

# Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst

Atypische Beschäftigungsverhältnisse breiten sich in weiten Teilen der Wirtschaft aus, vor allem in einigen Dienstleistungsbereichen. Für die Beschäftigten sind sie mit wesentlich höheren Prekaritätsrisiken verbunden als Normalarbeitsverhältnisse. Inwieweit hat diese Entwicklung auch den öffentlichen Dienst erfasst? Oder stellt er noch ein Bollwerk gegen diesen Trend dar? Diesen Fragen geht der nachfolgende Beitrag nach.

BERNDT KELLER, HARTMUT SEIFERT

## 1. Problemstellung

Der Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes (ÖD) ist nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Analysen.<sup>1</sup> Diese Tatsache ist aus mehreren Gründen erstaunlich: Zum einen ist er quantitativ von erheblicher Bedeutung. Die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden/Gv.) sind mit ca. 4,6 Mio. Arbeitnehmern (ca. 13 % der abhängig Beschäftigten) nach wie vor der größte Arbeitgeber. Zum anderen sind die Regelungs- und Steuerungsmechanismen andere als in der Privatwirtschaft, u. a. wegen des traditionellen Dualismus von öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten und privat-rechtlichem Arbeitnehmerstatus der Tarifbeschäftigte sowie weiterer institutioneller Vorgaben (u. a. Beamtengesetze, Rechtsverordnungen, Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder) (Keller/Henneberger 1999).<sup>2</sup>

Insofern könnte man vermuten, dass dieser Arbeitsmarkt primär Normalarbeitsverhältnisse (NAV) bietet, also Beschäftigungsverhältnisse, die mit unbefristeter Vollzeitbeschäftigung ein Subsistenz sicherndes Einkommen gewährleisten und in die sozialen Sicherungssysteme integriert sind. Öffentliche Arbeitgeber gelten (immer noch weithin) als „Modellarbeitgeber“, die von den in der Privatwirtschaft üblichen und zum Teil umfangreichen Flexibilisierungsstrategien keinen oder weniger Gebrauch machen. Kurзорische Evidenz zeigt jedoch, dass diese Annahme nicht –

oder zumindest nicht mehr und nicht durchgängig – zutrifft. Atypische Beschäftigungsverhältnisse finden sich auch im ÖD (Czerwick 2010; Keller 2010).

Die in den vergangenen Jahren durchgeföhrten Forschungsarbeiten über Formen und Folgeprobleme atypischer Beschäftigungsverhältnisse (zusammenfassend Keller/Seifert 2013) haben genauere Informationen über Entwicklung, Umfang, Verteilung und Strukturmerkmale geliefert – allerdings nur bezogen auf die Gesamtwirtschaft, nicht aber für den ÖD. Diese Wissenslücke ist Hintergrund und Anlass der folgenden Analyse. Im ersten Schritt lösen wir die statistische Sammelkategorie „atypische Beschäftigungsverhältnisse“ auf und unterscheiden, wie in der aktuellen Forschung üblich, zwischen Teilzeit, Mini- und Midijobs, Befristung und Leiharbeit (Abschnitt 2). Im zwei-

1 Die wenigen umfassenden Analysen (Brandes/Buttler 1990; Warsewa et al. 1996; Henneberger 1997) sind älteren Datums und daher mit Blick auf die referierten Daten nicht mehr aktuell.

2 Die traditionellen Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten wurden durch den 2005 für Bund und Kommunen in Kraft getretenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) abgeschafft. Die Länder vollzogen in ihrem eigenständigen, 2006 geschlossenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) diese Änderung nach.

ten Schritt behandeln wir die Frage, ob die einzelnen Formen nicht nur atypisch, sondern zugleich prekär sind (3). Dabei unterscheiden wir kurz-, mittel- und langfristig wirksame Prekaritätsrisiken (Einkommen, Beschäftigungsstabilität, Beschäftigungsfähigkeit, soziale Sicherung) und ermöglichen dadurch eine Abstufung nach Risiken. Abschnitt 4 zieht Schlussfolgerungen aus den deskriptiven Analysen. Wir ziehen Parallelen zur Entwicklung und aktuellen Situation in der Privatwirtschaft, um Gemeinsamkeiten sowie Besonderheiten des ÖD im Vergleich deutlicher charakterisieren zu können. In methodischer Hinsicht verwenden wir in Ermangelung einer umfassenden Erhebung zum Gegenstand im engeren Sinne Angaben aus unterschiedlichen Quellen, vor allem die auf Vollerhebungen basierenden Daten des Statistischen Bundesamtes sowie Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).<sup>3</sup> Auf Letztere greifen wir vor allem zurück, wenn strukturelle Merkmale dargestellt werden, die das Statistische Bundesamt nicht erhebt.

ter den damaligen Bedingungen von Vollbeschäftigung sowie aufgrund der vorherrschenden Geschlechterleitbilder und der familialen Arbeitsteilung waren zusätzliche Arbeitskräfte (in erster Linie bislang nicht erwerbstätige Frauen) anders nicht zu rekrutieren.

Unterscheidet man zwischen den traditionellen Dienstverhältnissen, war der Anstieg bei Arbeitern und Angestellten deutlich größer als bei Beamten, für die im Rahmen der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 Abs. 5 GG) enge rechtlich-institutionelle Beschränkungen galten, die erst sukzessiv gelockert wurden (Keller 1993), aber immer noch Grenzen setzen. Die Differenzierung nach Gebietskörperschaften ergibt, dass die Kommunen sowohl traditionell als auch aktuell deutlich mehr Teilzeitbeschäftigte haben als der Bund.<sup>4</sup>

Eine starke Expansion der Teilzeitbeschäftigung erfolgt seit der Vereinigung: Ihr Anteil verdoppelte sich in zwei Jahrzehnten von 16 auf 32 % und liegt über dem der Gesamtwirtschaft (ca. 26 %), der den höheren Anteil des ÖD sogar einschließt. Diese Entwicklung impliziert wesentliche Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen, weil parallel der erwähnte erhebliche Personalabbau erfolgte. Bei Umrechnung in Vollzeitäquivalente ist der Rückgang deutlicher als bei rein numerischer Betrachtung, d. h. es besteht ein gewisser Substitutionseffekt zwischen (abnehmender) Vollzeit- und (zunehmender) Teilzeitbeschäftigung. Der langfristige Trend geht hin zu einer „schlanken Verwaltung“ bzw. einem „schlanken Staat“ (European Commission 2013).

Der Frauenanteil an den Beschäftigten nahm allmählich zu und lag 2013 bei ca. 55 %. Bei den Teilzeitbeschäftigten beträgt er – ähnlich wie in der Privatwirtschaft – mehr als 80 %. In den unteren und mittleren Qualifikations- und Laufbahngruppen sind Frauen, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung, nach wie vor überrepräsentiert, obwohl Gleichstellungsmaßnahmen früher eingeleitet wurden als in der Privatwirtschaft. Insofern handelt es sich um eine „segmentierte Integration der Frauen“ (Gottschall 2009, S. 471; ähnlich Kroos/Gottschall 2012) in das wohlfahrtsstaatliche Beschäftigungsmodell bzw. um eine nach wie vor bestehende geschlechtsspezifische, vertikale Differenzierung dieses Arbeitsmarktes. Daher ist wiederholt von einem „neuen Normalarbeitsverhältnis“ die Rede, das allerdings mit höheren Prekaritätsrisiken einhergeht als das alte. ►

## 2. Formen atypischer Beschäftigung

Die Beschäftigtenzahl im ÖD nahm seit den frühen 1990er Jahren um ca. ein Drittel (von 6,7 auf 4,6 Mio.) ab. Im Vergleich der OECD-Mitgliedsländer liegt die Beschäftigungsquote im unteren Mittelfeld (OECD 2011). Ein wesentliches Merkmal dieser Entwicklung sind die umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen der vergangenen Jahrzehnte, die nicht nur die ehemaligen Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost umfassten, sondern auch bzw. gerade auf kommunaler Ebene (u. a. in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Personennahverkehr, Krankenhäuser) stattfanden. Diese Privatisierungsmaßnahmen machten ca. 50 % des gesamten Personalabbaus aus. Die Zusammensetzung dieses Arbeitsmarktes in Bezug auf die erwähnten Statusgruppen änderte sich, da Tarifbeschäftigte häufiger als Beamte betroffen waren.

### 2.1 Teilzeitbeschäftigung

Teilzeitarbeit – in Form sozialversicherungspflichtiger, unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse – gab es im ÖD bereits seit den Nachkriegsjahrzehnten. Es handelte sich einerseits aus Arbeitgebersicht um das „klassische“ Flexibilisierungs- bzw. Anpassungsinstrument und bot andererseits aus Arbeitnehmersicht akzeptable Arbeitsbedingungen. Die Ausbau- und Wachstumsphasen des Sozial- und Wohlfahrtsstaates in den 1960er und 70er Jahren waren – in der Bundesrepublik ähnlich wie in anderen Industrieländern – mit einer erheblichen Expansion des Personals verbunden. In diesem „goldenen Zeitalter“ nahmen nicht nur die Zahl, sondern auch der Anteil der Teilzeit- an der Gesamtbeschäftigung allmählich zu (Henneberger 1997). Un-

<sup>3</sup> Für die Auswertung der Daten des SOEP danken wir Susanne Schulz, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>4</sup> Inzwischen besteht ein Rechtsanspruch, bei Vorliegen bestimmter Bedingungen von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung wechseln zu können. Die Große Koalition plant die Einführung einer Rückkehrgarantie von Teilzeit in Vollzeit.

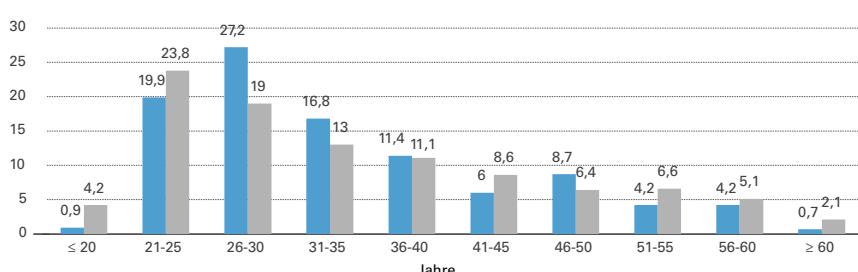
ABB. 1

### Befristet Beschäftigte und Alter – öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft, 2012

Angaben in Prozent

■ öffentlicher Dienst

■ Privatwirtschaft



Quelle: SOEP v29; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

Befristungsquote im ÖD 8 % gegenüber 7 % in der Privatwirtschaft (Ellguth/Kohaut 2013).<sup>7</sup>

- Auswertungen des SOEP kommen für 2003 auf einen Anteil im ÖD von 11,8 % und in der Privatwirtschaft von 6,3 %. In beiden Bereichen haben sich die Anteilswerte bis 2012 erhöht und mit 13,8 bzw. 10,5 % angenähert.

Nach anderen Studien ist ihr Anteil vor allem seit Mitte der 2000er Jahre von etwa 10 % auf ca. 15 % gestiegen und liegt damit deutlich über dem der Gesamtwirtschaft mit 9 bis 10 % (Bellmann et al. 2009; Hohendanner 2010; Tepe/Kroos 2010). Ungeachtet der Differenzen belegen die Daten, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse auch im ÖD verbreitet sind, ihr Anteil dem der Privatwirtschaft entspricht und in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

## 2.2.2 Strukturmerkmale

(1) *Alter:* Befristungen verteilen sich sehr ungleich auf die Alterskohorten: Überproportional häufig betroffen sind Jüngere, deren Aussichten auf dauerhaft-stabile Beschäftigung im ÖD höchst ungewiss und ungünstiger sind als in vielen Branchen der Privatwirtschaft (Bellmann et al. 2009 und Abbildung 1). Auf die Gruppe der 26- bis 35-Jährigen entfällt der im ÖD stärkste und deutlich höhere Anteil als in der Privatwirtschaft. Bei den älteren Alterskohorten hingegen ähnelt die Verteilung der in der Privatwirtschaft.

Die Übernahmequoten, welche die Übernahme von befristeten in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse ausweisen, sind deutlich niedriger als in der Privatwirtschaft (Ellguth/Kohaut 2011), wo sie zwischen 40 und 50 % liegen. Damit ist die ursprünglich bei der Ausweitung der Befristungsoptionen von ihren Propagandisten erhoffte breite „Brückenfunktion“ kaum gegeben, Befristungen werden vielmehr zum „Normaleinstellungsverhältnis“ (Bellmann et al. 2009, S. 389). Anders formuliert: Der Einstieg in das Erwerbsleben wird schwieriger und instabiler; die durchschnittliche Beschäftigungsdauer jüngerer Arbeitnehmer ist kürzer im Vergleich zu früheren Kohorten und der Einstieg in den Arbeitsmarkt erfolgt häufig befristet (Rhein/

## 2.2 Befristete Beschäftigungsverhältnisse

### 2.2.1 Anteilswerte

Befristete Beschäftigungsverhältnisse enden zu einem bestimmten Zeitpunkt automatisch, ohne dass Kündigungsschutzregelungen gelten. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz-TzBfG (§ 14) unterscheidet Befristung mit Sachgrund und sachgrundlose Befristung (von maximal zwei Jahren; maximal drei Verlängerungen). Für den ÖD gilt darüber hinaus der Sondertatbestand der sogenannten Haushaltsbefristung, wenn „der Arbeitnehmer aus Haushaltssmitteln vergütet wird, die haushaltsrechtlich für eine befristete Beschäftigung bestimmt sind und er entsprechend beschäftigt wird“ (§ 14 Abs. 1, Satz 2 Nr. 7 TzBfG). Diese Sonderregelung erweitert die Handlungsoptionen öffentlicher Arbeitgeber im Vergleich zu denen privater.

Ähnlich wie Teilzeit- haben auch befristete Beschäftigungsverhältnisse Tradition; der ÖD nahm bereits in den 1980er Jahren im Vergleich zur Privatwirtschaft eine Vorreiterrolle ein (Büchtemann 1989; Warsewa et al. 1996; Henneberger 1997). Die aktuell verfügbaren Daten erlauben folgende Aussagen:

- Die amtliche Personalstandstatistik beziffert für 2012 die Zahl der „Arbeitnehmer mit Zeitvertrag“<sup>5</sup> auf knapp 404.000, von denen ca. 206.000 Vollzeit- und ca. 197.000 Teilzeitbeschäftigte sind (Statistisches Bundesamt 2013, S. 77). Der Anteil beträgt 8,8 %. Der Frauenanteil liegt bei ca. 57 % und damit knapp über ihrem Anteil an allen Beschäftigten. Unterscheidet man nach Gebietskörperschaften, sind Befristungen bei Gemeinden und Ländern häufiger als beim Bund.<sup>6</sup>
- Eine Studie, basierend auf Daten des IAB-Betriebsp Panels, gelangt zu ähnlichen Ergebnissen. Demnach beträgt die

5 Arbeitnehmer mit Zeitvertrag sind laut offizieller Definition „Arbeitnehmer in einem befristeten privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis. Geringfügig Beschäftigte und Auszubildende werden in der Personalstandstatistik gesondert ausgewiesen und sind nicht in der Zahl der Arbeitnehmer mit Zeitvertrag enthalten“ (Statistisches Bundesamt 2013, S. 11).

6 Beim Bund hatten 2012 „rund 10.000 befristet Beschäftigte einen kalendermäßig befristeten Arbeitsvertrag“ (Deutscher Bundestag 2013, S. 7).

7 Die zugrunde liegenden Daten des IAB-Betriebsp Panels beziehen sich auf Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, schließen aber Beamte ein (Bellmann et al. 2009, S. 364, 367).

Stüber 2014). Dieser Befund gilt nicht nur für die Privatwirtschaft, sondern vor allem für den ÖD, der hohe Eintrittsbarrieren durch häufige Befristungen aufweist. Eine Folge auf individueller Ebene besteht in größerer, länger andauernder wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit.<sup>8</sup>

(2) *Qualifikation:* Befristet Beschäftigte im ÖD weisen ein deutlich höheres Ausbildungsniveau auf als in der Privatwirtschaft, was durch die Anforderungen der Aufgabenstellung erklärt werden kann (Abbildung 2). Vor allem der Anteil der Beschäftigten mit Fach- oder Hochschulabschluss, von denen fast die Hälfte einen befristeten Arbeitsvertrag hat, fällt auf und verweist auf Besonderheiten, auf die unten eingegangen wird. Beschäftigte ohne Berufsausbildung spielen dagegen eine wesentlich geringere Rolle. Dieses Strukturmuster spiegelt in etwa die qualifikatorischen Unterschiede aller Beschäftigten zwischen ÖD und Privatwirtschaft.

(3) *Geschlecht und Arbeitszeit:* Befristete Beschäftigungsverhältnisse betreffen Frauen überproportional. Insgesamt sind 58 % aller Beschäftigten im ÖD weiblich,<sup>9</sup> unter den befristet Beschäftigten sind es jedoch knapp 62 %. Hinzu kommt, dass knapp 37 % der befristet Beschäftigten Teilzeitarbeit leisten, weit überwiegend sind dies wiederum Frauen. Demgegenüber liegt die Teilzeitquote unter den unbefristet Beschäftigten im ÖD bei lediglich gut 20 %. Auf Frauen im ÖD treffen also häufig zwei Merkmale atypischer Beschäftigung gleichzeitig zu.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Praxis der Befristung ist auch im ÖD weit verbreitet und geht über die „klassischen“ Begründungen der Behebung kurzfristig auftretender Personalengpässe (wie zeitweise Vertretung bei Krankheit, Urlaub oder Elternzeit) hinaus. Auf Bundesebene beschäftigen die Bundesministerien (74 %) und die nachgeordneten Behörden (78 %) überproportional viele Berufseinsteiger mit befristeten Verträgen (Spiegel Online 2013).

### 2.3 Geringfügige Beschäftigung/Minijobs

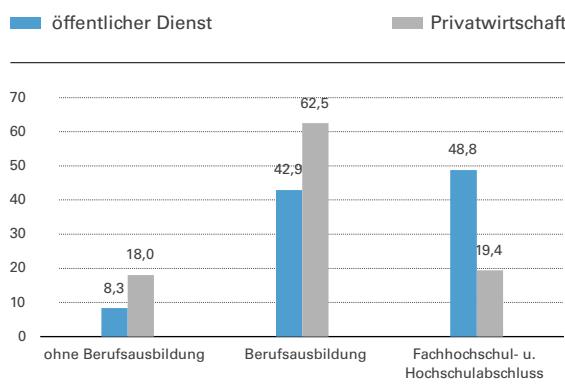
Im Rahmen der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Gesetze) erfolgte die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu Minijobs durch Erhöhung der Einkommensgrenze (ab 2003 auf 400,- €; ab 2013 auf 450,- €) bei gleichzeitigem Wegfall der Arbeitszeitgrenzen. Dieser Schritt führte in der Gesamtwirtschaft zu einer deutlichen Zunahme (auf mehr als 7 Mio. oder ca. 20 % aller abhängig Beschäftigten, Minijobs als Nebentätigkeit eingeschlossen). Minijobs sind nach Teilzeit die zweithäufigste Form atypischer Beschäftigung (Keller/Seifert 2013).

In Bezug auf den ÖD bestehen methodische Probleme ihrer Erfassung in den offiziellen, vom Statistischen Bundesamt regelmäßig erhobenen Daten: „In den Veröffentlichungen

ABB. 2

#### Befristet Beschäftigte und Qualifikationen – öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft, 2012

Angaben in Prozent



Quelle: SOEP v29; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

der Personalstandstatistik werden in der Regel geringfügig Beschäftigte nicht mit ausgewiesen, da sie weder in den Stellenplänen der Haushalte enthalten sind noch nach tarifvertraglichen Regelungen vergütet werden. Aus diesen Gründen erfolgt deren Nachweis nur nachrichtlich“ (Statistisches Bundesamt 2013, S. 102).

Legt man die Daten des SOEP zugrunde,<sup>10</sup> kommt man auf einen Anteil der Minijobber an allen im ÖD Beschäftigten von 4,6 % gegenüber 10,7 % in der Privatwirtschaft. Hierbei handelt es sich um ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Seit 2003, dem Zeitpunkt vor der Deregulierung der geringfügigen Beschäftigung im Zuge der Hartz-Gesetze, hat diese Beschäftigungsform deutlich zugelegt von 3,5 % im ÖD und 8,2 % in der Privatwirtschaft. Beschäftigte des ÖD üben häufiger (6,6 %) als in der Privatwirtschaft (4,7 %) Nebentätigkeiten auf Basis von Minijobs aus. Anhand der Datenquellen lässt sich nicht identifizieren, in welchen Wirtschaftsbereichen diese Nebentätigkeiten geleistet werden. Der Frauenanteil beträgt 71 % und liegt damit etwas unter dem Anteil in der Privatwirtschaft (76 %). Auffallend ist auch bei dieser Form die ungleiche Verteilung auf Beschäftigungsbereiche: Die Schwerpunkte liegen im ►

8 Die Antwort des Bundesministeriums des Innern (BMI) auf eine aktuelle Anfrage der Bundestagsfraktion der Linken besagt, dass 8,7 % der Arbeitnehmer von Bund, Ländern und Gemeinden, aber 22,3 % aller Arbeitnehmer unter 30 Jahren einen befristeten Arbeitsvertrag haben.

9 Hierbei handelt es sich um Daten des SOEP, die etwas über denen des Statistischen Bundesamtes liegen.

10 Minijobber wurden über das Einkommen erfasst.

ABB. 3



verhältnis auf Basis von Midijobs oder von voll versicherungspflichtiger Teilzeit begründen.

## 2.4 Midijobs

Kaum Beachtung in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion finden Midijobs. Hierbei handelt es sich um eine im Zuge der Hartz-Gesetze eingeführte Kategorie der Beschäftigung, die eine Subform der Teilzeitarbeit darstellt. Die Einkommen können in einer „Gleitzone“ liegen, die bis 2012 zwischen 401 und 800 € lag und seit 2013 zwischen 451 und 850 € beträgt. Die Beiträge zur Sozialversicherung steigen allmählich bis auf die volle Höhe. Midijobs expandierten im Jahr 2012 deutlich auf knapp 4 % der abhängig Beschäftigten (Keller/Seifert 2013). Auf einen mit 3,7 % für den ÖD und 4,6 % für die Privatwirtschaft vergleichbaren Wert kommen Daten auf Basis des SOEP.<sup>12</sup>

## 2.5 Leiharbeit

Leiharbeit sollte ursprünglich der Überbrückung von kurzfristig auftretendem Personalbedarf dienen. Daten für den ÖD liegen nur für die Bundesebene vor (Czerwick 2010, S. 171). Laut Angaben der Bundesregierung waren mehr als 2.000 Leiharbeitnehmer in Bundesministerien und nachgeordneten Behörden tätig (Deutscher Bundestag 2009, S. 15). 2010 waren es 1.593, 2011 1.089 (Deutscher Bundestag 2012, S. 2). 2012 „hat der Anteil von Beschäftigten in einem Leiharbeitsverhältnis zu den Bundesbeschäftigte... durchschnittlich unter 0,1 Prozent betragen“ (Deutscher Bundestag 2013, S. 2; ähnlich Deutscher Bundestag 2012, S. 3).

Leiharbeit spielt nicht nur auf Bundesebene, sondern im gesamten ÖD eine geringere Rolle als in der Privatwirtschaft (Ellguth/Kohaut 2011), wo sie vor allem Großbetriebe des produzierenden Gewerbes nutzen. Nach den SOEP-Daten lag die Quote der Leiharbeitnehmer 2012 im ÖD bei 2,0 % und in der Privatwirtschaft bei 3,5 %. Die spezifischen Tätigkeiten vor allem in „Erziehung und Unterricht“ sowie in öffentlichen Verwaltungen dürften gegen Leiharbeit sprechen. Es besteht auch kein dem Privatbereich vergleichbarer Flexibilitätsbedarf, Leiharbeit zur Überbrückung konjunktureller Zyklen zu nutzen.

Bereich Erziehung und Unterricht mit einem Anteil von 38 % aller Minijobber im ÖD, gefolgt vom Gesundheitswesen mit 27 %.<sup>11</sup>

Die Qualifikationsstruktur der Minijobber im ÖD zeigt einige Auffälligkeiten gegenüber der Privatwirtschaft (*Abbildung 3*). Nur ein gutes Viertel übt Tätigkeiten aus, die keinen beruflichen Abschluss erfordern, während es bei den übrigen Beschäftigten sogar fast ein Drittel ist. Ins Auge fällt auch der vergleichsweise hohe Anteil (22 %) von geringfügig Beschäftigten in hoch qualifizierten Tätigkeiten, die Fach- bzw. Hochschulabschluss voraussetzen, gegenüber nur 7 % in der Privatwirtschaft. Dieser Befund hat mit der starken Konzentration von Minijobbern auf den Wirtschaftsbereich Erziehung und Unterricht zu tun. Im ÖD entfallen 24 % aller Beschäftigten auf diese Gruppe, in der Privatwirtschaft sind es nur 2 %.

Die Hartz-Reformen haben die Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit (auf 15 Stunden) abgeschafft. Die Mehrheit ist unter dieser Schwelle geblieben – gut jeder sechste Minijobber arbeitet länger, einige sogar deutlich mehr als 20 Stunden pro Woche, sodass bei diesen Arbeitszeiten nur geringe Stundenlöhne erzielt werden können.

Im Vergleich zur Privatwirtschaft zeigt die Zeitstruktur nur geringe Unterschiede. Mit 11,6 Stunden (Std.) ist die durchschnittliche Arbeitszeit etwas kürzer als im privaten Sektor (13,2 Std.), der Anteil der Beschäftigten mit Arbeitszeiten unterhalb der 15-Stunden-Marke etwas größer und der über 21 Std. etwas kleiner. Legt man den ab 2015 geltenden gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € zugrunde, errechnet sich eine zeitliche Höchstgrenze von knapp 13,5 Std. pro Woche. Längere Wochenarbeitszeiten würden ein Beschäftigungs-

11 Auswertungen auf Basis von Daten der Minijobzentrale kommen zu anderen Befunden (Czerwick 2007, 2010). Ob ausgehend von den dort ausgewählten Beschäftigungsbezirken die reine Addition einen validen Näherungswert ergeben kann, ist ungewiss. Der Anteil der Minijobs liegt bei diesem Vorgehen im zweistelligen Prozentbereich. Demgegenüber ergeben Studien auf Basis des IAB-Betriebspansels eine Quote von lediglich 3 %, die damit erheblich unter der der Privatwirtschaft liegt (Ellguth/Kohaut 2011, S. 2013).

12 Die Anteilswerte wurden, da die zur Verfügung stehenden Datenquellen keine Aussagen über die Beschäftigungsform treffen, über das Einkommensintervall zwischen 400 und 800 € berechnet.

Werkverträge bzw. freie Mitarbeit können als funktionales Äquivalent zur Leiharbeit angesehen werden. In der Gesamtwirtschaft stieg die Zahl der freien Mitarbeiter zwischen 2002 und 2012 von 350.000 auf 600.000, ihr Umfang entspricht etwa dem der Leiharbeit (Hohendanner 2014). Zu den überproportional häufigen Beschäftigungsbereichen von freien Mitarbeitern mit Werk- oder Dienstverträgen zählt „Erziehung und Wissenschaft“, wo bspw. Hochqualifizierte als „freie“ Lehrbeauftragte im Bildungssektor beschäftigt werden (Hohendanner 2013). Insgesamt gilt: „Die simultane Existenz von regulierten (evtl. „teureren“) Erwerbsformen und unterregulierten bzw. kostengünstigeren Beschäftigungsformen ist charakteristisch für das deutsche Beschäftigungssystem“ (Hohendanner 2013, S. 5).

## 2.6 Zwischenfazit

Die präsentierten Daten belegen, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse – entgegen in der Öffentlichkeit sowie Teilen der Wissenschaft weit verbreiteten Einschätzungen – längst auch im ÖD erhebliche Bedeutung erlangt haben. Ihr Anteil lag 2012 im ÖD mit 37 % sogar leicht über dem Wert der Privatwirtschaft (36 %). Demgegenüber dominierte traditionell – sowohl gemäß Selbstverständnis des ÖD als auch faktisch – das vergleichsweise homogene NAV, das jedoch erodiert. Die langfristigen Entwicklungen von Teilzeit- und befristeten Beschäftigungsverhältnissen zeigen, dass es sich keinesfalls nur um aktuelle Trends als Reaktion auf wachsende Haushaltsdefizite in Folge der Finanz- und Schuldenkrise handelt. Vielmehr standen die Arbeitgeber des ÖD schon länger unter permanentem Konsolidierungsdruck und weiteten atypische Beschäftigungsformen als Reaktion auf ihre Haushalts- und Finanzierungsprobleme sowie spezifische Aufgabenstellungen aus.

Weiterhin belegen die Daten, dass Personalpolitik und -management der öffentlichen Arbeitgeber im föderal organisierten Staat mit seiner strikten Zuordnung bzw. Delegation von Aufgabenbereichen weder vertikal (zwischen den Gebietskörperschaften) noch horizontal (auf Ebene einzelner Gebietskörperschaften) einheitlich-standardisiert sind oder eng koordiniert werden.<sup>13</sup> Vor allem die Kommunen setzen wegen ihrer rechtlich eingeschränkten Handlungsoptionen (Keller 2014) auf weitergehende Flexibilisierungsmaßnahmen durch Ausbau atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Weiterhin ergeben sich deutliche Unterschiede in Bezug auf einzelne Beschäftigungsbereiche, die neben rechtlich-institutionellen Bedingungen in unterschiedlichem Maße Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind (zu Beispielen vgl. Kroos et al. 2011).

Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und ÖD ergeben sich weniger bei Gesamtumfang bzw. -anteil als vielmehr bei der Nutzungsintensität bestimmter Formen atypischer Beschäftigung: Der ÖD als Teil des Dienstleistungssektors weist eine höhere Teilzeit-, in etwa gleiche Befristungs- und Minijob- und eine niedrigere Leiharbeitsquote auf; sie korrespondieren mit den spezifischen Bedin-

gungen der Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen (wie geringere Konjunkturabhängigkeit als im produzierenden Gewerbe, hoher Anteil aufgrund gesetzlicher Vorgaben zu erstellender Güter und Dienstleistungen, größere Beschäftigungs- bzw. Verwaltungseinheiten).<sup>14</sup> Zu erwähnen bleibt, dass atypische Beschäftigungsformen auch kombiniert auftreten können, u. a. Teilzeit und Befristung bei Neueinstellungen, etwa in Hochschulen oder Schulen. Daraus folgt auch im ÖD aus Arbeitnehmersicht eine Kombination der Folgeprobleme, d. h. eine Erhöhung der Beschäftigungs- und Prekaritätsrisiken.

## 3. Atypische und prekäre Beschäftigung

Wir unterscheiden im Gegensatz zur öffentlichen Diskussion sowie Teilen des wissenschaftlichen Diskurses systematisch zwischen atypischer und prekärer Beschäftigung. Nicht sämtliche atypische Beschäftigungsverhältnisse sind notwendigerweise prekär und umgekehrt sind NAV nicht frei von Prekaritätsrisiken.

### 3.1 Prekaritätsrisiken

Prekaritätsrisiken sind: Einkommen, Beschäftigungsstabilität, Beschäftigungsfähigkeit und soziale Sicherung (Keller/Seifert 2007). Sie beziehen sich auf den Arbeitsmarkt und decken dessen kurz-, mittel- und langfristige Risiken ab. Die Unterscheidung operationalisierbarer Prekaritätsrisiken ermöglicht eine Abstufung zwischen Ausprägungen und damit eine differenzierte Betrachtung. Insgesamt sind atypische Beschäftigungsverhältnisse deutlich häufiger von Prekaritätsrisiken betroffen als NAV (Keller/Seifert 2013). Dieser Befund gilt sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den ÖD.

(1) *Niedriglohnrisiko:* Soziale Risiken können wegen zu niedriger Einkommen bestehen. Diese Risiken sind im ÖD weniger deutlich ausgeprägt, da die tariflichen Deckungsraten (mit über 90 %) vergleichsweise hoch sind (Ellguth/Kohaut 2011). Außerdem ist die Verdienststruktur im ÖD stärker gestaucht als in der Privatwirtschaft, d. h. die Einkommen der unteren Vergütungsgruppen sind vergleichsweise höher (Tepe/Kroos 2010).<sup>15</sup> Unter diesen Vorzeichen über- ►

13 Der Anteil der Personal- an den Gesamtausgaben weist erhebliche Unterschiede auf (Bund ca. 10 %, Länder ca. 37 %, Kommunen ca. 26 %; vgl. Keller 2011, S. 2340f.).

14 Gewisse Ähnlichkeiten bestehen mit der Verteilung der Formen in privaten Dienstleistungssektoren, etwa eine niedrige Leiharbeitsquote.

15 Die Vergütung der untersten Gruppe liegt 2014 zwischen 1.542 und 1.719 € (WSI-Tarifarchiv 2014).

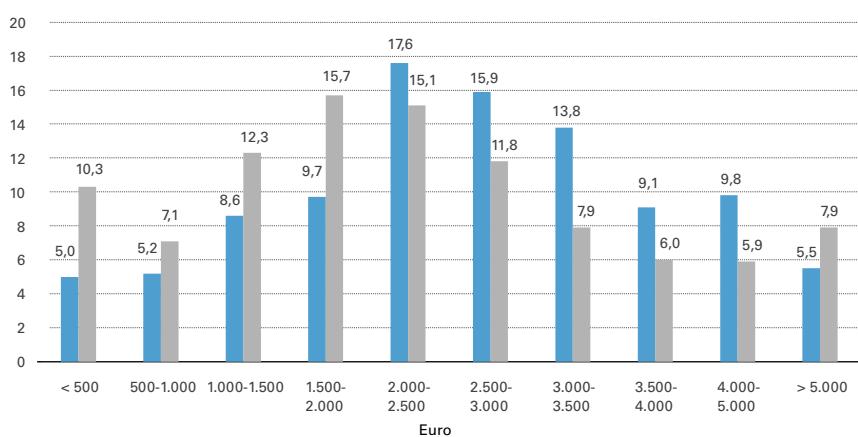
ABB. 4

**Bruttoeinkommen monatlich – öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft, 2012**

Angaben in Prozent

■ öffentlicher Dienst

■ Privatwirtschaft



Quelle: SOEP v29; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

rascht es auch nicht, dass die durchschnittlichen Stundenlöhne im ÖD mit gut 18,- € deutlich über denen in der Privatwirtschaft (16,17 €) liegen. Noch größer fallen die Lohndifferenzen aus, wenn man den Medianwert zugrunde legt, der im ÖD bei 16,80 €, in der Privatwirtschaft bei 13,90 € liegt. Bei den Vergleichen der Stundenlöhne ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beschäftigten im ÖD ein höheres Qualifikationsniveau aufweisen als im Vergleichssektor.

Auch die Verteilung der monatlichen Bruttoeinkommen zeigt deutliche Unterschiede. Die unteren Einkommensklassen sind in der Privatwirtschaft wesentlich stärker besetzt als im ÖD (*Abbildung 4*). Zu einem Teil ist diese Struktur auf den höheren Anteil von Mini- und Midijobs in der Privatwirtschaft zurückzuführen.

Auskunft über das Ausmaß prekärer Löhne gibt der Anteil der Niedriglohnbezieher.<sup>16</sup> 2012 lag er mit gut 9 % deutlich unter dem Niveau des privaten Sektors von 25 %. Groß sind auch die Unterschiede zwischen den Beschäftigten mit Niedriglohn, die im NAV arbeiten, und jenen in atypischen Beschäftigungsformen. Für den ÖD lauten die Werte 19,1 % und 3,8 %, in der Privatwirtschaft liegen sie mit 46,7 % und 14,3 % wesentlich höher (*Abbildung 5*).

Dementsprechend ist auch der Anteil der Beschäftigten, die ab 2015 den gesetzlichen Mindestlohn erhalten, im ÖD mit 6 % gegenüber 15 % im Vergleichsbereich deutlich niedriger (*Abbildung 6*). Während im ÖD 13 % der atypisch Beschäftigten mit einem höheren Lohn rechnen können, sind es im privaten Sektor sogar 31 %. Deutlich niedriger liegen die Vergleichswerte bei den Beschäftigten mit NAV: im ÖD sind lediglich 2 % Mindestlohnbezieher und im Vergleichssektor sind es 7 %.

Der geringere Anteil an Prekaritätslöhnen im ÖD hängt auch mit der niedrigeren Quote der Minijobs zusammen, die in hohem Maße von Einkommensprekarität betroffen sind. Einkommensprobleme können auch bei einer über einen längeren Zeitraum ausgeübten Teilzeittätigkeit entstehen, da diese mit proportionalen Reduktionen des Ein-

16 Der Niedriglohn ist definiert als Lohn, der weniger als zwei Drittel des Medianlohnes beträgt.

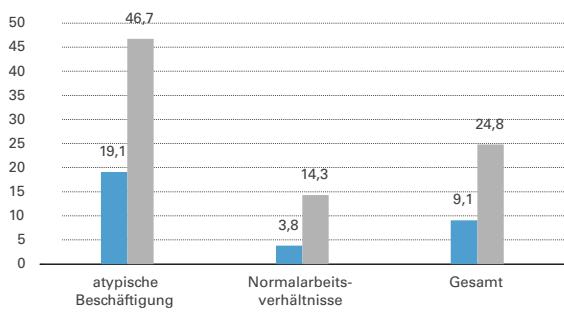
ABB. 5

**Anteil Niedriglohnbezieher – öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft, 2012**

Angaben in Prozent

■ öffentlicher Dienst

■ Privatwirtschaft



Quelle: SOEP v29; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

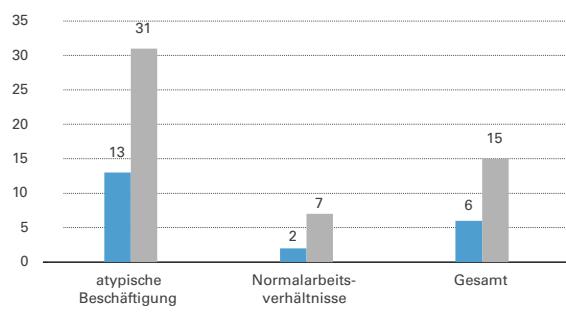
ABB. 6

**Anteil Beschäftigte mit Lohn unter 8,50 € – öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft, 2012**

Angaben in Prozent

■ öffentlicher Dienst

■ Privatwirtschaft



Quelle: SOEP v29; Darstellung der Autoren.

WSI Mitteilungen

kommens verbunden ist. So kann eine reguläre Teilzeittätigkeit, wenn im Haushalt ein Einkommen aus einem NAV zur Verfügung steht, phasenweise die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder Beruf und Ausbildung eher ermöglichen als eine Vollzeittätigkeit und daher auch im Interesse der Beschäftigten liegen – mit allerdings deutlichen Folgen für die eigenständige Rente.

(2) **Beschäftigungsrisiko:** Mittelfristig können Risiken wegen der häufig geringen Beschäftigungsstabilität auftreten. Dieses Risiko besteht auch im ÖD nicht bei allen Formen atypischer Beschäftigung:<sup>17</sup> Befristete Beschäftigung, die zweite im ÖD häufige Form, ist höheren Risiken ausgesetzt als reguläre Teilzeit. Die ex definitione zunächst fehlende Beschäftigungsstabilität kann nicht nur Mobilität behindern, sondern auch langfristig zu Lücken bei den Ansprüchen an die Rentenversicherung führen. Analysen für 2008 bestätigen, dass nach wie vor die Sicherheit des Arbeitsplatzes für die Mehrzahl der Beschäftigten höher ist als in der Privatwirtschaft (Ellguth/Kohaut 2011). Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist deutlich geringer. Allerdings differenziert diese Analyse nicht nach Beschäftigungsformen. Sie zeigt aber, dass der Wechsel aus einer befristeten in eine unbefristete Stelle im ÖD seltener gelingt als in der Privatwirtschaft; die Hürden, prekärer Beschäftigung zu entgehen, sind im ÖD höher.

(3) **Risiko Beschäftigungsfähigkeit:** Sicherung und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit auf dem internen wie externen Arbeitsmarkt hängen neben dem gesundheitlichen Status wesentlich von der Anpassung der beruflichen Qualifikationen an sich ändernde Nachfrageprofile ab. Neben einer abgeschlossenen Erstausbildung kommt es auf über die Erwerbsbiografie verteilte Weiterbildungsmaßnahmen an.

Zur Situation im ÖD liegen nur wenige Informationen über Weiterbildungsaktivitäten vor, die zudem nicht auf die besondere Lage der atypisch Beschäftigten eingehen. Die vorhandenen Daten lassen keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu. Bahnmüller/Hoppe (2014) kommen in einer Studie, die sich ausschließlich mit Kommunalverwaltungen befasst, zu dem Schluss, dass von einer Besserstellung des ÖD nicht ausgegangen werden kann, er sei kein Vorbild bei der Weiterbildung. Eine andere Studie gelangt zu dem Ergebnis, dass „der öffentliche Sektor [...] etwas mehr zu bieten“ (Ellguth/Kohaut 2011, S. 27) hat.

Laut SOEP-Daten besitzen atypisch Beschäftigte im ÖD bessere Chancen auf berufliche Weiterbildung als in der Privatwirtschaft.<sup>18</sup> Dieser Befund gilt für alle Qualifikationsgruppen. Die Teilnahmequoten sind in der Privatwirtschaft nur etwa halb so hoch wie im ÖD, abgesehen von Beschäftigten mit Fach- bzw. Hochschulabschluss. Die intensiveren Qualifizierungsaktivitäten des ÖD könnten mit den Regelungen des § 5 TVöD und TV-L zu tun haben, die zwar keinen individuellen Anspruch der Beschäftigten auf Weiterbildung vorsehen, aber auf ein regelmäßiges Gespräch mit Vorgesetzten über einen möglichen Qualifizierungsbe-

darf (§ 5 Abs. 4). Empirische Analysen, die die organisatorischen, zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Weiterbildungsbeteiligung von atypisch Beschäftigten ausleuchten, sind nicht bekannt.

(4) **Risiko Altersarmut:** Langfristig bestehen erhebliche Risiken vor allem bei der Alterssicherung, zumindest wenn man zwischen eigenen und abgeleiteten Ansprüchen unterscheidet und aus Gleichstellungsgründen explizit auf eigene abstellt. Die Höhe der Alterssicherung hängt, da das Äquivalenzprinzip gilt, wesentlich ab von Höhe und Dauer der geleisteten Beiträge bzw. vorheriger Erwerbstätigkeit.<sup>19</sup> Langfristig steigen die Risiken (besonders bei geringfügiger Beschäftigung/Minijobs, aber auch bei den anderen Formen, selbst bei dauerhafter Teilzeit). Das Problem verschärft sich durch die geplante weitere Absenkung des Netto-Rentenniveaus bis 2029 auf 43 % von knapp 50 % im Jahre 2012. Es werden dann – ähnlich wie in der Privatwirtschaft – ergänzende Leistungen notwendig (Grundsicherung im Alter), die aus Steuermitteln zu finanzieren sind.

Zusammenfassend gilt: Es gibt im ÖD prozentual ähnlich viele atypische Beschäftigungsverhältnisse wie in der Privatwirtschaft. Die Prekaritätsrisiken sind insgesamt jedoch deutlich geringer. Die gegenüber der Privatwirtschaft wesentlich höhere tarifliche Deckungsrate schützt Beschäftigte und speziell solche in atypischen Formen erheblich besser vor Prekaritätslöhnen. Auch die Bedingungen, die Beschäftigungsfähigkeit durch berufliche Weiterbildung zu erhalten und zu steigern, sind für atypisch Beschäftigte etwas besser. Insgesamt ist der ÖD trotz der Ökonomisierungstendenzen noch ein Beschäftigungsbereich mit vergleichsweise geringen Prekaritätsrisiken. Er ist aber nicht prekaritätsfrei.

### 3.2 Aktuelle Entwicklungen

Die Tarifpartner führten Mitte der 2000er Jahre in den neu ausgehandelten TVöD und TV-L eine Niedriglohngruppe für „einfachste Tätigkeiten“ (E1) ein, die es in den vorherigen Tarifverträgen nicht gab. Sie soll weitere Privatisierungen und Outsourcing verhindern bzw. die Konkurrenz ►

17 Auch in der Privatwirtschaft weist reguläre Teilzeit in dieser Hinsicht keine besonderen kurz- und mittelfristigen Risiken auf, die durchschnittliche Beschäftigungsdauer beträgt ca. elf Jahre (Rhein/Stüber 2014).

18 Ausgewertet wurden Daten des SOEP für 2008, da die nachfolgenden Erhebungswellen keine Fragen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung enthalten. Berufliche Weiterbildung umfasst hier die Teilnahme an berufsbezogenen Kursen und Lehrgängen.

19 Eine dauerhafte Halbierung der Arbeitszeit hat eine Halbierung der Ansprüche an die Rentenversicherung und damit eine nicht-subsistenzsichernde Rente zur Folge.

fähigkeit des ÖD gegenüber der Privatwirtschaft sichern. Für alle Beschäftigten gilt das Prinzip der Besitzstandswahrung, sodass sich diese Einstufung ausschließlich auf Neueinstellungen bezieht, deren Zahl sich aufgrund der restriktiven Personalpolitik auf niedrigem Niveau bewegt.<sup>20</sup>

Die Zahl der Beschäftigten in dieser Entgeltgruppe vervierfachte sich zwischen 2006 und 2011 (von ca. 4.000 auf über 17.000). Ihr Anteil an den Beschäftigten bleibt zumindest bisher (mit 0,6 %) gering, trotz einer gewissen Bedeutung bei Neueinstellungen. Der Anteil der Frauen beträgt fast 80 %. Bedeutung erlangt diese Einstufung aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Aufgabenverteilung bzw. der auszuübenden Tätigkeit vor allem bei Gemeinden/Gv. (mit einem Anteil von fast 90 %), deutlich weniger hingegen auf Landesebene (knapp 7 %) (Briken et al. 2014). Die Besetzung der Niedriglohngruppe ist im ÖD niedriger als in den Branchen der Privatwirtschaft (vor allem Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe, personenbezogene Dienstleistungen) (Rhein 2013).

In der aktuellen Diskussion um die Einführung eines allgemein verbindlichen, einheitlichen Mindestlohns findet der ÖD kaum Berücksichtigung (eine Ausnahme bilden Stops/vom Berge 2013). Ein wesentlicher Grund sind die – trotz der eingetretenen institutionellen Veränderungen einer gewissen Dezentralisierung – hohen tariflichen Deckungsraten von mehr als 90 % (Ellguth/Kohaut 2011), die – ähnlich wie die betrieblichen – erheblich über denen in der Privatwirtschaft liegen und eine Unterschreitung tariflich vereinbarter Untergrenzen verhindern.<sup>21</sup>

#### 4. Schlussbetrachtung

Bund, Länder und Gemeinden sind längst nicht mehr die „Modell-Arbeitgeber“ der Nachkriegsjahrzehnte und nehmen ihre ehemalige Vorbildfunktion für die Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft nicht mehr oder nur mit Abstrichen wahr (Tepe/Kroos 2010; Briken et al. 2014). Die Dichotomie öffentliche versus private Arbeitgeber bildet die realen Verhältnisse längst nicht mehr ab. Diese Entwicklung ist nicht nur charakteristisch für die Bundesrepublik, sondern auch für andere EU- bzw. OECD-Länder (Bach/Kessler 2007).

Die einzelnen Arbeitgeber (und ihre Verbände) sind die treibenden Kräfte. Die anderen korporativen Akteure – Gewerkschaften (der Tarifbeschäftigen) sowie die in geringerem Maße betroffenen Interessenverbände (der Beamten) – können nur reagieren; vereinheitlichende Interessenpolitik wird in Folge der Heterogenisierung der Beschäftigungsverhältnisse schwieriger. Die Arbeitgeber erweitern ihre Handlungsoptionen und passen ihre Personalstrategien in Zeiten anhaltender Finanzierungsprobleme, vor denen die öffentlichen Haushalte in Anbetracht steigender Verschuldungsquoten und daraus resultierender Konsolidie-

rungsmaßnahmen stehen, an die der privaten Arbeitgeber an. Sie differenzieren deutlich nach Beschäftigungsbereichen; u. a. entwickeln sie seit den 1990er Jahren im Rahmen von „new public management“ bzw. seiner deutschen Variante des „neuen Steuerungsmodells“ (Naschold/Bogumil 2000) an Vorbildern der Privatwirtschaft ausgerichtete, stärker markt- bzw. effizienzorientierte Strategien, die vor allem auf der kommunalen Ebene eingesetzt werden.

Die hochgradige Segmentierung des Arbeitsmarktes des ÖD ist definitiv kein aktuelles Phänomen (Keller 1993; Henneberger 1997). Traditionell bestehen horizontale und vertikale Trennlinien zwischen heterogenen Teilarbeitsmärkten bzw. dauerhaft voneinander abgegrenzten Segmenten (u. a. aufgrund des rechtlichen Dualismus der Beschäftigungsverhältnisse und der daraus resultierenden unterschiedlichen Regelungsmodi). Diese Spaltungstendenzen werden langfristig durch den mehr oder weniger systematischen Ausbau atypischer Beschäftigungsverhältnisse verstärkt. Im Rahmen der Heterogenisierung der Beschäftigungsbedingungen, die inzwischen auch im ÖD zur Dualisierung tendieren, erfolgt eine Verschiebung zwischen den Segmenten: die intern-stabilen (NAV und sozialversicherungspflichtige Teilzeit) stellen den abnehmenden Regelfall, die extern-instabilen (vor allem Befristungen) den zunehmenden Ausnahmefall dar. Die Folgen sind eine allmähliche Verfestigung und Verstärkung der innerhalb des ÖD bereits bestehenden Arbeitsmarktstrukturierung bzw. eine Zunahme der Segmentation.

In der Sicht einer anderen Arbeitsmarkttheorie (Lindbeck/Snowe 1988, 2001) wird die Kluft zwischen Insidern und Outsidern größer; der (Bestands-)Schutz der einen ist das (Beschäftigungs-)Risiko der anderen. Die Beschäftigungschancen der Berufseinsteiger verschlechtern sich im Vergleich zu früheren (Alters-)Kohorten infolge von Prozessen kollektiver Schließung, d.h. durch die geringe Zahl der Neueinstellungen sowie aufgrund niedriger Übernahmekoten von befristeter in unbefristete Beschäftigung.

Diese grundlegende Umorientierung der Beschäftigungsstrategien wird in Anbetracht der Schuldenbremsen auf nationaler (Art. 109 GG) und EU-Ebene, die eingeführt sind und in den nächsten Jahren implementiert werden, weiter forschreiten; die Haushaltskonsolidierung wird weiterhin sämtliche Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden/Gv.) betreffen.

Eine bisher nicht hinreichend beachtete Folge der Personalpolitik der vergangenen Jahrzehnte besteht in dem

20 Diese Entwicklung belegt, dass die genannten Prekaritätsrisiken nicht ausschließlich bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen auftreten; gleichwohl sind deren Risiken überproportional hoch.

21 Wahrscheinlich findet eine Unterschreitung der in TVöD und TV-L vereinbarten Bedingungen faktisch tatsächlich nicht statt, sodass das Prinzip „equal pay“ im Sinne von gleicher Bezahlung bei gleicher Tätigkeit tatsächlich gilt.

Problem, dass der ÖD aufgrund der von ihm gebotenen Bedingungen (u. a. höhere Eintrittsbarrieren an den wenigen, klar definierten „ports of entry“, verschlechterte Aussichten in den Aufstiegsleitern der internen Arbeitsmärkte aufgrund andauernder finanzieller Restriktionen, geringere Einkommenssteigerungen als in der Privatwirtschaft) in Zukunft kaum noch konkurrenzfähig bei der Rekrutierung Hochqualifizierter sein wird. Diese Vermutung gilt in Anbetracht des fortschreitenden demografischen Wandels mit kleineren, in den Arbeitsmarkt eintretenden Alterskohorten sowie zugleich steigendem Ersatzbedarf des ÖD aufgrund der ungünstigeren Altersstruktur seiner Beschäftigten, die ein höheres Durchschnittsalter aufweisen als die der Privatwirtschaft (Altis/Koufen 2011, S. 1114f.). Der ÖD droht aufgrund seiner Beschäftigungsbedingungen für Jüngere im Wettbewerb um die „high potentials“ zurückzufallen. Dieses Risiko besteht vor allem bei den Fachkräften, um die öffentliche Arbeitgeber mit privaten konkurrieren.

Abschließend ist hervorzuheben: Wir haben in den voranstehenden Ausführungen ausschließlich die Folgen der Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse für betroffene Arbeitnehmer und den Arbeitsmarkt analysiert. Erheblich sind jedoch auch die Konsequenzen der grundlegenden Umorientierung des Beschäftigungssystems, die mit einem erheblichen Personalabbau einhergehen, für Bürger und Konsumenten. Sie bedürfen einer intensiven, bisher nicht geführten politischen Diskussion: Welchen öffentlichen Dienst wollen wir in quantitativer wie qualitativer Hinsicht – und den Einsatz welcher finanzieller Ressourcen ist er uns wert? ■

## LITERATUR

- Altis, A./Koufen, S.** (2011): Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Steigendes Durchschnittsalter, mehr Frauen in leitender Position, mehr Zeitverträge, in: Wirtschaft und Statistik (11), S. 1111–1116
- Bach, St./Kessler, I.** (2007): HRM and the new public management, in: Boxall P/Purcell J/Wright M. (Hrsg.): The Oxford handbook of human resource management, Oxford, S. 469–488
- Bahnmüller, R./Hoppe, M.** (2014): Weiterbildung in Kommunalverwaltungen. Bestandsaufnahme, tarifliche Regelungen, Empfehlungen, Berlin
- Bellmann, L./Fischer, G./Hohendanner, C.** (2009): Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Möller, J./Walwei, U. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009, Bielefeld, S. 359–410
- Brandes, W./Buttler, F. et al.** (1990): Der Staat als Arbeitgeber. Daten und Analysen zum öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M./New York
- Briken, K./Gottschall, K./Hils, S./Kittel, B.** (2014): Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, in: Zeitschrift für Sozialreform 60 (2), S. 123–148
- Büchtemann, Ch.** (unter Mitarbeit von Höland, A.) (1989): Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985). Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
- Czerwick, E.** (2007): Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991, Wiesbaden
- Czerwick, E.** (2010): Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien, in: Koch, R./Conrad, P/Lorig, W. H. (Hrsg.): New Public Service, Wiesbaden, S. 151–179
- Deutscher Bundestag** (2009): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 11. Mai 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 16/13061, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] Leiharbeit und Outsourcing in Bundesministerien nachgelagerten Ämtern und Behörden, Drucksache 17/8664, Berlin
- Deutscher Bundestag** (2013), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] Prekäre Beschäftigung in Bundesministerien, nachgelagerten Ämtern und Behörden, Drucksache 17/12248, Berlin
- Ellguth, P/Kohaut, S.** (2011): Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?, in: Industrielle Beziehungen 18 (1-2), S. 11–38
- Ellguth, P/Kohaut, S.** (2013): Public employment in Germany before and after the world wide recession. Paper submitted for the 10<sup>th</sup> European Conference of the International Labour and Employment Relations Association (ILER), Amsterdam, July
- European Commission/Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion** (2013): Industrial relations in Europe 2012, Luxembourg
- Gottschall, K.** (2009): Der Staat und seine Diener: Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells, in: Obinger, H./Rieger, E. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt a. M./New York, S. 461–491
- Henneberger, F.** (1997): Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Bern/Stuttgart
- Hohendanner, Ch.** (2010): Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung. Unsichere Zeiten, unsichere Verträge?, IAB-Kurzbericht 14/2010, Nürnberg
- Hohendanner, Ch.** (2013): Freie Mitarbeit in deutschen Betrieben. Manuscript, Nürnberg
- Hohendanner, Ch.** (2014): Freie Mitarbeit in deutschen Betrieben. Manuscript, Nürnberg
- Keller, B.** (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden
- Keller, B.** (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, Berlin
- Keller, B.** (2011): After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany, in: The International Journal of Human Resource Management 22 (11), S. 2331–2348
- Keller, B.** (2014): The continuation of early austerity measures: The exceptional case of Germany, in: Transfer. European Review of Labour and Research 20 (3), S. 387–402
- Keller, B./Henneberger, F.** (1999): Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München/Mering, S. 233–256
- Keller, B./Seifert, H.** (2007): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, in: Dies. (Hrsg.): Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin, S. 11–25
- Keller, B./Seifert, H.** (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick, Berlin
- Kroos, D./Gottschall, K.** (2012): Dualization and gender in social services. The role of the state in Germany and France, in: Emmenegger, P./Häusermann, S./Palier, B./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.): The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies, Oxford, S. 101–123
- Kroos, D./Streb, S./Hils, S.** (2011): Public employment between markets and institutions. Competition and its impact on public personnel policies, in: Industrielle Beziehungen 18 (1-2), S. 39–59
- Lindbeck, A./Snower, D. J.** (1988): The insider-outsider-theory of employment and unemployment, Cambridge-London
- Lindbeck, A./Snower, D. J.** (2001): Insiders versus outsiders, in: Journal of Economic Perspectives 15 (1), S. 165–188
- Naschold, F./Bogumil, J.** (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)** (2011): Government at a glance, Paris
- Rhein, Th.** (2013): Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich, IAB-Kurzbericht 15/2013, Nürnberg
- Rhein, Th./Stüber, H.** (2014): Beschäftigungsdauer im Zeitvergleich. Bei Jüngeren ist die Stabilität der Beschäftigung gesunken, IAB-Kurzbericht 3/2014, Nürnberg
- Spiegel Online** (2013) Zeitverträge – Regierung stellt Großteil der Berufsanfänger befristet ein, 31.7., <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/regierung-stellt-drei-viertel-der-berufsanfänger-befristet-ein-a-914021.html#js-article-comments-box-pager>

**Statistisches Bundesamt** (2008): Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 9. September 2009 in Frankfurt a. M., Wiesbaden

**Statistisches Bundesamt** (2013): Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden

**Stops, M./vom Berge, Ph.** (2013): Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Sachsen-Anhalt. Effekte eines einheitlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Lohnverteilung, IAB-Stellungnahme, Manuskript, Nürnberg

**Tepe, M./Kroos, D.** (2010): Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: WSI-Mitteilungen 63 (1), S. 3–10, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_25356\\_25366.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_25356_25366.htm)

**Warsewa, G./Osterland, M./Wahser, R.** (1996): Zwischen Sparzwang und sozialer Verantwortung. Normalarbeit und abweichende Beschäftigung in der kommunalen Personalpolitik der 80er Jahre, Weinheim

**WSI-Tarifarchiv** (2014): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2014, Düsseldorf

## AUTOREN

**BERNDT KELLER**, Prof. Dr., war bis 2009 Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Folgeprobleme der europäischen Integration, atypische Beschäftigungsverhältnisse, Flexicurity, Zusammenschlüsse von Gewerkschaften.

@ berndt.karl.keller@uni-konstanz.de

**HARTMUT SEIFERT**, Dr. rer. pol., (im Ruhestand), ehemaliger Leiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitforschung.

@ h.g.seifert@t-online.de