklusive Selbstrekrutierung für Beamtenpositionen (Stichweh 1994; Wunder 1986).

*Schließung* zeigt sich auch mit Blick auf das für das Berufsbeamtentum typische Erwerbsmuster, das durch lebenslange Anstellung, gesicherte Aufstiegswege und Alimentation gekennzeichnet ist. Dabei ist die Alimentation gerade nicht als Tauschwert für die Arbeitsleistung, sondern als kontinuierliche Zahlung zur Sicherung des Lebensunterhalts für den Amtsinhaber und seine Familie konzipiert. Sie soll eine Lebensführung gewährleisten, die den Beamten auch in seiner Freizeit als respektablen Vertreter des Staates ausweist. Die Alimentation schloss ausdrücklich Frauen und Kinder in die Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn ein und trug wesentlich dazu bei, das historisch neue Familienmodell der bürgerlichen Kleinfamilie mit einer für Haushalt und Kinder zuständigen, nicht erwerbstätigen Ehefrau als Normalitätskonstruktion und Vorbild auch für die Arbeiterschicht zu etablieren (Gottschall, Schröder 2013). Tatsächlich konnten Frauen bis in das 20. Jahrhundert hinein nicht Beamte werden und ihr Zugang zu Tätigkeiten im öffentlichen Bereich wurde im weiteren Verlauf über semi-professionelle Berufsmuster und das Zölibatsgebot kanalisiert (di Luzio 2002).

## Das ‚Goldene Zeitalter‘: Inklusion und Statusreproduktion

Die in den Anfängen des 20. Jahrhunderts einsetzende Expansion des deutschen Sozialstaates setzte sich bekanntlich in den Wirtschaftswunderjahren der Nachkriegszeit mit dem Ausbau sozialer Sicherungen, Gesundheitsversorgung und Bildungsexpansion fort. In diesem Prozess wurde das durch relativ hohes Einkommen, gesicherte Aufstiegswege und lebenslange Anstellung gekennzeichnete privilegierte Erwerbsmuster der Beamten für den schnell wachsenden gesamten öffentlichen Dienst prägend. Noch im Kaiserreich wurde das Beamtenmodell insbesondere bei Post und Bahn auch für Beschäftigte ohne Abitur und Studium geöffnet. In der Nachkriegsbundesrepublik erreichten dann auch die stark organisierten Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst mit Senioritätsregeln, Familienzuschlägen, Unkündbarkeit nach 15 Dienstjahren und einer zusätzlichen Altersversorgung beamtenähnliche Sicherungen im Beschäftigungsverhältnis. Umgekehrt wurden auch einige, die Beschäftigtenrechte stärkende Regelungen aus dem Tarifbereich für Beamte übernommen, wie insbesondere Ansprüche auf Teilzeitarbeit und Überstundenvergütung, sodass im Hinblick auf die Arbeitsverhältnis-

se und Interessenvertretung eine wechselseitige Beeinflussung des beamtenrechtlichen Gesetzesmodells mit dem privatrechtlichen Tarifmodell zu konstatieren ist (Keller 2008).

Darüber hinaus öffnete sich der öffentliche Dienst im Beamtenbereich wie auch bei der Tarifbeschäftigung für Frauen. So stieg der Frauenanteil bei den Beamten von circa 13 Prozent Anfang der 1960er Jahre auf circa ein Viertel in den 1980er Jahren, um dann bis 2002 im wiedervereinigten Deutschland auf circa 40 Prozent anzuwachsen. Wesentlich deutlicher fiel der Anstieg im Arbeiter- und Angestelltenbereich aus, mit Anteilssteigerungen von Frauen (1960–1990) bei den Angestellten von knapp der Hälfte auf fast zwei Drittel und bei den Arbeiter/innen von mehr als einem Viertel auf mehr als ein Drittel (Derlien et al. 2005: 63). Damit hatte der öffentliche Dienst in den letzten beiden Jahrzehnten der alten Bundesrepublik einen überproportionalen Anteil an der Erhöhung der Frauenerwerbsquote (Schmid, Ziegler 1993). Zugleich bot der öffentliche Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft insbesondere im expandierenden Bildungs- und Gesundheitswesen relativ gute Beschäftigungsmöglichkeiten für höher qualifizierte Frauen und gewährleistete durch Teilzeitarbeit für Beamte bzw. Beamtinnen schließlich – mit Vorbildwirkung auch für die Privatwirtschaft – jenes Muster der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, das das traditionelle männliche Ernährermodell in Westdeutschland nicht in Frage stellte, aber doch modernisierte. Mit der Beschäftigung nicht nur von Frauen, sondern auch von gering Qualifizierten und Personen mit Behinderung erfüllte der öffentliche Dienst ebenso wie die Wohlfahrtsverbände in den Nachkriegsjahrzehnten schließlich zugleich auch eine wichtige Integrationsfunktion für weitere arbeitsmarktbenachteiligte Gruppen.

Die Prägekraft des Beamtenmodells erstreckte sich auch auf die Privatwirtschaft, wie die für das Normalarbeitsverhältnis kennzeichnenden Merkmale Vollzeitarbeit, soziale Sicherung, Nichtbefristung und existenzsicherndes Einkommen zeigen (Mückenberger 1985). Insbesondere Banken und Versicherungen, aber auch Großbetriebe in den industriellen Kernsektoren gewährleisteten ihren Angestellten schon früh Beamtenprivilegien (nicht zufällig wurden etwa bei Siemens höhere Angestellte ursprünglich als Industriebeamte bezeichnet) und dehnten diese später auf alle Beschäftigte aus (Gottschall 2009).

Öffentliche Beschäftigung wurde in dieser Phase in Deutschland, ähnlich wie in den Nachbarländern, aufgrund ihrer Quantität<sup>3</sup>, Qualität und ihres Vorbildcharakters selbst zu einem öffentlichen Gut.

## Beharrungstendenzen mit Schließungswirkung

Diesen substanziellen Öffnungen, die den öffentlichen Dienst als einen sehr dynamischen Teilarbeitsmarkt ausweisen, stehen freilich zugleich auch Beharrungstendenzen mit Schließungswirkung gegenüber. So erfolgte die Integration von Frauen stark segmentiert: überwiegend in Teilzeitarbeit, konzentriert in den Bereichen Erziehung, Bildung und Gesundheit und unterrepräsentiert im höheren Dienst und bei den Leitungspositionen. Zugleich wirken sich die im Vergleich zu Männern geringeren Verweildauern und hohen Teilzeitquoten ungeachtet von Gleichbehandlungsgeboten nachteilig aus,

---

<sup>3</sup> Mit einer öffentlichen Beschäftigungsquote von 10–15 Prozent liegt Deutschland in dieser Phase und im weiteren Verlauf zwar deutlich hinter Ländern wie Frankreich und Schweden und auch Großbritannien; in Abhängigkeit von der Definition öffentlicher Dienste bzw. unter Einbezug auch der ebenfalls soziale Dienste bereit stellenden und weitgehend öffentlich finanzierten Wohlfahrtsverbände läge die Quote jedoch höher (OECD 2008, 2013).

weil die für Aufstieg und Einkommenssteigerungen zentralen Dienstaltersstufen und Laufbahnen bis heute an kontinuierlicher Erwerbstätigkeit orientiert sind.

Ebenfalls nachteilig wirkt sich die für Deutschland typische Semi-Professionalität der Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe aus, bei denen der Staat anders als beim Beamtenmodell bei Ausbildung und Verdienstregulierung auf eine vereinheitlichende Regulierung verzichtet hat. Historisch lagen die Ausbildungen für diese Berufe zunächst exklusiv in den Händen der meist kirchlichen Wohlfahrtsverbände, die bis heute – gestützt durch das sozialstaatliche Subsidiaritätsprinzip – einen großen Teil der entsprechenden Dienstleistungen erbringen. Bis heute sind die vollzeitschulischen Ausbildungen für diese Tätigkeiten im bundesdeutschen Bildungsföderalismus durch eine plurale Trägerstruktur und zum Teil auch fehlenden Qualifikationsschutz gekennzeichnet. Hier hat auch die über Jahrzehnte eher an monetären Transfers als an sozialen Diensten orientierte, das männliche Ernährermodeill stützende deutsche Sozialpolitik dazu beigetragen, dass öffentliche Arbeitgeber und zum Teil auch Gewerkschaften die Beschäftigung von Frauen im Bereich sozialer Dienste lange Zeit eher als Zuverdienst denn als existenzsichernde Erwerbsarbeit gesehen haben (Gottschall 2004, 2008). Erst in jüngster Zeit gibt es ernsthafte politische Bemühungen, den Ausbildungsflickenteppich insbesondere in den Pflegeberufen zu vereinheitlichen und Durchstiegswege zu akademischen Ausbildungen zu etablieren (vgl. die geplante Einführung eines Bundespflegegesetzes). Ebenso ist seit einigen Jahren der gewerkschaftliche Druck gestiegen, die Entlohnung im Altenpflege- oder Erzieherberuf, die im Vergleich zu den Tariflöhnen von Facharbeitern und -angestellten im industriellen oder Bankensektor auch bei vergleichbarer Ausbildungsinvestition deutlich geringer ist (Bispinck 2013), substantiell anzuheben.

Berücksichtigt man ferner die hartnäckige Aufrechterhaltung der Dualität von Beamten- und Angestelltenstatus, so verwundert es nicht, dass das deutsche öffentliche Beschäftigungsmodell im Ländervergleich als ‚desintegriert‘ (so Schmidt, Ziegler 1993) bezeichnet wird. Der Unterschied ist nicht nur besonders ausgeprägt zu Schweden, wo der Beamtenstatus bereits Anfang der 1970er Jahre abgeschafft und die Beschäftigungsregulierung im öffentlichen und privaten Sektor vereinheitlicht wurde, sondern auch zu dem stark bürokratisch geprägten Frankreich, wo es mit dem ‚fonctionnaire‘ nur einen Status im öffentlichen Sektor gibt, der mehr als 80 Prozent der Beschäftigten erfasst (Gottschall et al. 2015: 107 ff.).

## Aktuelle Dynamiken: Wettbewerb und Angleichung an die Privatwirtschaft

Auch die aktuelle Situation ist durch eine Parallelität von Öffnungen und Schließungen gekennzeichnet, wobei letztere sich nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung in den Vordergrund schieben.

In der Tat ist der durch Privatisierung und effizienzorientierte Umstrukturierungen im öffentlichen Dienst in den letzten beiden Jahrzehnten erfolgte Personalabbau beträchtlich: so sank die Gesamtbeschäftigung von 2000 bis 2015 von circa 4,9 Millionen auf 4,65 Millionen und hat die Tarifbeschäftigten und Teilzeitkräfte stärker getroffen als Beamte und Vollzeitbeschäftigte (STBA 2016). Die Einführung von Minijobs, die Zunahme von Befristungen und die Einführung einer Niedriglohngruppe signalisieren wie in der Privatwirtschaft die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen. Mit dem Ausstieg der Länderarbeitgeber aus den vormals einheitlichen Tarifverhandlungen für die Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden und der Weigerung zahlreicher Bundesländer, die Einkommenssteigerungen im Tarifbereich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen, sind nicht nur die Arbeitsbeziehungen fragmentierter, sondern auch die Einkommensniveaus und Beschäftigungsbedingungen im öffent-

lichen Dienst in Deutschland deutlich heterogener geworden (Keller 2008, 2014). Es entstehen Stamm- und Randbelegschaften und die Vorbild- und Integrationsfunktion öffentlicher Beschäftigung schwächt sich ab, auch wenn der Unterschied zur Privatwirtschaft angesichts der dort noch stärker ausgeprägten Flexibilisierungen erhalten bleibt (Bosch 2013; Briken et al. 2014). Auch bleibt der Staat mit einer öffentlichen Beschäftigungsquote von circa zwölf Prozent der größte Arbeitgeber in Deutschland und das Ausgabenvolumen für Sozialleistungen und öffentliche Güter der größte Posten im Staatshaushalt (OECD 2013).

Gleichzeitig zeichnen sich jedoch auch Öffnungen in Bezug auf öffentliche Beschäftigung wie auch öffentliche Güter ab, die durch gesellschaftliche Herausforderungen und deren politische Bearbeitung induziert sind. So kann sich der Staat als Wohlfahrtsstaat und Marktregulierer neuer politisch induzierter Aufgaben nicht ‚erwehren‘, wie nicht nur die schon seit Jahren expandierenden Aufgaben im Bereich der Wettbewerbsregulierung als Folge von Privatisierungspolitik und der Ausbau der Kinderbetreuung als Reaktion auf gewandelte Lebensformen und Arbeitsmarkterfordernisse zeigen. Auch scheinbar exogene Ereignisse wie die Finanzkrise und der jüngere und vermutlich nur temporär gebremste Zustrom von Flüchtlingen aus Ländern jenseits der Europäischen Union generieren sozialstaatlichen und bürokratischen Handlungsbedarf, der zur Schaffung Tausender neuer Stellen bei Bund, Ländern und Kommunen zur Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise führt und nicht zuletzt über Integrationsmaßnahmen den Kreis öffentlicher Güter wieder ausweitet.

Öffnungen werden in naher Zukunft vermutlich im Verein mit der demographischen Entwicklung auch durch die Wettbewerbssituation auf dem Arbeitsmarkt befördert. So steht der öffentliche Dienst in Bund, Ländern und Gemeinden in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft um Fachkräfte (Sackmann et al. 2008). Diese Konkurrenz ist schon in der Vergangenheit bei höheren Positionen im öffentlichen Dienst nicht nur in Deutschland aufgrund wenig flexibler Einkommensgestaltung hoch gewesen (Tepe, Kroos 2010; Kroos et al. 2011; Tepe et al. 2015). Angesichts steigender Arbeitskräftebedarfe in den Bereichen Marktregulierung, Polizei und Justiz, Gesundheit, Erziehung und Bildung verschärfen sich Probleme der Rekrutierung von geeignetem Personal nun freilich auch in den mittleren Qualifikationsbereichen. So unternehmen öffentliche Arbeitgeber vermehrt Anstrengungen, Defizite bei der Bezahlung durch Attraktivität in Bezug auf Familienfreundlichkeit, Beschäftigungssicherheit und Karrierechancen in (größeren) internen Arbeitsmärkten auszugleichen und die bei vielen Beschäftigten stark ausgeprägten Interessen an sinnvoller Arbeit gezielt anzusprechen (vgl. Gottschall et al. 2015: 175). Zugleich öffnen sich öffentliche Arbeitgeber auf kommunaler und Länderebene stärker als in der Vergangenheit für berufliche Quereinsteiger (etwa im Bildungssektor) und rekrutieren mit Ausländer/innen für spezifische Ausbildungen (etwa bei der Polizei) auch verstärkt Arbeitskräftegruppen, die auf dem privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt eher benachteiligt sind.

## Fazit und offene Fragen

Was können wir aus diesen Entwicklungen schließen? Offensichtlich gibt es nicht nur historische Kontinuitäten in der engen Koppelung der Entwicklung öffentlicher Beschäftigung und öffentlicher Güter, sondern auch im Verhältnis von öffentlichem und privatwirtschaftlichem Beschäftigungsregime. Ersteres bleibt selbst in der jüngeren, durch Angleichungen an die Privatwirtschaft gekennzeichneten Phase für die Mehrheit der Beschäftigten durch relativ günstigere Beschäftigungsbedingungen gekennzeichnet. Auch sind, wie die skizzierten Entwicklungen zeigen, Schließungsprozesse keine neue Erscheinung und treten durchaus parallel zu bzw. in spezifischer Verquickung mit Inklusionstendenzen auf.

Allerdings entfaltet die Gleichzeitigkeit von Öffnung und Schließung im deutschen Modell öffentlicher Beschäftigung eine spezifische Widersprüchlichkeit, die im Ländervergleich mit der Typisierung als ‚desintegriert‘ treffend auf den Punkt gebracht wird. Denn damit werden jene Merkmale betont, die eine langfristige und zugleich umfassende Inklusionsdynamik, wie sie für viele westliche Nachbarländer kennzeichnend ist, erschweren. Dies sind in Deutschland insbesondere die Aufrechterhaltung der Besonderheiten des Beamtenstatus und die Dualität von Beamten- und Angestelltenbeschäftigung. Eine Auflösung oder substantielle Abschwächung dieser Strukturmerkmale müsste angesichts der Sicherung des Beamtenstatus im Grundgesetz und der überproportionalen politischen Repräsentanz von Beamten/innen unter den gewählten Volksvertreter/innen in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene größere politische Hürden überwinden. Vor diesem Hintergrund erscheint dann die jüngere Entwicklung auch weniger als Bruch, denn als Verstärkung der in dem deutschen öffentlichen Beschäftigungsmodell von Anfang an angelegten und auch in der ‚goldenen Ära‘ nicht überwundenen Schließungstendenzen.

Dennoch muss als offen angesehen werden, ob die durch eine gewisse Gleichzeitigkeit von Schließungen und Öffnungen gekennzeichnete jüngere Entwicklung nicht doch eine innere Dynamik beinhaltet, die mittelfristig auf eine Abschwächung von Besonderungseffekten drängt. Zwei Indizien in diese Richtung aus der Perspektive des Selbstverständnisses und der Interessenlagen der Beschäftigten seien abschließend genannt. So verringert die Heterogenisierung der Beschäftigungsregulierung im öffentlichen Dienst die Erfolgchancen für eine vorrangig auf privilegierte Statussicherung bezogene Interessenpolitik und begünstigt auch über Statusgruppen hinweg die Formulierung gemeinsamer Forderungen, wie nicht zuletzt die nachdrücklich und unisono vorgetragene Forderungen nach Übernahme von Gehaltssteigerungen von Angestellten für Beamte zeigen. Zugleich deuten Fallstudienresultate und Befragungen von öffentlichen Beschäftigten (Gottschall et al. 2016) darauf hin, dass diese ungeachtet höchst unterschiedlicher Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in marktnahen wie marktfernen Bereichen und auch über Statusgruppen hinweg gemeinwohl- und bürgerorientierte Werte teilen und für zentral erachten. Last but not least zeigen Beschäftigte in den nach wie vor besonders staatsnahen Bereichen wie der Polizei in Abkehr vom tradierten Staatsdienerideal nicht nur eine Offenheit ‚nach außen‘ im Sinn von Bürgerorientierung, sondern fordern zunehmend auch ‚nach innen‘, das heißt in der innerbehördlichen Hierarchie, eine Behandlung ‚auf Augenhöhe‘. Ein solches, eher demokratisch denn obrigkeitstaatlich eingefärbtes Selbstverständnis stellt tendenziell die für den Beamtenstatus historisch konstitutive Tauschrelation von ‚Loyalität gegen Privilegierung‘ in Frage und könnte langfristig dann doch eher Inklusions- denn Schließungstendenzen begünstigen.

## Literatur

- Bispinck, R. 2013: Tarifvergütungen für berufsfachlich qualifizierte Beschäftigte. WSI-Mitteilungen, Jg. 66, Heft 3, 201–209.
- Bosch, G. 2013: Public sector adjustments in Germany: From cooperative to competitive federalism. In D. Vaughan-Whitehead (Hg.), Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 214–258.
- Briken, K., Gottschall, K., Hils, S., Kittel, B. 2014: Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle. Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 60, Heft 2, 123–148.

- Czerwick, E. 2007: Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991. Wiesbaden: VS Verlag.
- Derlien, H.-U., Heinemann, S., Lock, S. 2005: The German Public Service – Structure and Statistics. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 35. Bamberg: Universität Bamberg.
- Derlien, H.-U., Peters, B.G. 2008: The State at Work. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gottschall, K. 2004: Vom Stuserhalt zur Sozialinvestition? Erziehung und Bildung als Sozialstaatstransformation. Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 50, Heft 1–2, 126–147.
- Gottschall, K. 2008: Soziale Dienstleistungen zwischen Informalisierung und Professionalisierung – oder: der schwierige Abschied vom deutschen Erbe sozialpolitischer Regulierung. Arbeit, Jg. 17, Heft 4, 254–267.
- Gottschall, K. 2009: Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells. In H. Obinger, E. Rieger (Hg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus, 461–491.
- Gottschall, K., Häberle, A., Heuer, J.-O., Hils, S. 2016: "Effizienz, Kundenorientierung, Flexibilität, Transparenz [...] – dadurch verkaufen wir uns ja sozusagen": Werthaltungen im öffentlichen Dienst in Deutschland in marktnahen und marktfernen Bereichen. In P. Sachweh, S. Münnich (Hg.), Kapitalismus als Lebensform? Deutungsmuster, Legitimation und Kritik in der Marktgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, 81–106, doi: 10.1007/978-3-658-12916-3\_4.
- Gottschall, K., Kittel, B., Briken, K., Heuer, J.-O., Hils, S., Streb, S., Tepe, M. 2015: Public Sector Employment Regimes – Transformations of the State as an Employer. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gottschall, K., Schröder, T. 2013: "Familienlohn" – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. WSI-Mitteilungen, Jg. 66, Heft 3, 161–170.
- Keller, B. 2008: Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven. In R. Sackmann, B. Jonda, M. Reinhold (Hg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden: VS Verlag, 73–94.
- Keller, B. 2014: Der öffentliche Dienst in der Finanz- und Schuldenkrise. Austeritätspolitik und die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen. Sozialer Fortschritt, Jg. 63, Heft 1–2, 30–39.
- Kroos, D., Gottschall, K. 2012: Dualization and gender in social services. The role of the state in Germany and France. In P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser (Hg.), The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies. Oxford: Oxford University Press, 100–123.
- Kroos, D., Streb S., Hils S. 2011: Public Employment between Markets and Institutions. Competition and its Impact on Public Personnel Policies. Industrielle Beziehungen, Jg. 18, Heft 1–2, 39–59.
- Luzio, G. di 2002: Verwaltungsreform und Reorganisation der Geschlechterbeziehungen. Campus Forschung, Band 848. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Mückenberger, U. 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?. Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 31, Heft 7/8, 415–434, 457–475.
- OECD 2008: The State of the Public Service. Paris: OECD.
- OECD 2013: Government at a Glance 2013. Paris: OECD.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. 2004: Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Sackmann, R., Jonda, B., Reinhold, M. (Hg.) 2008: Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmid, G., Ziegler, C. 1993: Die Frauen und der Staat – Beschäftigungspolitische Gleichstellung im internationalen Vergleich. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzgebung, Teil I: 32. Jg., Heft 3, 126–139 und Teil II: 32. Jg., Heft 4, 169–185.

- Stichweh, R. 1994: Wissenschaft, Universität, Professionen. Soziologische Analysen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Tepe, M., Gottschall, K., Kittel, B. 2010: A structural fit between states and markets? Public administration regimes and market economy models in the OECD. *Socio-Economic Review*, 8. Jg., Heft 4, 653-684, doi:10.1093/ser/mwq019.
- Tepe, M., Kittel, B., Gottschall, K. 2015: The Competing State: Transformations of the Public/Private Sector Earnings Gap in Four Countries. In H. Rothgang, S. Schneider (Hg.), *State Transformations in OECD Countries. Dimensions, Driving Forces and Trajectories*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 41-66.
- Tepe, M., Kroos, D. 2010: Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. *WSI-Mitteilungen*, Jg. 63, Heft 1, 3.
- Wunder, B. 1986: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zeitschrift für Sozialreform 2014: ZSR-Schwerpunkt: Welche Zukunft hat der ‚arbeitende Staat‘? Perspektiven wohlfahrtsstaatlicher Akteure, Professionen und Praktiken. Mit einem Editorial von K. Gottschall, W. Ludwig-Mayerhofer und B. Vogel. Schwerpunktheft, Jg. 60, Heft 2.