

Lisa Grabe, Andreas Pfeuffer, Berthold Vogel<sup>1</sup>

## **„Ein wenig erforschter Kontinent“? Perspektiven einer Soziologie öffentlicher Dienstleistungen**

**Abstract:** Während in Frankreich bereits eine soziologische Kartierung des „unbekannten Kontinents“ der öffentlichen Dienstleistungen erfolgte, befindet sich die Arbeitssoziologie in Deutschland diesbezüglich noch im Stadium erster Vermessungen des Terrains. Dieser Artikel möchte dazu einladen, die bewährten Konzepte und Fragestellungen der deutschsprachigen Arbeits- und Industriesoziologie auf die öffentlichen Dienstleistungen zu übertragen und hierzulande eine solche Kartierung voranzutreiben. Neben einem Überblick über die bisherigen französischen Arbeiten zu diesem Thema soll der öffentliche Dienst als besonderer Forschungsgegenstand beleuchtet werden. Herangezogen wird dazu auch Material aus einem derzeit laufenden Drei-Länder-Forschungsprojekt, welches exemplarisch zeigen soll, wie sich derzeit prominent diskutierte Fragestellungen der Arbeits- bzw. Dienstleistungssoziologie auf die Arbeit im öffentlichen Dienst anwenden lassen.

Vor einigen Jahren hat der französische Ökonom Jacques Freysinnet „die Arbeit im öffentlichen Dienst“ als einen „wenig erforschten Kontinent“ bezeichnet (Freysinnet 2005). Dabei hätte er, wenn er einen Vergleich zur Forschungslage diesseits des Rheins gezogen hätte, den Stand der Forschung in Frankreich etwas positiver sehen können, wo es mittlerweile eine beeindruckende Anzahl von inspirierenden Arbeiten zu diesem Thema gibt.<sup>2</sup> Dort hat sich seit etwa 15 Jahren eine Annäherung der Arbeitssoziologie<sup>3</sup> und der „Sociologie de l’action public“ vollzogen, die sowohl die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne wie auch der staatlichen Unternehmen und der Dienste des Service Public im Blick hat.

Während die Kartierung dieses unbekanntes Kontinents in Frankreich mittlerweile schon weiter fortgeschritten ist, wurden durch die Arbeitssoziologie im deutschsprachigen Raum unseres Erachtens nur Vermessungen einzelner Terrains vorgenommen, nachdem immer wieder Pioniere allenfalls Schneisen in die *terra incognita* der öffentlichen Dienstleistungen und des arbeitenden Staates geschlagen haben. Wir möchten daher in diesem Artikel zunächst das Feld abstecken und dazu einladen, die in der deutschsprachigen Arbeits- und Industriesoziologie bzw. der arbeitsorientierten Dienstleistungssoziologie erprobten Konzepte und Fragestellungen auf diesen wenig erforschten Gegenstand zu übertragen. Dazu wollen wir in einem ersten Schritt anhand eines schlaglichtartigen Überblicks über die erwähnten französischen Arbeiten zeigen, was uns charakteristisch und interessant an ihnen erscheint. Im Anschluss daran werfen wir zum einen die Frage auf, warum das Thema hierzulande aus dem Blick der Forschung geraten sein könnte. Im nächsten Schritt wollen wir dann die besondere Bedeutung des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen

---

<sup>1</sup> Lisa Grabe, Hamburger Institut für Sozialforschung, Email: lisa.grabe@his-online.de; Andreas Pfeuffer, Hamburger Institut für Sozialforschung, Email: andreas.pfeuffer@his-online.de; PD Dr. Berthold Vogel, Hamburger Institut für Sozialforschung, Email: berthold.vogel@his-online.de.

<sup>2</sup> Vgl. als hervorragenden Überblick Jeannot 2008, für ausgewählte Bereiche auch Avril/Cartier/Siblot 2005.

<sup>3</sup> Guillemot/Jeannot/Peyrin 2010, S. 799 und 802. Sie stützen sich auf die seit 1997 regelmäßig durchgeführte Erhebung „Changement organisationnel et informatisation“.

Dienstleistungen als integrativer und die Sozialstruktur prägender Faktor plausibel machen. Daran anschließend möchten wir kurz die Modernisierungsprozesse und Reformen im öffentlichen Dienstleistungssektor und ihre Folgen identifizieren, auf die sich nach unserem Dafürhalten die Forschung stärker konzentrieren sollte. Auf dem Gebiet der Anerkennungskonflikte, möchten wir, gestützt auf Material aus einem derzeit laufenden Drei-Länder-Forschungsprojekt, exemplarisch zeigen, wie sich derzeit prominent diskutierte Fragestellungen der Arbeits- bzw. Dienstleistungssoziologie auf die Arbeit im öffentlichen Dienst anwenden lassen, bevor wir mit einem Ausblick schließen.

## 1 Französische Zustände – Französische Forschungen

In dem 1988 von François de Singly und Claude Thélot veröffentlichten Buch „Gens du privé, gens du public“ versuchten die Autoren anhand statistischen Materials aus verschiedensten Bereichen zu belegen, dass die Dichotomie öffentlich/privat in vielerlei Hinsicht, wie der Untertitel des Bandes aussagt, *den* „großen Unterschied“ darstellt (Singly/Thélot 1988). Die Autoren führten ganz in bourdieuscher Manier plastisch vor Augen, wie sich eine Tätigkeit im öffentlichen oder privaten Sektor neben den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auch in den verschiedensten Lebensstildimensionen niederschlägt, angefangen beim Rauchen, der Entscheidung für ausländische Automarken, der Zeitschriftenlektüre bis in die politischen Präferenzen und ins Fortpflanzungs- und Heiratsverhalten hinein. Schenkt man umfangreichen quantitativen Studien aus der jüngsten Zeit Glauben, so scheinen sich die Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsbedingungen mittlerweile etwas eingeebnet zu haben. Im Gegensatz zum Privatsektor ist im öffentlichen Dienst Frankreichs eine Einschränkung der Kontrolle der Beschäftigten über ihre Arbeit, anders ausgedrückt: eine Zunahme neo-tayloristischer Konzepte kaum zu verzeichnen. Weiterhin unterscheidet die Angehörigen der *fonction publique* die Tatsache, dass sie in höherem Maße als die Beschäftigten der Privatwirtschaft Kontakt mit ‚unternehmensfremden Personen‘ haben: mit Bürgern, Nutzern, Klienten, Patienten, Fahrgästen... oder Kunden.

Die kundenorientierte Dienstleistungsarbeit stellt insgesamt eines der bevorzugten Forschungsfelder der sich in den 90er Jahren profilierenden arbeitssoziologischen Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Dienst dar. Diese Wende fußt auf einer Wiederentdeckung bzw. Verknüpfung der Arbeiten der Chicago-Schule, des Pragmatismus, der Ethnomethodologie, sowie der neueren Wissenschaftssoziologie, der Konventionenschule und der Bourdieu'schen Soziologie und zeichnet sich durch einen fast schon obligatorischen Rückgriff auf ethnographische Verfahren in der empirischen Erforschung aus.<sup>4</sup>

Die Themen und Herangehensweisen unterscheiden sich dabei gar nicht so sehr von denen, die diesseits des Rheins in der Dienstleistungssoziologie bearbeitet werden – mit Ausnahme der schon erwähnten, oft über mehrere Jahre hinweg erfolgenden teilnehmenden Beobachtung. Man befasst sich etwa mit den Alltagsinteraktionen zwischen Dienstleistern und ‚Kunden‘, der Koproduktion von Dienstleistungen, den

<sup>4</sup> Die neuere französische Arbeitssoziologie findet eine hervorragende Darstellung in dem Überblicksband zu Konzepten, Methoden und klassischen bzw. modellhaften Studien von Avril/Cartier/Serre 2010.

offiziellen Arbeitsinhalten und informellen Tätigkeiten, der unsichtbaren Arbeit und der Anerkennungsproblematik. Diesbezüglich braucht die Arbeitssoziologie hierzu keine Lehren. Doch ist es offenbar die fraglose und allgemein geteilte Hintergrundannahme, dass der öffentliche Dienst eine für den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft ungemein wichtige Arbeitswelt darstellt, die den Unterschied zur Beschäftigung mit diesem Gegenstand in Deutschland ausmacht und in Frankreich die arbeitssoziologische Beschäftigung mit ihm motiviert.

Neben den stärker organisationssoziologisch sowie dienstleistungsökonomisch ausgerichteten Ansätzen sind es in erster Linie zwei Richtungen, die aus der arbeitssoziologischen Perspektive von größerem Interesse sind: Die eine ist eher interaktionistisch bzw. pragmatisch ausgerichtet und versucht scheinbar einfache und besonders durch Routine gekennzeichnete Tätigkeiten wie den Verlauf eines Metrotickets, die Kontrolle einer Bahnfahrkarte oder die Aufnahme einer Anzeige bei der Polizei zu dechiffrieren. Doch ist es ein Manko, das für diesen, wie auch für den organisationssoziologischen Ansatz gilt, dass sie die sozialen Charakteristika der Akteure aus der Analyse heraushalten und so den Eindruck vermitteln, dass das Leben in der Verwaltung autonom und unbeeinflusst durch das, was sich in der Sozialwelt abspielt, bleibe. In der Dienstleistungsinteraktion innerhalb der untersuchten Ämter stehen sich allerdings keine neutralen Akteure gegenüber. Für die andere, stärker dem bourdieuschen Ansatz verpflichtete Richtung, spielen daher gerade die sozialen Flugbahnen und die sozialstrukturelle Verortung der Personen, sowohl hinter wie vor dem Schalter, eine entscheidende Rolle. Die Dienstleistungsinteraktion wird in einem von Arbeitslosigkeit und Prekarisierung geprägten gesellschaftlichen Kontext zum einen von den sozialen Charakteristika der ‚Nutzer‘ entscheidend geprägt, ebenso bedeutend sind aber auch die Charakteristika der ja ebenfalls oft von prekärer Beschäftigung, Statusverlust und belastenden Arbeitsbedingungen betroffenen öffentlichen Beschäftigten. Welche Formen von Herrschaft, sozialer Distinktion oder von Solidarisierung in der Gestaltung der Dienstleistung zur Ausübung kommen, ist dabei eine der zentralen Fragen.<sup>5</sup>

Beiden Ansätzen ist jedoch gemein, dass sie sich mit den unteren Rängen des öffentlichen Dienstes, der *street level bureaucracy* (Lipsky 1980), dem gewöhnlichen Arbeitsalltag im Kontakt mit den Kunden, den lokalen Praktiken des Austarierens von Kunden-, Klienten-, Bürgerinteressen, administrativen Regeln und Vorgaben sowie eigenen Dispositionen und Kompetenzen befassen. Hintergrund ist die im Zuge der Modernisierung des öffentlichen Sektors erfolgte Neudefinition des Aufgabeninhalts der öffentlichen Bediensteten, die sich durch eine verstärkte Kundenorientierung,<sup>6</sup> durch neue Anforderungen bezüglich Effizienz und Qualität der Dienstleistungen sowie eine verstärkte Kommerzialisierung und Managerialisierung auszeichnet.

---

<sup>5</sup> Vgl. zu dieser Richtung den einleitenden Artikel von Avril/Cartier/Siblot 2005 zu einer Nummer der Zeitschrift *Sociétés contemporaines* mit exemplarischen Arbeiten.

<sup>6</sup> Vgl. die unter dem Schlagwort der „Modernisierung der öffentlichen Dienstleistungen durch den Nutzer“ zusammengefasste Bilanz der bis 1998 erfolgten Forschungen von Jean-Marc Weller 1998.

Nicht zufällig waren daher in den vergangenen Jahren neben Schulbehörden, Präfekturen, Finanzämtern, Straßenbauämtern<sup>7</sup>, Gefängnissen (Chauvenet/Orlic/Benguigui 1994), Krankenhäusern (Belorgey 2010), Polizeistationen, sozialen Diensten (Serre 2009), Ausländerbehörden (Spire 2008a, 2008b) vor allem auch die verschiedenen Schalter von Familien- und Sozialversicherungskassen (Weller 1999; Dubois 1999)<sup>8</sup> oder Postämtern (Jeantet 2003; Hanique 2004; Caroly/Weill-Fassinia 2004 und Siblot 2006) privilegierte Orte teilnehmender Beobachtung.<sup>9</sup> Gerade die französische Post (Postämter, Postbank, Briefzustellung, Sortierzentren) stellte über Jahre hinweg das Terrain einiger Dutzend (!) Forschungsprojekte dar. Eine Konjunktur, die nicht allein mit den kuriosen Interessen der französischen Sozialwissenschaftler zusammenhängt, sondern damit, dass die Forschungsverantwortlichen mehrerer öffentlicher Unternehmen und Behörden, etwa auch der Pariser Verkehrsbetriebe oder der Familienkassen, die Intuition teilten, dass in ihren Organisationen etwas grundlegend in Bewegung geraten sei und der Modernisierungsschub eine wissenschaftliche Begleitung erfordere. Gemeinsam mit dem Forschungsministerium förderte man daher so genannte „conventions industrielles de formation par la recherche“ (CIFRE), also an ein Unternehmen gebundene Weiterqualifizierungsmöglichkeiten für jüngere Forscher in Form von Doktorandenstipendien.

Das Beispiel der noch nicht materiell privatisierten französischen Post sei auch deshalb hier herausgegriffen, weil sich an ihr in mehrerlei Hinsicht aufzeigen lässt, welche Formen und welchen Anteil an den gesamten Leistungen eines, wenn man den Deklarationen der Unternehmensführung Glauben schenken darf, nach wie vor dem Gedanken des *service public* verpflichteten Unternehmens, die über die offiziellen kommerziellen Leistungen hinaus von den Beschäftigten im Rahmen der Dienstleistungsbeziehung erbrachten „sozialen Kohäsionsleistungen“ haben. So hat der Sozialökonom Jean Gadrey Ende der 1990er Jahre die „Kosten“ der am Schalter in direktem Kontakt mit dem Publikum erbrachten „Produktion sozialer Kohäsion“ auf ca. 10 Prozent zusätzlichen Zeitaufwands geschätzt und mit der nicht gerade als Peanuts zu bezeichnenden Summe von ca. 1,2 Milliarden Francs beziffert (Gadrey et al. 1998). Zu diesen Sonderleistungen, die in den Augen vieler Postmitarbeiter zu ihrer Aufgabe gehören („Das ist Teil unserer Arbeit, wir sind doch öffentlicher Dienst“; vgl. Hanique 2006, S. 142) gehören etwa das Ausfüllen von Formularen für Kunden, die linguistische oder Schreibschwierigkeiten haben, vereinsamten Menschen zuzuhören und Trost zu spenden, einen Poststempel für ein wichtige amtliche Sendung zurückzudatieren usw., die sie aber oft ‚unsichtbar‘ halten müssen, um nicht in Konflikt mit ihren Vorgesetzten zu geraten. Dies hat auch damit zu tun, dass es Teil des öffentlichen Auftrags von *La Poste* ist, Bankdienstleistungen für Personen mit Niedrigsteinkommen anzubieten. Die Postschalter werden gerade an den Auszahlungsta-

<sup>7</sup> Vgl. zu den Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die beruflichen Identitäten, Zukunftserwartungen und das Ethos öffentlicher Bediensteter in den vier letztgenannten Behörden die auf Interviews beruhende qualitative Studie von Linhart 2006.

<sup>8</sup> Die Familienunterstützungskassen (Caisses d'allocations familiales) verwalten auch die sozialen Minima wie das RMI.

<sup>9</sup> Eine Unmenge an weiteren arbeitssoziologischen, aber auch sozialhistorischen Studien zum Handeln des „arbeitenden Staates“ in Frankreich finden sich auch in den von Deroche/Jeannot 2004 und Cartier/Retière/Siblot 2010 herausgegebenen Bänden.

gen der Sozialleistungen von Personen frequentiert, die ihr Arbeitslosengeld, Familienleistungen oder RMI, das Mindesteinkommen zur Eingliederung abholen, was gerade in so genannten sozialen Brennpunktvierteln eine zusätzliche Belastung für die Mitarbeiter darstellt.

Im Kontext der Modernisierung des Unternehmens müssen bzw. wollen viele Beschäftigte nichtsdestotrotz die Art ihrer Dienstleistungen an die verschiedensten Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Kunden anpassen, müssen ihr *service public*-Ethos jedoch mit der durch individuelle und kollektive Zielvereinbarungen gesteuerten, zunehmend kommerziellen Ausrichtung der Dienstleistung vereinbaren. Die vorliegenden Studien zeigen, dass hier das Alter und die Berufserfahrung ebenso wie die Kohäsion der Teams einen entscheidenden Einflussfaktor auf den gelungenen Umgang mit solchen Zielkonflikten darstellen (Caroly/Weill-Fassin 2004; Hanique 2004, 2006). In der Untersuchung von Yasmine Siblot waren es gerade die langjährigen Mitarbeiter mit einer anerkannten Qualifikation, die am ehesten den Dienstleistungs- und Kontaktaspekt ihrer Tätigkeit schätzten und sich offen, freundlich und – was die strikte Handhabung von Vorschriften anbelangt – am ‚flexibelsten‘ gegenüber den Bedürfnissen der häufig marginalisierten Kundengruppen zeigten, im Gegensatz zu den Schalterbediensteten, die sich in weniger gesicherter Stellung oder in einer Situation relativer Deklassierung im Verhältnis zu ihren Berufsabschlüssen befanden (Siblot 2006, 2010). Aurélie Jeantet hingegen konnte die Ambivalenz der Situation der Schalterbediensteten bei der Post zwischen der Anforderung, dem (vor allem sozial schwachen) Kunden behilflich zu sein und dem (vor allem mit hohem sozialem und kulturellem Kapital ausgestatteten) Kunden gegenüber dienstbar zu sein, also zwischen Service und Servilität sowie ihre Strategien im Umgang mit diesen Zumutungen aufzeigen – dies in einem Kontext, in dem der Kundenzufriedenheit oberste Priorität zukommt und die Kunden zunehmend die Arbeit der Schalterbediensteten vorschreiben und sanktionieren können (Jeantet 2003).

Die auf einer mehrjährigen teilnehmenden Beobachtung und offenen Interviews sowie einer prosopographischen Untersuchung der Personalakten von Briefträgern mehrerer Departements beruhende Untersuchung der Arbeit der Briefträger in einer mittelgroßen französischen Stadt von Marie Cartier steht in einer Linie mit den vor genannten Arbeiten (Cartier 2003). In einer einem Generationenansatz verpflichteten Perspektive arbeitet sie, gestützt auf Angaben zu den sozialen Flugbahnen und Berufsverläufen der Briefträger, heraus, was es für diese in den verschiedenen Phasen der Öffnung und Schließung des allgemeinen Arbeitsmarktes wie des Arbeitsmarktes der Post von der Nachkriegszeit bis heute bedeutet hat, Briefträger zu sein. Lange Zeit war dies (und ist es noch) ein repetitiver, körperlich mühsamer und niedrig bezahlter Beruf und damit eigentlich eine Arbeitertätigkeit. Aufgrund der wenig kontrollierbaren und autonomen Tätigkeit und der in Frankreich bis vor kurzem noch üblichen Selbstorganisation durch das Kollektiv der Zusteller, vor allem aber aufgrund der hohen Bedeutung der sozialen Beziehung zu ihren „Kunden“<sup>10</sup>, war die Tätigkeit des Briefträgers schon immer hochgradig „subjektiviert“, ja sie stellt in mancherlei

---

<sup>10</sup> Für die Briefträger stellen die Empfänger der Postsendungen die eigentlichen Kunden dar und nicht, wie für die Post, die Absender, die ja die Sendung bezahlen.

Hinsicht gar eine echte Profession innerhalb des öffentlichen Dienstes dar! (vgl. Demazière 2010, S. 51) Dieser hohe Grad an Autonomie und Subjektivierung ist gerade in Anbetracht der Tatsache bemerkenswert, dass der Beruf des Briefträgers einer der wenigen dieser Art war, der von Menschen mit geringer formaler Qualifikation ausgeübt werden konnte. Cartier zeigt, dass die Beschäftigung in diesem Bereich des öffentlichen Dienstes daher immer ein Refugium für die Angehörigen der in einem Prekarisierungsprozess befindlichen ‚classes populaires‘ war und ist – eine Möglichkeit, die nun zunehmend den mit höheren Schulabschlüssen und Diplomen ausgestatteten Personen vorbehalten bleibt und bei diesen freilich zu entsprechenden Deklassierungserfahrungen führt. Anhand der Beobachtung der Praxis der Briefträger verschiedener Altersklassen zeigt sie, wie die verschiedenen Generationen von Zustellern, von denen sie drei identifiziert, den *service public*-Gedanken unterschiedlich in ihrem Berufsalltag umsetzen.<sup>11</sup>

Überhaupt kann man es als ein wichtiges Ergebnis der französischen Forschungen zum Arbeiten im öffentlichen Dienst ansehen, dass bei den Staatsbediensteten eine explizit unter dem Stichwort *service public* artikulierte Gemeinwohlorientierung omnipräsent ist und einen wichtigen Bestandteil der kollektiven Identität ausmacht. Dass diese nicht nur Diskurs ist – was sie gewiss zum Teil auch ist, wird dieses Argument doch regelmäßig bei Tarifaueinandersetzungen und Debatten über Privatisierungen ins Feld geführt – kann gerade die für die vorgestellte Richtung in den französischen Sozialwissenschaften charakteristische teilnehmende Beobachtung der Alltagspraxen der öffentlichen Beschäftigten belegen. Nicht zuletzt dies ist ein Anstoß, der Frage nachzugehen, welche Orientierungen diesseits des Rheins bei männlichen wie weiblichen, älteren wie jüngeren Staatsdienern in unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen, Beschäftigungsverhältnissen, mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus vorherrschend sind. Möglicherweise gibt es gerade hier interkulturelle Unterschiede zwischen den beiden Ländern.

## 2 Schneisen und unerschlossenes Terrain

Eingangs sprachen wir von Pionierarbeiten und einzelnen Schneisen, die in das unbekannte Gebiet der Arbeit im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen geschlagen wurden. Dazu darf man durchaus die trotz ihres älteren Datums immer noch anregenden frühen empirischen Arbeiten von Renate Mayntz und Niklas Luhmann zum Personal der öffentlichen Verwaltung zählen (Luhmann/Mayntz 1973; Mayntz 1997). Heute wird dieses Feld eher aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaft – man vergleiche die Projekte zur Einführung des neuen Steuerungsmodells (stellvertretend für viele andere Bogumil et al. 2007) – und der Rechtswissenschaften beachtet. Einigermaßen erforscht sind – dann auch mehr von Politikwissenschaftlern – allenfalls die Arbeitsbeziehung des öffentlichen Dienstes (Keller 2010). Doch arbeitssoziologisch sieht es, wenn man Untersuchungen zu einzelnen Aspekten wie etwa der Dienstleistungsarbeit bei der Bahn (Dunkel 2002; Renner 1992; Rie-

---

<sup>11</sup> Wie etwa die von Cartier geschilderte Anekdote eines politisch links stehenden Zustellers der jüngeren Generation zeigt, der seiner eigenen Vorgesetzten keine Post mehr ausliefert, da ihr Briefkasten nicht den Vorschriften entspricht, was in seinen Augen ein Verstoß gegen die für den öffentlichen Dienst geltende Regel der Gleichbehandlung der Bürger verstoße.

der/Poppitz/Dunkel 2002; Nickel/Hüning/Frey 2008), der Krankenhausarbeit<sup>12</sup>, der Einführung und Wirkung von leistungsbezogenen Entgeltsystemen im öffentlichen Dienst (Trittel et al. 2010) usw. absieht, düster aus. Die ehemals staatlichen Dienstleister wie die Deutsche Post AG oder die Deutsche Bahn AG haben sich sozialwissenschaftlicher Forschung gegenüber praktisch vollkommen abgeschottet und verunmöglichen so beinahe eine Erforschung der Auswirkungen der Privatisierung auf die Arbeit in diesen Unternehmen.<sup>13</sup> Das Ausblenden des öffentlichen Sektors aus der arbeitssoziologischen Forschung hat aber wohl auch tiefer liegende Gründe. Man müsste einmal der Frage nachgehen, ob diese relativ geringe Aufmerksamkeit für das Thema nicht auch ein Zeichen mangelnder Repräsentation der öffentlichen Dienstleistungen darstellt, was dann ein Manko soziologischer oder auch statistischer Thematisierung darstellte? Wirft man etwa einen Blick auf die angrenzenden Bereiche der Arbeitssoziologie, so zeigen sich in der Tat Indizien für eine solche Annahme: In den im Rahmen des europäischen Projekts einer harmonisierten sozioökonomischen Klassifikation derzeit favorisierten und beispielsweise für die vergleichende Erforschung sozialer Mobilität enorm wichtigen Nomenklaturen taucht der öffentliche Dienst gar nicht mehr auf. Das gilt beispielsweise auch für die sich darauf stützenden, jüngst veröffentlichten Überlegungen zum Wandel der Erwerbsstrukturen von Michael Vester (vgl. Vester 2011; vgl. Weber-Menges/Vester 2011).

Dies hier sind nur unsystematische Eindrücke, die jedoch ersichtlich machen, dass in der Arbeitssoziologie offensichtliche Forschungsdefizite im Bereich eines für die Integration moderner Gesellschaften wichtigen Sektors bestehen; Defizite, die auch etwas mit der schwindenden Sichtbarkeit und der schwindenden gesellschaftlichen Repräsentation dieses Bereichs zu tun haben. Ein weiterer Grund mag auch sein, dass sich so manche Elemente der als ‚Reformen‘ oder ‚Modernisierung‘ etikettierten Veränderungsprozesse im Privatsektor schon früher vollzogen haben und nun mit Zeitverzögerung in der Verwaltung und den öffentlichen Dienstleistungen angekommen sind – Stichwort „New Public Management“ – und somit in den Augen vieler nichts Neuartiges mehr darstellen. Nichtsdestoweniger bedarf es der Erforschung, wie diese Prozesse sich in diesem möglicherweise anders gearteten Kontext vollziehen.

Von welchen Modernisierungsprozessen und Reformen ist hier die Rede? Die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wurde in den letzten Jahrzehnten in Europa teilweise privatisiert und liberalisierten Märkten überantwortet, wenn auch einige von ihnen weiterhin der Aufsicht nationaler Regulierungsbehörden unterstehen. In unterschiedlichem Ausmaß kam es dabei zu Prozessen, die in der sozialwissenschaftlichen Forschung unter den Stichworten Vermarktlichung, Kommerzialisierung und Ökonomisierung gemeinwohlorientierter Güter gefasst werden. Dies ging mit einem massiven Beschäftigungsabbau, einer Flexibilisierung von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen, der Einführung von leistungsbezogenen Komponenten in das

---

<sup>12</sup> Welche soziologisch ja eher als in das Feld der Krankenhaussoziologie bzw. der Soziologie der medizinischen Berufe als in das der Soziologie öffentlicher Dienstleistungen zugehörig angesehen wird.

<sup>13</sup> Bezeichnenderweise hat die Deutsche Bahn AG 2006 den für „Auskunftsverweigerer in Politik und Wirtschaft“ vergebenen Preis „Die verschlossene Auster“ verliehen bekommen (etwa neben der katholischen Kirche, dem Internationalen olympischen Komitee und den großen deutschen Energiekonzernen).

Entgelt, sowohl der Beamten wie der Tarifbeschäftigten, einer Reduktion der Lohnkosten und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen einher (vgl. Atzmüller/Hermann 2004; vgl. Czerwick 2007) – was, vor allem bezüglich der Arbeitsbedingungen, gewiss eine Tendaussage darstellt, denn auch im Rahmen dieser Prozesse gibt es sowohl Gewinner wie Verlierer. Auch im öffentlichen Sektor ergeben sich damit neuartige Anforderungen an die Arbeit, die zunächst für die Privatwirtschaft erforscht wurden: Subjektivierung, Managerialisierung, zunehmende ‚Herrschaft der Zahlen‘ sind nur einige Phänomene, die als Zumutungen auf die Beschäftigten und ihre Interessenvertreter zukommen und neuartige Interessen- und Anerkennungskonflikten nach sich ziehen.

Das sind freilich alles empirische Fragen, die nicht zuletzt auch Fragen nach der subjektiven Einschätzung der Beschäftigten, nach der Persistenz oder Veränderung von beruflichen und/oder an den öffentlichen Beschäftigungsstatus gebundenen Identitäten und Orientierungen, nach einem wie auch immer gearteten Ethos des öffentlichen Dienstes, einer Gemeinwohlorientierung bzw. Public-Service-Motivation nahelegen.<sup>14</sup> Die aus dem Vorausgegangenen resultierende Fragestellung lautet daher: Wie sieht das „Arbeiten am Gemeinwohl“ oder: „Arbeiten im Dienst öffentlicher Güter“ heute konkret aus? Und: „Welches Verhältnis haben die ‚Produzenten‘ dieser Dienstleistungen zu ihrer Arbeit, d.h. wie nehmen sie diese wahr und wie engagieren sie sich dabei subjektiv?“ Schließlich: Welche möglicherweise spezifische Praxis lässt sich in diesem Kontext identifizieren?<sup>15</sup>

### 3 Eine doppelte Integration

Es waren zwei Historiker, Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael, die ein Programm zur Untersuchung des gesellschaftlichen Strukturbruchs im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts vorgelegt haben, das soziologisch anschlussfähig ist und zu einer zeithistorischen Einordnung gegenwärtiger Verhältnisse aufruft. Dieses Programm wurde inzwischen innerhalb der Historikerkunft, aber auch in der Soziologie aufgegriffen und auf die Veränderungen der Arbeit und der Arbeitsbeziehungen in kritischer Absicht angewandt (Andresen/Bitzegeio/Mittag 2011). Wir können daran anknüpfen und fragen: Was wurde „Nach dem Boom“ – so der Titel ihrer Studie (Doering-Manteuffel/Raphael 2010) – aus den öffentlichen Dienstleistungen? Wie haben sich die in den vergangenen etwa zwanzig Jahren vollziehenden Prozesse der Privatisierung, Liberalisierung und Modernisierung öffentlicher Dienste auf die Erbringer dieser Dienstleistungen und ihre Arbeit konkret ausgewirkt?

Wir gehen dabei von der Annahme aus, dass sich im historischen Rückblick die Fähigkeit des öffentlichen Dienstes bzw. der öffentlichen Dienstleistungen zu einer doppelten Integrationswirkung zeigt, die heute auf dem Prüfstand steht: Zum einen nach ‚innen‘, indem die Berufe im öffentlichen Sektor einer bestimmten Ausbildungs-, Besoldungs- und Laufbahnordnung folgten. Die Arbeit und Beschäftigung beim Staat

<sup>14</sup> Vgl. die in der Übersicht über die französische Forschung angesprochene Rolle einer *service public*-Identität.

<sup>15</sup> Diese Fragedimensionen entsprechen der für die neuere französische Arbeitssoziologie typischen Trias von Fragestellungen zu den „situations de travail“, dem „rapport au travail“ und den „pratiques de travail“. Vgl. Avril/Cartier/Serre 2010, S. 12.



war immer ein Leitmodell für eine sichere und geschützte Arbeitswelt – der öffentliche Dienst entfaltete eine starke ‚normalisierende‘ Kraft für die Gestalt und Gestaltung der Erwerbsarbeit. Zum anderen entfaltete der öffentliche Dienst aber auch nach ‚außen‘ Integrationsleistungen, denn als Angebot infrastruktureller, daseinsvorsorgender und sozialer Güter und Dienste wirkte der ‚arbeitende Staat‘ als Motor sozialen Ausgleichs und politischen Gemeinsinns. Der öffentliche Dienst stellt also einerseits einen, wenn nicht gar den Kernbereich der normativen Ordnung der Arbeitsgesellschaft dar und hat damit Modellwirkung für die gesamte Arbeitswelt, zugleich ist und war er aber – und das ist die andere Seite – auch ein Ort der Daseinsvorsorge, der ‚Produktion‘ von Gemeinwohl und der Konfliktregulation (vgl. hierzu Vogel 2010a).

Diese Dualität spiegelt sich auch in dem Umstand wider, dass der öffentliche Dienst bzw. die öffentlichen Dienstleistungen einen die gesamte Sozialstruktur maßgeblich formierenden Faktor darstellen (vgl. zum Folgenden Vogel 2009, S. 116-169): Der Ausbau staatlicher und kommunaler Dienste war ein ‚Kanal‘ beruflicher und sozialer Aufwärtsmobilität für zahlreiche Bevölkerungsgruppen. Es entstanden neue Soziallagen und Karrieremöglichkeiten, zugleich öffnete sich der Raum für eine breite Erwerbsbeteiligung von Frauen. Diese vorwiegend in der Verwaltung sowie im Sozial- und Bildungswesen tätigen neuen Dienstklassen des Wohlfahrtsstaats,<sup>16</sup> gewährleisteten nun selbst wieder das Angebot an infrastrukturellen, daseinsvorsorgenden und sozialen Diensten, die selbst von den Segnungen öffentlicher Dienstleistungen profitiert hatten.

Angesichts der oben skizzierten Transformationsprozesse stellt sich die Frage, ob es tatsächlich eine Angleichung der Arbeitsbedingungen und der Beschäftigungsverhältnisse gegeben hat, so dass die Arbeit im öffentlichen Dienst nicht mehr für sich beanspruchen kann, als normatives Leitbild auch für die Beschäftigung in der Privatwirtschaft zu fungieren?

#### **4 Im Dienste öffentlicher Güter – eine Drei-Länder-Studie**

Im Rahmen einer von der DFG finanzierten Studie gehen wir in Zusammenarbeit mit dem Soziologischen Seminar der Hochschule St. Gallen und der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt FORBA Wien derartigen Fragen nach.<sup>17</sup> In der Empirie konzentriert sich das Dreiländerprojekt exemplarisch auf kommunale Krankenhäuser, Postdienste<sup>18</sup> und Kommunalverwaltungen bzw. auf die kommunale Daseinsvorsor-

---

<sup>16</sup> Worüber man freilich nicht die ‚Arbeitertätigkeiten‘ etwa in den kommunalen Betrieben der Daseinsvorsorge oder bei Bundesbahn und Bundespost vergessen sollte.

<sup>17</sup> Das Projekt „Im Dienste öffentlicher Güter. Akteure Institutionen, Praktiken“ beruht auf einer Forschungskoope-ration zwischen dem Hamburger Institut für Sozialforschung, dem Soziologischen Seminar der Universität St. Gallen und der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt in Wien und wird von Oktober 2010 bis März 2013 finanziert durch: Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), Schweizerischer Nationalfonds (SNF) und Österreichischer Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF). Es werden umfassende Interviews mit Beschäftigten verschiedener Aufgabenbereiche und Organisationsebenen in den ausgewählten Sektoren aller drei Länder geführt, die Entwicklung der jeweiligen Institutionen und ihrer je landesweiten Kontexte analysiert und soziologische Diagnosen und Interpretationen der beobachtbaren gesellschaftlichen Transformationsdynamiken unternommen.

<sup>18</sup> Die (ehemals staatlichen) Postdienste wurden aus forschungsstrategischen Gründen mit in das Sample aufgenommen, da sich hier zum einen die Transformationsprozesse im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung aus

ge. Im Zentrum der Studie stehen themenzentrierte Leitfadeninterviews mit rund 180 Beschäftigten in den genannten Beschäftigungsfeldern. Die Befragungen wurden in drei Städten der kulturell und ökonomisch relativ homogenen, aber von unterschiedlichen nationalstaatlichen Verwaltungstraditionen geprägten Bodenseeregion durchgeführt.

Aus dem weiten thematischen Spektrum der Befragungen konzentrieren wir uns im Folgenden exemplarisch nur auf Kämpfe um Anerkennung im öffentlichen Dienst und geben damit erste Einblicke in unser empirisches Material. Der Aspekt der Wertschätzungskonflikte spielt in den Interviews immer wieder eine große Rolle und bietet vielversprechende Anhaltspunkte für die Auseinandersetzung mit der Perspektive der Beschäftigten. Es ist dabei empirisch noch offen, ob sich Dimensionen von Wertschätzungskonflikten identifizieren lassen, die typisch für Beschäftigung im öffentlichen Dienst sind.

#### **4.1 Anerkennungs- und Wertschätzungskonflikte im Dienste öffentlicher Güter**

Der Soziologe Stephan Voswinkel zeigt in seinen Studien, dass mit den gegenwärtigen Veränderungen der Arbeitswelt auch neue Auseinandersetzungen um die Definition anerkennungswürdiger Arbeit und Leistung verbunden sind (vgl. Voswinkel 2002). Arbeitskonflikte sind immer auch Anerkennungskämpfe, da Arbeit in modernen Gesellschaften eben nicht nur Einkommen generiert, sondern eine „wesentliche Referenz sozialer Anerkennung“ ist und Anerkennung vermittelt oder entzieht (Voswinkel 2000, S. 40). Vor diesem Hintergrund ist die 2012 geführte Tarifaufeinanderensetzung im öffentlichen Dienst, die unter dem Motto stand: „Wir sind es wert – Ihr öffentlicher Dienst“ (siehe ver.di 2011), ein interessanter Anknüpfungspunkt. Hier wird eben nicht nur über das Gehalt verhandelt, sondern explizit die Wertschätzung öffentlicher Dienstleistungen thematisiert. Eine ähnliche Stoßrichtung hatte schon die Kampagne des „Deutschen Beamtenbundes und Tarifunion“ im Februar 2006 mit dem Motto „Macht doch euren Staat alleene... wenn Euch der öffentliche Dienst egal ist“, bei der es ebenfalls darum ging, den öffentlich Beschäftigten mehr Respekt und Anerkennung für ihre Arbeit zu zollen.

Der soziologisch interessante Punkt dieser Kampagnen ist die Betonung einer besonderen Stellung des öffentlichen Dienstes. Hier werden – so ein zentrales Argument der Kampagne – „die Grundlagen für ein gesellschaftliches Leben geschaffen“ (ver.di 2011, S. 4). Die Beschäftigten beklagen den Mangel an Respekt, Aufmerksamkeit und Anerkennung für ihre Arbeit. Die heraus gehobene Position des öffentlichen Dienstes verdeutlicht auch das folgende Zitat: „Die Arbeitsleistungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind (...) Grundlage und Voraussetzung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und das Angebot von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Aus dieser Tatsache ziehen wir den Stolz und das Selbstbewusstsein, tarifpolitische Forderungen zu stellen und wenn nötig durchzusetzen, die uns angemessene Arbeitsbedingungen und einen gerechten Lohn sichern“ (ebd.). In diesem Ausschnitt spiegelt sich eine Konfliktbeziehung, die durchaus typisch für Dienst-

---

der Perspektive langjähriger Beschäftigter fassen lassen, zum anderen, weil die Post in der Schweiz noch nicht privatisiert ist bzw. diesen Schritt mit zeitlicher Verzögerung tun wird.

leistungsarbeiten zu sein scheint, die normativ hoch bewertet, aber im Blick auf Gehalt und sozialen Status defizitär sind (vgl. Voswinkel 2012). Es wird hier "Würdigung für moralisch geschätzte, aber nicht hoch angesehene Arbeit beansprucht" (ebd.).

In dem genannten Arbeitskampf geht es nicht nur um Interessenverfolgung im Sinne materieller Besserstellung, sondern um das Bedürfnis nach Anerkennung für eine ‚besondere Leistung‘, für einen Mehrwert der öffentlichen Dienstleistungen. Die Kampagnen verweisen damit auf den öffentlichen Dienst als spezifische Berufs- und Arbeitswelt, sie machen deutlich, dass der Wohlfahrtsstaat mehr ist, als ein „Transfersystem von Renten- und Gesundheitsleistungen, mehr als eine Zahlstelle in materiellen Notlagen“ (Vogel 2010b, S. 2). Daraus folgt die Frage, ob und wie Beschäftigte im öffentlichen Dienst sich dazu äußern. Steht auch bei ihnen das Tätigsein im öffentlichen Dienst für ein Engagement für das Gemeinwohl? Welche Art von Wertschätzungskonflikten lassen sich bei ihnen ausmachen, wenn man sie nach ihrem Arbeitsalltag und -erleben fragt? Welche Aspekte werden von den Beschäftigten angesprochen?

Hierfür müssen analytisch verschiedene Ebenen auseinandergelassen werden, die an die Anerkennungsforderungen seitens öffentlicher Beschäftigter anknüpfen. Diese stellen quasi Arenen dar, innerhalb derer Anerkennungskonflikte ausgetragen werden. So können wir zum einen auf einer Ebene Wertschätzungskonflikte bezogen auf die Öffentlichkeit ausmachen. Sie lassen sich beispielsweise in den zuvor genannten Tarifkonflikten auf einer Makroebene ausmachen. Ebenso gibt es aber auch in der direkten Interaktion mit den Bürgern bzw. Nutzern oder Kunden solche Konflikte. Eine weitere Ebene stellen die Wertschätzungskonflikte bezogen auf den Arbeitgeber (Kommune, Stadtwerke, kommunales Krankenhaus) dar. Hier geht es etwa um Fragen der Eingruppierung, der persönlichen Karriere, der Arbeitsorganisation, des Umgangs mit Überstunden und Leistung.

### **Öffentlichkeitsbezogene Wertschätzungskonflikte**

Was die erste Ebene anbelangt, also Wertschätzungskonflikte bezogen auf die Öffentlichkeit, zeigen unsere Interviews dabei einen interessanten Zusammenhang auf: Wertschätzungskonflikte haben augenscheinlich etwas mit der Hintergründigkeit und Selbstverständlichkeit öffentlicher Dienstleistungen zu tun. Viele der öffentlichen Dienstleistungen funktionieren mit großer Selbstverständlichkeit. Sie sind zur ‚zweiten Natur‘ einer modernen, technologisch geprägten und von sozialen Sicherheitsversprechen formierten Gesellschaft geworden. Sie stehen nicht im Fokus der Aufmerksamkeit und bleiben ‚unsichtbar‘ – zumindest solange sie funktionieren. Insbesondere Leistungen der Daseinsvorsorge und der Infrastrukturgewährleistung treten erst dann ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit, wenn sie nicht geleistet werden, wenn die Busse nicht fahren, der Müll nicht beseitigt wird etc. Arbeitskämpfe bewegen sich hier gerade aufgrund der genannten Hintergründigkeit auf einem schmalen Grad zwischen Verständnis und offener Empörung seitens der Bürger bzw. Nutzer. Diesen Aspekt der ‚unsichtbaren Arbeit‘ spricht z.B. eine Sachbearbeiterin an, der die organisatorische Zuarbeit für den Gemeinderat der Stadt obliegt, in welcher die empirischen Erhebungen durchgeführt wurden. Als wir auf das Bild der Verwaltung in der Gesellschaft zu sprechen kommen, schildert sie, dass ihr oft Vorurteile

entgegengebracht werden, also die gängigen Klischees vom ‚faulen Beamten‘ und das abschätzige Urteil, dass Verwaltungsarbeit wohl ziemlich langweilig und stupide sein muss. Hier wehrt sie sich und betont, dass man die eigentliche Arbeit von außen eben gar nicht einschätzen könne: "Was da für ein gesetzlicher Aufwand, und für ein administrativer Aufwand, und für Begrenzungen dahinter stehen, das weiß man als Normalbürger ja gar nicht" (D-S-13: Sachbearbeiterin in der Geschäftsstelle des Gemeinderats). Die normale Arbeit falle eben gar nicht auf – sie sagt: „Wenn eine Verwaltung etwas Gutes macht, dann macht sie das ganz normal. Das fällt nicht auf. Aber wenn halt etwas schief läuft, und da was doch vier Millionen gekostet hat anstatt einer, das ist dann natürlich der Riesen Skandal“ (D-S-13). Die Befragte rechnet im Gespräch ihre Arbeit und versucht ihr Selbstbild von dem der Gesellschaft abzugrenzen. Wertschätzung für die Verwaltungsarbeit, die im Hintergrund stattfindet, erfährt sie nicht, weil sie ‚normal‘ ist und vorausgesetzt wird. Den Nutzen ihrer Arbeit für die Allgemeinheit sieht sie dabei sehr wohl. Sie arbeitet in dem Bewusstsein, dass ihre Dienstleistung dem Bürger Nutzen bringt, obwohl oder vielleicht gerade weil der diese Dienstleistung nicht sieht bzw. im Alltagsleben registriert: „wir sind halt eigentlich schon ein Dienstleister für die Bürger. Die Bürger selbst sehen das vielleicht nicht unbedingt so. Aber das ist schon der Fall. Also, wir verwalten die Stadt“ (D-S-13). Ähnlich wie in den Tarifverhandlungen appelliert sie hier quasi gegenüber der städtischen Öffentlichkeit, dass ihre Arbeit trotz ihrer Hintergründigkeit gesehen und gewertschätzt werden soll.<sup>19</sup>

### **Bürger- und kundenbezogene Wertschätzungskonflikte**

Auf der gleichen Ebene, doch hier konkret gegenüber den Bürgern bzw. Nutzern oder Kunden, bringen die Busfahrer unseres Samples, die mit einem negativen Bild und mangelnder Wertschätzung ihres Berufs in der Gesellschaft zu kämpfen haben, ihre Empörung zum Ausdruck. In den Interviews kommt immer wieder zur Sprache, dass man täglich hunderte von Fahrgästen sicher befördere und große Verantwortung trage, doch sehr eindrücklich resümiert einer der befragten Busfahrer zum gesellschaftlichen Bild seines Berufs: „Früher war ein Busfahrer noch jemand, eine Autoritätsperson (...) In Deutschland ist das der letzte Arsch, der da vorne sitzt... 'Es ist mir egal wie er fährt, der soll das Ding zufahren.' Und man ist auch keine Respektperson" (D-S-17: Busfahrer). Das folgende Zitat wiederum veranschaulicht, wie die Busfahrer sich den mangelnden Respekt vor ihrem Beruf und die fehlende Wertschätzung ihrer äußerst komplexen Dienstleistung<sup>20</sup> oftmals erklären: "Die [Fahrgäste] sehen nicht was dahinter steckt. Die sehen eigentlich nur, man fährt den ganzen Tag im Kreis herum und ja, der sitzt und fährt. Aber was da eigentlich dahinter steckt, das wissen die wenigsten. Wenn jetzt ein paar sich mal ein bisschen mehr damit befassen, die sehen dann wirklich, was dahinter steckt. Die sehen dass man eigentlich,

<sup>19</sup> Wertschätzungsprobleme aufgrund mangelnder Sichtbarkeit sind dabei kein Alleinstellungsmerkmal öffentlicher Dienste, sondern ein generelles Phänomen der Dienstleistungsarbeit – eine Typologie unsichtbarer Arbeit findet sich z.B. bei Hoffmann/Kratzer/Wehrich 2012; siehe auch Kocyba 2012; Voswinkel 2010.

<sup>20</sup> Vgl. den klassischen Aufsatz von Isaac Joseph 1992 über die Tätigkeit der Pariser Buschauffeure, der aus mikrosoziologischer Perspektive die Schwierigkeiten aufzeigt, mit denen diese bei ihrer Arbeit konfrontiert sind, ihre Aufmerksamkeit entsprechend den Erfordernissen des Moments auf sämtliche Dimensionen ihrer Tätigkeit (Steuern, Kommunikation mit den Fahrgästen, Lösen von Konflikten, Kontrollieren der Fahrscheine) zu verteilen. Er stellt exemplarisch die Vielfalt der erforderlichen technischen wie kommunikativen Kompetenzen heraus, die die Fahrer bei ihrer alltäglichen Arbeit an den Tag legen müssen.

wie gesagt, den ganzen Tag zu hundert Prozent konzentriert bleiben muss. Dass das eigentlich auch eine psychische Sache ist. Man muss mit dem Kopf arbeiten, und kann nicht zwischendurch mal abschalten. Da ist der Unfall vorprogrammiert. Und das ist das, was viele nicht sehen (...) Und die lassen dann halt ihren persönlichen Frust meistens an dem Depp vorne aus, der vorne sitzt. Und das ist halt immer das Problem dabei" (D-S-16: Busfahrer). Ein anderer Busfahrer vergleicht seinen Job sogar mit dem des Polizisten, der an „vorderster Front arbeitet“ und erklärt uns, dass man quasi ein „Allroundtalent“ sein müsse, weil man ja zum Beispiel auch immer Auskunft geben und Bescheid wissen müsse. Viele der von uns befragten Busfahrer identifizieren sich auf dieser Ebene sehr stark mit ihrem Arbeitgeber, den kommunalen Stadtwerken, weil sie sich in ihrer Berufsrolle auch als Repräsentanten der Stadt sehen. Auch hier herrscht ein Bewusstsein dafür, dass die eigene Dienstleistung ein wichtiger Bestandteil der städtischen Infrastruktur ist, „der Bus als solches ist gar nicht mehr weg zu denken“ (D-S-15: Busfahrer). Durch die ‚fraglose Gegebenheit‘ dieser Infrastruktur jedoch, fehlt die Wertschätzung seitens der Kunden-Bürger.

### **Arbeitgeberbezogene Wertschätzungskonflikte**

Die Dimension der Identifikation mit dem Arbeitgeber, mit dem allerdings nun die zweite Ebene – die Wertschätzungskonflikte gegenüber dem Arbeitgeber – angesprochen ist, kommt auch in einem weiteren Interview mit einem Mitarbeiter des Sozialamtes zum Tragen, der in seiner Berufsrolle nicht nur für die Kommune tätig ist, sondern sich auch im Ehrenamt für seine Stadt in überaus hohem Maße engagiert. Er erwartet hier geradezu zwangsläufig Anerkennung durch seinen staatlichen Arbeitgeber für seine ehrenamtliche Tätigkeit, denn beides diene doch dem Gemeinwohl: „Der Arbeitgeber soll froh sein, dass sich seine Beschäftigten oder die Beamten in der Freizeit ehrenamtlich bei anderen Dingen einsetzen: Feuerwehr haben viele, im Rettungsdienst, beim technischen Hilfswerk. Wenn es die Leute nicht gäbe, dann wäre Vieles anders. Und das ist im Sinne des Staates, dass die Leute das machen. Und die Stadt ist ein Teil des Staates. Und da sollen sie gefälligst dafür sorgen, dass sie das auch tun können, und nicht den Mitarbeitern Steine in den Weg legen. Das sorgt für zu viel Frustration. Das kann man vermeiden. Mitarbeiterzufriedenheit wäre wichtig“ (D-S-2: Sachbearbeiter im Sozial- und Jugendamt). Für die Annahme der Tätigkeit im Sozialamt nach fast zwei Jahren im Ausländeramt war ihm – offensichtlich als Anreiz – die Verbeamtung in Aussicht gestellt worden. Für ihn, der sich mit dem Gedanken einer Familiengründung trägt, hätte dies biographische Planbarkeit bedeutet, in seinen eigenen Worten den „Sprung zum einen in die Sicherheit des Arbeitsplatzes, mehr Gehalt auf der anderen Seite natürlich auch“ (D-S-2). Er versteht dies als einen reziproken Tauschakt (vgl. Voswinkel 2005), der auch damit verbunden gewesen wäre, „deswegen auch mehr Leistung bringen zu müssen. Okay, klar. Die bringt man ja trotzdem auch so schon, um auch das als Einstieg zu nutzen, um dann irgendwann noch weiter zu kommen.“ Aber das Versprechen scheint auf der anderen Seite nicht eingehalten worden zu sein.

Unsere Interviews vor allem aus der Stadtverwaltung und den Stadtwerken zeigen, dass viele Beschäftigte bewusst eine Anstellung im öffentlichen Dienst gewählt haben, weil diese in ihren Augen eine sichere Perspektive bietet. Daraus wiederum

leiten sie für sich ihr Engagement für den alltäglichen Einsatz und eine Verpflichtung zur Loyalität ab – und in vielen Fällen auch die Akzeptanz eines im Vergleich zur Privatwirtschaft niedrigeren Einkommens. Dafür erwarten und verlangen sie – um in der Terminologie von Voswinkel zu bleiben – "Würdigung" – sie erwarten, dass der öffentliche Arbeitgeber ihnen einen sicheren Arbeitsplatz gewährleistet und somit Planbarkeit bezüglich der beruflichen Laufbahn aber auch des privaten Bereichs ermöglicht. Auf Basis von Zugehörigkeit ist man einen reziproken Tausch eingegangen: beide Akteure gehen eine langfristige Verpflichtung ein, wobei sie sich wechselseitig auf die Einhaltung der Bedingungen verlassen können (vgl. Voswinkel 2000, S. 42). Die Konflikte auf der Ebene der Wertschätzungskonflikte gegenüber dem Arbeitgeber kommen in einer tiefen Unzufriedenheit zum Ausdruck – der oben bereits zitierte Sachbearbeiter aus dem Sozialamt ist frustriert, weil er die Verbeamtung, und damit in seinen Augen den „Freifahrtschein im Berufsleben“ in Aussicht gestellt bekommen hat, wenn er einen eher ungeliebten Posten zunächst im Ausländeramt, dann im Sozialamt übernimmt, und nun nach zwei Jahren immer noch darauf wartet.

Die bisherigen, hier nur in Bezug auf das Anerkennungsthema exemplarisch vorgestellten Auswertungen unseres empirischen Materials zeigen, dass die von uns befragten Beschäftigten in unterschiedlichen kommunalen Arbeitsbereichen subjektiv durchaus ein Bewusstsein für die Besonderheit ihrer Aufgabe haben – auch wenn das so explizit vielleicht nur von wenigen Beschäftigten geäußert wird. Dieses Bewusstsein wird auch durch neue Spannungsverhältnisse und Konflikte geprägt. Denn wir richten unseren Blick auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in einer spannungsreichen Zeit: Auf der einen Seite wird nach wie vor von weiten Teilen der Öffentlichkeit die Gewährleistung funktionierender staatlicher oder kommunaler Dienstleistungen für selbstverständlich gehalten; auf der anderen Seite verändern sich die äußeren Bedingungen des Arbeitens im öffentlichen Sektor durch drohende Privatisierungen, Personalknappheit, Ausgliederungen auf sehr grundlegende Art und Weise. Hinzu kommen schließlich in Zeiten der Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen gestiegene Ansprüche der ‚Kunden‘ bzw. ‚Bürger‘. Diese Konstellation produziert auf verschiedenen Ebenen Wertschätzungskonflikte: gegenüber der Öffentlichkeit im Allgemeinen, aber auch gegenüber den Bürgern und Kunden sowie gegenüber dem Arbeitgeber, welche oft auf individueller Ebene ertragen oder ausgetragen werden. Allerdings wird das ‚Besondere‘ solcher Wertschätzungskonflikte gerade im und um den öffentlichen Dienst gegenüber ähnlich gelagerten Konflikten in der Privatwirtschaft nicht mehr auf allen Ebenen von den Beschäftigten selbst gesehen und artikuliert. Während die Tarifikampagne von ver.di die Erwartungen hinsichtlich einer eigenständigen Würdigung der Arbeit im öffentlichen Dienst sozialmoralisch aufladen, lassen die Äußerungen derjenigen, die im direkten Kundenkontakt stehen, darauf schließen, dass die konkreten Tätigkeiten, die in ihren Augen die exponierte Rolle kommunaler Beschäftigter ausmachen, zunehmend an Ansehen verlieren. Der erfolgreiche Tarifabschluss für die öffentlich Bediensteten im Frühjahr 2012 überdeckt offensichtlich nur sehr mühsam die sich deutlich verschlechternden Arbeitsbedingungen in weiten Teilen der öffentlichen Verwaltung, Daseinsvorsorge und Güterproduktion. Und gerade im öffentlichen Dienst gilt: Lohn- und Gehaltsfragen sind bei

weitem nicht alles, was zählt. Denn wer zu Geld kommen wollte, war im öffentlichen Sektor schon seit jeher nicht unbedingt an der richtigen Adresse.

## 5 Schlussbemerkungen

„Die Verwaltungsreform, die seit einiger Zeit von allen Seiten in immer dringenderem Tone verlangt wird, steht offensichtlich in Beziehung zu den Rationalisierungsbestrebungen in der Wirtschaft. Handel und Industrie (...) verlangen vom Staat (...) eine gleiche Rationalisierung wie die, welche sie in ihren Betrieben durchgeführt haben oder durchzuführen im Begriff sind. Der Staat und die wirtschaftlichen Unternehmungen werden dabei auf eine Stufe gestellt und sozusagen über einen Kamm geschoren. Das ist ein Vorgang, der die veränderte Auffassung vom Staat, wie sie gegenwärtig im Schwange ist, grell beleuchtet und zu Betrachtungen über die Entstehung und Berechtigung dieser Auffassung anregt.“

Der Autor dieser uns – zumindest mit Blick auf den Inhalt – vertraut klingenden Zeilen ist der Historiker Otto Hintze. Er schreibt dies im Jahr 1927, also in einer Zeit, in der die (neben anderen Krisen) in einer Finanzkrise befindliche Weimarer Republik nach der kurzen Erholungsphase Mitte der 1920er Jahre auf ihre finale Krise zusteuert (Hintze 1982, S. 205). Hier soll keineswegs der historische Vergleich mit der heutigen Situation überstrapaziert werden, ebenso wenig soll auch die Formel von der „Soziologie als Krisenwissenschaft“ bemüht werden. Doch dass sich unsere Aufmerksamkeit gerade in Zeiten der Krise auf die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Dienstleistungen richtet, hat sicher damit zu tun, dass diese nicht mehr fraglos gegeben sind. Denn fraglos – wenn auch von Soziologen kritisch beäugt<sup>21</sup> – war es in der Ausbauphase des Wohlfahrtsstaats, dass das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen weiterhin wachsen und auch immer weitere Lebensbereiche abdecken würde und es nur eine Frage der Zeit sei, dass die noch bestehenden Ungleichheiten der Versorgung und des Zugangs abgebaut werden könnten.

Vorausschauend wissen wir freilich noch nicht, welches die Folgen der aktuellen Finanzkrise für das Funktionieren des öffentlichen Sektors sind, welche Herausforderungen oder gar Zumutungen auf die Beschäftigten hier noch zukommen, doch dass diese Krise die ohnehin schon seit geraumer Zeit „veränderte Auffassung vom Staat“ (Hintze), von staatlichem Handeln, von der Rolle der Verwaltung und der öffentlichen Dienstleistungen tangiert (in Richtung eines Mehr oder in Richtung eines Weniger, eines Besser oder Schlechter oder überhaupt eines ‚anders‘), dafür braucht es keine seherischen Fähigkeiten. Das Zitat von Hintze zeigt schließlich auch, dass die Rolle des Staates – verkörpert in seinen Beschäftigten und Dienstleistungen – für die Wahrung und Herstellung des Gemeinwohls schon von jeher strittig war bzw. um seine Organisationsprinzipien wie über die Reichweite seines Wirkens gerungen wurde. Es bleibt daher die Aufgabe der Arbeitssoziologie, diesen Prozess kritisch zu begleiten.

---

<sup>21</sup> Zumindest beinahe, wenn man etwa die in dem 1981 erschienenen Band „Politische Theorie des Wohlfahrtsstaats“ (Luhmann 1981a) vorgebrachte Diagnose Niklas Luhmanns berücksichtigt, der zufolge das der wohlfahrtsstaatlichen Logik inhärente Kompensationsprinzip dazu tendiere, „sich selbst zu universalisieren, jedwede Ungleichheit zu problematisieren und als Kompensationsanlass zu verwenden. Die politische Gewährleistung wird in diesem Fall auf eine Vielzahl unterschiedlicher Lebensbereiche ausgedehnt, und so avancieren immer mehr Probleme zum Gegenstand politischer Regulation, unter denen es keine Rangordnung gibt, (...) sondern nur noch Notwendigkeiten des Abwägens und opportunistische Strategien des Vertröstens und Vertragens“ (Das Zitat hier stammt aus Luhmann 1981b, S. 290).

## Literatur

- Andresen, Knud/Bitzegeio, Ursula/Mittag, Jürgen 2011: Nach dem Strukturbruch? Kontinuität und Wandel von Arbeitswelten. Bonn.
- Atzmüller, Roland/Hermann, Christoph 2004: Veränderung öffentlicher Beschäftigung im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, (2004), H. 4, S. 30-48.
- Avril, Christelle/Cartier, Marie/Serre, Delphine 2010: Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits. Paris.
- Avril, Christelle/Cartier, Marie/Siblot, Yasmine 2005: Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires: quels effets des réformes de modernisation? Introduction du dossier "Classes populaires et services publics". In: Sociétés contemporaines, 58 (2005), S. 5-18.
- Belorgey, Nicolas 2010: L'hôpital sous pression: Enquête sur le nouveau management public. Paris.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin.
- Caroly, Sandrine/Weill-Fassina, Annie 2004: Évolutions des régulations de situations critiques au cours de la vie professionnelle dans les relations de service. In: Le travail humain, Bd. 4 (2004), 67, S. 305-332.
- Cartier, Marie 2003: Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien. Paris.
- Cartier, Marie/Retière, Jean-Noel/Siblot, Yasmine (Hg.) 2010: Le salariat à statut. Genèses et cultures. Rennes.
- Chauvenet, Antoinette/Orlic, Françoise/Benguigui, Georges 1994: Le monde des surveillants de prison. Paris.
- Czerwick, Edwin 2007: Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991. Wiesbaden.
- Demazière, Didier 2010: Les facteurs et les évolutions du service postal. In: Boussard, Valérie/Demazière, Didier/Milburn, Philip (Hg.): L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle. Rennes, S. 51-61.
- Deroche, Luc/Jeanot, Gilles 2004: L'action public au travail. Toulouse.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz 2010: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte. 2. Auflage, Göttingen.
- Dubois, Vincent 2008 [1999]: La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère. 2. Auflage, Paris.
- Dunkel, Wolfgang 2002: Vom Schaffner zum Zugbegleiter – Die Privatisierung der Deutschen Bahn und ihre Konsequenzen für das Personal. In: Allmendinger, Jutta (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kon-



gresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig. Opladen. CD-ROM zum Tagungsband.

Freysinet, Jacques 2005: Le travail dans la fonction publique, un continent peu exploré. In: *Le Mouvement Social*, (2005), H. 3, S. 5-10.

Gadrey, Jean/Ghillebaert, Edwige/Gallouj, Faïz/Duplaa, Delphine 1998: Formes et coûts de la production de cohésion sociale dans les relations de service public: le cas des guichets à la Poste. In: *Lien social et Politiques*, 40 (1998), S. 75-87.

Guillemot, Danièle/Jeannot, Gilles/Peyrin, Aurélie 2010: Travail du public, travail du privé: similitudes et différences. Premiers apports de l'enquête „changement organisationnel et informatisation“. In: *Revue française d'administration publique*, 132 (2010), S. 789-803.

Hanique, Fabienne 2004: Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet. Toulouse.

Hanique, Fabienne 2006: La modernisation des agents. In: de la Burgade, Emmanuel/Roblain, Olivier (Hg.): *Bougez avec La Poste. Les coulisses d'une modernisation*. Paris, S. 137-152.

Hintze, Otto 1982: Der Staat als Betrieb und die Verfassungsreform. In: ders., *Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte*. Bd. 2. 3. Auflage, Göttingen.

Hoffmann, Anna/Kratzer, Nick/Wehrich, Margit 2012: Die unsichtbaren Leistungen von Beschäftigten und Kunden. In: Reichwald, Ralf/ Frenz, Martin/ Hermann, Sibylle/ Schipanski, Agnes (Hg.): *Zukunftsfeld Dienstleistungsarbeit. Professionalisierung – Wertschätzung – Interaktion*. Wiesbaden, S. 441-456.

Jeannot, Gilles 2008: Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. In: *Revue française de science politique*, Jg. 58 (2008), H. 1, S. 123-140.

Jeantet, Aurélie 2003: A votre service! La relation de service comme rapport social. In: *Sociologie du Travail*, Bd. 45 (2003), H. 2, S. 191-209.

Joseph, Isaac 1992: Le temps partagé: le travail du machiniste-receveur. In: *Sociologie du travail*, (1992), H. 1, S. 3-21.

Keller, Berndt 2010: *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*. Berlin.

Kocyba, Hermann 2012: Zwischen Sichtbarkeit und Transparenz: Facetten der Wertschätzung von Dienstleistungsarbeit. In: Reichwald, Ralf/ Frenz, Martin/ Hermann, Sibylle/ Schipanski, Agnes (Hg.): *Zukunftsfeld Dienstleistungsarbeit. Professionalisierung – Wertschätzung – Interaktion*. Wiesbaden, S. 458-470.

Linhart, Danièle 2006: *Les différents visages de la modernisation du service public*. Paris.

- Lipsky, Michael 1980: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York. Russel Sage Foundation.
- Luhmann, Niklas 1981a: *Politische Theorie des Wohlfahrtsstaats*. München/Wien.
- Luhmann, Niklas 1981b: *Theoretische Orientierung der Politik*. In: ders.: *Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation*. Opladen, S. 287-293.
- Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate 1973: *Personal im öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren*. Baden-Baden.
- Mayntz, Renate 1997: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 4. erweiterte Auflage, Heidelberg.
- Nickel, Hildegard Maria/Hüning, Hasko/Frey, Michael 2008: *Subjektivierung, Verunsicherung, Eigensinn. Auf der Suche nach Gestaltungspotenzialen für eine neue Arbeits- und Geschlechterpolitik*. Berlin.
- Renner, Andreas 1992: *Dienstleistungsarbeit bei der Bundesbahn – Am Beispiel der ZugbegleiterInnen im IC-/EC-Dienst*. In: *Arbeit - Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 1 (1992), 4, S. 331-351.
- Rieder, Kerstin/Poppitz, Angela/Dunkel, Wolfgang 2002: *Kundenorientierung und Kundenkontrolle im Zugbegleitdienst*. In: *WSI-Mitteilungen*, 9 (2002), S. 505-509.
- Serre, Delphine 2009: *Les coulisses de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*. Paris.
- Siblot, Yasmine 2006: *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris.
- Siblot, Yasmine 2010: *Stigmatisation et intégration sociale au guichet d'une institution familiale. Le bureau de poste d'un quartier populaire*. In: *Sociétés contemporaines*, 47 (2010), S. 79-99.
- Singly, François de/Thélot, Claude 1988: *Gens du privé, gens du public. La grande difference*. Paris.
- Spire, Alexis 2008a: *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris.
- Spire, Alexis 2008b: *Histoire et ethnographie d'un sens pratique. Le travail bureaucratique des agents de contrôle de l'immigration*. In: Fournier, Pierre/Hatzfeld, Nicolas/Lomba, Cédric/Muller, Séverin (Hg.): *Observer le travail*. Paris, S. 61-76.
- Trittel, Nele/Schmidt, Werner/Müller, Andrea/Meyer, Thomas 2010: *Leistungsentgelt in den Kommunen. Typologie und Analyse von Dienst- und Betriebsvereinbarungen*. Berlin.
- Ver.di 2011: *Tarifrunde 2012 TVöD Bund und Kommunen. Daten und Fakten. Tarifbroschüre zum Download auf verdi.de [zuletzt aufgesucht am 18.07.2012]*.

- Vester, Michael 2011: Postindustrielle oder industrielle Dienstleistungsgesellschaft: Wohin treibt die gesellschaftliche Arbeitsteilung? In: WSI-Mitteilungen, 12 (2011), S. 629-639.
- Vogel, Berthold 2009: Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen. Hamburg.
- Vogel, Berthold 2010a: Staatliche Regulierung von Arbeit. In: Fritz Böhle/Voß, Günter G./Wachtler, Günther (Hg.): Handbuch Arbeitssoziologie. Wiesbaden, S. 913-928.
- Vogel, Berthold 2010b: Arbeiten für den Wohlfahrtsstaat als Anerkennungsproblem?! Eine Forschungsskizze. In: Soeffner, Hans-Georg (Hg.): Unsichere Zeiten. Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008. CD-Rom. Wiesbaden.
- Voswinkel, Stephan 2000: Die Anerkennung der Arbeit im Wandel: Zwischen Würdigung und Bewunderung. In: Holtgrewe, Ursula/Voswinkel, Stephan/Wagner, Gabriele (Hg.): Anerkennung und Arbeit. Konstanz, S. 39-61.
- Voswinkel, Stephan 2002: Bewunderung ohne Würdigung? Paradoxien der Anerkennung doppelt subjektiver Arbeit. In: Honneth, Axel (Hg.): Befreiung aus der Mündigkeit. Paradoxien des gegenwärtigen Kapitalismus. Frankfurt a.M./New York, S. 65-92.
- Voswinkel Stephan 2005: Reziprozität und Anerkennung in Arbeitsbeziehungen. In: Adloff, Frank/Mau, Steffen (Hg.): Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität. Frankfurt a.M./New York, S. 237-256.
- Voswinkel, Stephan 2010: Von neuen Freiheiten und Zwängen. Zur Ambivalenz der Sichtbarkeit von Arbeit. In: Forschung Frankfurt, Jg. 28 (2005), H. 2, S. 51-53.
- Voswinkel, Stephan 2012: Anerkennungsverhältnisse im Betrieb und die Regulierung der Arbeitsbeziehungen. Vortrag auf der Tagung des SOFI Göttingen "Spaltung der Arbeitswelt - Prekarität für alle?" am 1.-2. Februar 2012. Manuskript. Internet: [http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Namara\\_Freitag/Material/SOFI-Konferenz/Stephan\\_Voswinkel.pdf](http://www.sofi-goettingen.de/fileadmin/Namara_Freitag/Material/SOFI-Konferenz/Stephan_Voswinkel.pdf) [zuletzt aufgesucht am 26.07.12].
- Weber-Menges, Sonja/Vester, Michael 2011: Probleme einer integrierten Analyse der Entwicklungsdynamiken der Berufsgliederung. In: WSI-Mitteilungen, 12 (2011), S. 667-676.
- Weller, Jean-Marc 1998: La modernisation des services publics par l'utilisateur: une revue de la littérature (1986-1996). In: Sociologie du travail, 3 (1998), S. 365-392.
- Weller, Jean-Marc 1999: L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Paris.