

Einleitung zum Themenheft „Staat und Erwerbsarbeit“

Der Staat tritt im System industrieller Beziehungen in unterschiedlichen Rollen und auf unterschiedlichen Ebenen in Erscheinung, z. B. als nationaler oder internationaler Gesetzgeber für zentrale Regelungswerke, als Tarifpartei auf kommunaler, Länder- oder Bundesebene, als Arbeitgeber von ca. 4,5 Millionen Beschäftigten in Öffentlichen Verwaltungen in Deutschland, aber auch als zentraler Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen, der über die Regeln seiner Auftragsvergabe Arbeitsbedingungen bei Lieferanten direkt oder indirekt beeinflussen kann. Im Mittelpunkt dieses Themenheftes zu „Staat und Erwerbsarbeit“ steht der Staat in seiner Rolle als Arbeitgeber, ein Beitrag beschäftigt sich allerdings auch mit der rahmensetzenden Rolle des Staates.

Öffentliche Arbeitgeber weisen eine ganze Reihe von Unterschieden gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen als Arbeitgebern auf. Sie unterscheiden sich z. B. durch die Trennung ihrer Beschäftigten in zwei Statusgruppen mit unterschiedlichem rechtlichen Regelungsrahmen (Beamte und Angestellte) von den Arbeitgebern in der Privatwirtschaft, aber auch durch einen deutlich höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad ihrer Beschäftigten, eine größere Dichte betrieblicher Arbeitnehmervertretungen und eine sehr hohe Bindung an Branchentarifverträge. Sie stellen öffentliche Güter und Dienstleistungen her und unterliegen dabei teilweise anderen Markteffekten und Wettbewerbsmechanismen als privatwirtschaftliche Arbeitgeber. Seit längerer Zeit beobachten wir aber zweitens auch massive Veränderungsprozesse im Öffentlichen Dienst: Verwaltungsmodernisierung und die Einführung neuer Steuerungsmethoden im Rahmen des „New Public Management“, Haushaltskrisen der Öffentlichen Hand, die Privatisierung und Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen sowie veränderte Konkurrenzbeziehungen zwischen Dienstleistern aus dem privatwirtschaftlichen und öffentlichen Bereich sowie ein starker Beschäftigungsabbau im Öffentlichen Dienst in der jüngeren Vergangenheit stellen nur einige dieser Veränderungen dar, von denen auch erwartet werden kann, dass sie die Personalarbeit und die Arbeitsbeziehungen in den Öffentlichen Unternehmen beeinflussen. Daraus ergibt sich eine ganze Reihe von interessanten Forschungsfragen in diesem Feld.

Das Themenheft beginnt mit einem empirischen Überblick von *Susanne Kobaut und Peter Ellguth* über die Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Sektor im Vergleich zu ähnlich strukturierten Betrieben der Privatwirtschaft. Anhand einer gezielten Auswahl institutionell ähnlicher Betriebe einerseits und per Matching-Methoden zusammengestellter Betriebe andererseits untersuchen die Autoren orientiert an Indikatoren zur Qualität der Arbeitsplätze, ob und inwieweit sich die Arbeitsbedingungen in den beiden Bereichen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen unterscheiden. Sie liefern damit zugleich einen interessanten Überblicksbeitrag zu der Frage, ob und inwieweit der Öffentliche Dienst seinem – jedenfalls für die Vergangenheit konstatierten – Vorbildcharakter (Berndt Keller) auch heute noch gerecht wird.

(Weitere) Besonderheiten staatlicher gegenüber privatwirtschaftlichen Arbeitgebern bilden den Ausgangspunkt der nächsten beiden Beiträge:

Daniela Kroos, Sebastian Streb und Sylvia Hils setzen an den Besonderheiten des Wettbewerbs um öffentliche Dienstleistungen oder um von Arbeitgebern benötigte Inputfaktoren an. Konkret untersuchen die Autoren in ihrem Beitrag die Auswirkungen zunehmender Konkurrenz zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor auf die Personalpolitik in verschiedenen Bereichen des Öffentlichen Dienstes. Sie differenzieren dabei einerseits zwischen der „outputseitigen“ Konkurrenz um die Erbringung von Dienstleistungen und andererseits der „inputseitigen“ Konkurrenz um qualifizierte Beschäftigte. Mit der Müllabfuhr (outputseitige Konkurrenz) und den Energieregulierungsbehörden (inputseitige Konkurrenz) untersuchen sie mit qualitativen Methoden jeweils ein Feld mit in- bzw. outputseitiger Konkurrenz. Daneben beziehen sie vergleichend die Polizei als einen Bereich öffentlicher Beschäftigung ein, bei dem weder inputseitig noch outputseitig starke Konkurrenz mit dem privaten Sektor vorliegt. Der internationale, auf Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Schweden bezogene Vergleich dieser Felder öffentlicher Beschäftigung ermöglicht es, die relative Bedeutung der Wettbewerbsaspekte und der länderspezifischen institutionellen Rahmung für die Personalpolitik gegenüber zu stellen.

Renate Ortlieb und Martin Stadler untersuchen – ausgehend von den Konzepten der Repräsentativen Bürokratie und des Diversity Managements – die Frage, inwieweit ausgewählte Personalpraktiken des österreichischen Staates als Arbeitgeber das offizielle gesellschaftspolitische Ziel des Staates, die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in die Öffentliche Verwaltung zu fördern, unterstützen. Sie fokussieren damit zugleich auf eine wesentliche Besonderheit des Staates als Arbeitgeber gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen: es könnte nämlich erwartet werden, dass staatliche Stellen auf gesellschaftspolitische Ziele des Staates in stärkerem Umfang verpflichtet sind als nicht-staatliche Stellen. Die Ergebnisse der Interviews in verschiedenen Verwaltungseinheiten Österreichs zeigen jedoch sehr deutlich, dass in den untersuchten Fällen keine starke Verpflichtung auf diese Ziele vorhanden ist. Institutionen wie ein migrationsspezifisches Leitbild oder ein Diversity-Beauftragter zeigen diesbezüglich nur sehr schwache Wirkungen; und von ihnen als ökonomisch bezeichnete Argumente, die partiell auch *gegen* eine stärkere Integration ins Feld geführt werden können, überwiegen die für die Integration sprechenden ökonomischen und gesellschaftspolitischen Argumente offenbar bei weitem.

Zwei weitere Aufsätze stellen einen vieldiskutierten Einzelaspekt der Personalpolitik Öffentlicher Arbeitgeber in den Mittelpunkt: die leistungsorientierte Entlohnung von Mitarbeitern.

Werner Schmidt, Andrea Müller und Nele Trittel untersuchen am Beispiel von Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Einführung, Akzeptanz und Funktionalität von leistungsorientierter Bezahlung. Ausgehend von dem von Marsden konstatierten Paradoxon, dass im Öffentlichen Sektor an leistungsorientierter Bezahlung festgehalten werde, obwohl das Ausbleiben der angestrebten Motivationswirkungen offensichtlich sei, leuchten die Autoren u.a. die These aus, dass die Arbeitgeberseite neben Motivationssteigerungen auch Ziele einer Verwaltungsmodernisierung mit tarifpolitischen Mitteln verfolgten. Insgesamt wird aus dem Beitrag sehr deutlich, wie komplex und

partiell widersprüchlich die Einschätzungen und Interessenwirkungen dieses Instruments bei bzw. für unterschiedliche Stakeholder sein können. Ein Befund lautet, dass die – überwiegend gegenüber dem Instrument eher skeptische – Arbeitnehmerseite auf betrieblicher Ebene ihre führungs- und mitbestimmungsbezogenen Ziele eher besser zu erreichen scheint als die – generell eher positiv zu dem Instrument eingestellte – Arbeitgeberseite. Gleichzeitig ergeben sich jedoch gerade auch auf der Arbeitnehmerseite widersprüchliche Verschiebungen zwischen betrieblicher und tarifpolitischer Ebene, mit noch ungeklärten Auswirkungen auf die Machtbalance zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Katharina Jörges-Süß und Stefan Süß bewegen sich im gleichen Themenfeld der leistungsorientierten Bezahlung im Öffentlichen Dienst. Auf dem Hintergrund einer akteurstheoretischen Erweiterung des Soziologischen Neoinstitutionalismus versuchen sie, die Debatte über die Einführung von Leistungsbezügen im Öffentlichen Dienst zu rekonstruieren und zu erklären, wie die zahlreichen Wellenbewegungen und unterschiedlichen Phasen in dieser Debatte zustande gekommen sind. Die Analyse weist – trotz zentraler Unterschiede hinsichtlich der theoretischen und methodischen Vorgehensweise und der zentralen Inhalte – überraschenderweise zwei zu der Analyse von Schmidt, Müller und Trittel parallele Befunde auf: Erstens wird hier konstatiert, dass die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung nicht als aktive Umsetzung einer gezielten Personalstrategie der Arbeitgeberseite interpretiert werden kann, sondern dass sie eher als passive Reaktion auf die Krise der Öffentlichen Haushalte und auf die mangelnde Modernität und Wirtschaftlichkeit der Öffentlichen Verwaltung interpretiert werden könne; ein Befund, der im Kern eine große Parallelität zu der Feststellung von Schmidt und Co-Autorinnen aufweist, dass die Einführung der Leistungsentlohnung die Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung mit tarifpolitischen Mitteln bedeute. Zweitens wird auch bei Jörges-Süß und Süß sehr deutlich, wie widersprüchlich und heterogen im Kontext leistungsorientierter Bezahlung Interpretationen ausfallen und Prozesse verlaufen können. Während in dem erstgenannten Beitrag widersprüchliche Effekte auf die Machtbalance zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und auf die erwarteten Zielerreichungen der beiden Parteien konstatiert werden, werden hier widersprüchliche Effekte ökonomischen Drucks und ökonomischer Zielsetzungen auf die Einführung der leistungsorientierten Entlohnung benannt.

Beide Beiträge gemeinsam verdeutlichen auf vielfältige Weise den janusköpfigen Charakter leistungsorientierter Entlohnungskomponenten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Dem Einfluss des Staates auf die Rahmenbedingungen von Beschäftigung auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen widmet sich ein weiterer Beitrag, der das Heft abrundet. Hinsichtlich der Frage, wie der Staat Rahmenbedingungen von Beschäftigung beeinflusst, wird in Deutschland schon länger diskutiert, ob und ggf. wie der Staat Einfluss auf die Höhe der Arbeitskosten für ältere Mitarbeiter nehmen kann, um deren Beschäftigungschancen zu erhöhen. Senioritätslöhne werden als eine Ursache dafür diskutiert, dass ältere Mitarbeiter nach einer Entlassung Schwierigkeiten haben, wieder eine Arbeitsstelle zu finden, die relativen Arbeitslosenquoten Älterer in Deutschland deutlich höher und die Erwerbsquote Älterer im Vergleich zu anderen entwickelten Industrienationen niedriger sind. Ob und wie der Staat hier etwas ändern kann, hängt nicht zuletzt auch davon ab, welche Gründe Betriebe dafür haben,

Senioritätslöhne zu zahlen. Diese Frage steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Thomas Zwick*. Er beschäftigt sich in einem auch methodisch sehr interessanten Beitrag insbesondere mit betrieblichen Gründen für die Zahlung von Senioritätslöhnen und der diesbezüglichen Rolle von Betriebsräten und Gewerkschaften. Aus dieser Analyse werden auch Implikationen für staatliche Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer abgeleitet: Es sei kaum möglich, über Tarifverträge einen Einfluss auf Senioritätslöhne auszuüben, während diese gleichzeitig positive Motivationswirkungen hätten. Somit stelle sich die Frage, ob nicht ein staatliches Eingreifen zur Reduktion von Senioritätslöhnen, wie in der Debatte mit dem Ziel einer Erhöhung der Beschäftigungschancen älterer Beschäftigter gefordert, möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen hätte, und ob nicht indirekte Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Mitarbeiter eine bessere Lösung waren. Auch diese seien jedoch der Kritik ausgesetzt, nicht effektiv zu sein. Es müsse somit zukünftigen Evaluierungen staatlicher Maßnahmen zur Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser vorbehalten bleiben, herauszufinden, ob eine Senkung der Arbeitskosten älterer Arbeitnehmer deren Beschäftigungschancen erhöhen kann.

Mit diesem Ergebnis, dass noch erheblicher Forschungsbedarf hinsichtlich der Wirkungen staatlich gesetzter Rahmenbedingungen auf die Beschäftigung und die Personalarbeit auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen besteht, ist zugleich ein genereller Befund auch aus den Einreichungen zu diesem Heft angesprochen: Trotz eines sehr breit gefassten Call for Papers fokussierten die meisten eingereichten Beiträge auf den Staat als Arbeitgeber, während Fragen rund um den Staat als Gesetzgeber und Rahmensetzer und als Auftraggeber vieler öffentlicher Leistungen jedenfalls in den für dieses Themenheft eingereichten Beiträgen weniger intensiv bearbeitet wurden. Hier besteht viel Raum für weitere Forschungsbemühungen, und damit ggf. auch für weitere Themenhefte der *Industriellen Beziehungen*.

Hamburg, im März 2011

Dorothea Alewell*

* Prof. Dr. Dorothea Alewell, Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Professur für Personalwirtschaft, Von-Melle-Park 5, D – 20146 Hamburg, E-Mail: Dorothea.Alewell@wiso.uni-hamburg.de.