DOI: 10.5771/0342-300X-2022-2-119

Reformen im öffentlichen Dienst

Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018

Seit den 1990er Jahren fanden umfassende Reformen im öffentlichen Dienst statt. Im Zuge dieser Reformen wurde vor allem Personal ab- und atypische Beschäftigung ausgebaut. Doch jenseits dieser grundsätzlichen Stoßrichtung ist wenig über die weiteren und längerfristigen Reformauswirkungen bekannt. Anhand repräsentativer Daten des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum von 1993 bis 2018 analysiert der Beitrag, ob die Reformen unterschiedliche Folgen für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen hatten, die geschlechtsspezifische Beschäftigtenstruktur des öffentlichen Dienstes verändert haben und sich auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene jeweils unterschiedliche Umsetzungsmuster zeigen.

PAUL SEVERIN LÖWE, PETER VALET

1 Einleitung

Der öffentliche Dienst ist der mit Abstand größte Arbeitgeber in Deutschland. Bis Mitte der 1970er Jahre ist die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stetig angestiegen. 1980 war jeder sechste abhängig Beschäftigte in Deutschland im öffentlichen Dienst tätig (Keller 1980). Und kurz nach der Wiedervereinigung erreichte die Personalstärke im öffentlichen Dienst mit 6,7 Mio. bis dato ihren Höhepunkt.

Aufgrund der Krise der öffentlichen Finanzen nach der Wende und der Neupositionierung Deutschlands in der globalisierten Wirtschaft geriet der öffentliche Dienst Anfang der 1990er Jahre zunehmend unter Reformdruck (Kilian/Schneider 2003, S. 11). Insbesondere sollten Kosten eingespart und gleichzeitig die Bürgernähe und Servicequalität gesteigert werden. Erreicht werden sollten diese Ziele unter anderem durch den Abbau von Personal und die Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse (Czerwick 2007, S. 19).

Studien zu den Konsequenzen der Reformen zeigen, dass vor allem durch großflächige Privatisierungen im gesamten öffentlichen Dienst umfangreich Personal abgebaut wurde und freie Stellen zunehmend in Teilzeit oder befristet besetzt wurden (Keller/Seifert 2014; Sauer et al. 2019). Fallstudien deuten zudem darauf hin, dass sich die Reformen vor allem auf die Beschäftigten auf kommunaler Ebene ausgewirkt haben (Gottschall et al. 2015, S. 225f.; Kilian/Schneider 2003, S. 102) und damit Frauen in besonderem Ausmaß von den Reformen betroffen waren (Rubery 2013).

Kaum berücksichtigt wird in diesen Studien jedoch, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst keine homogene Einheit bilden, sondern zentrale rechtliche und funktionale Unterschiede zwischen Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen bestehen. Somit ist es bislang weitgehend unklar, ob Beamt*innen oder Arbeitnehmer*innen stärker von den Reformen betroffen waren bzw. sind. Die theoretischen Erwartungen in der Literatur und erste empirische Ergebnisse reichen von einer stärker veränderten Situation bei den Arbeitnehmer*innen (Keller/Seifert 2014) und vergleichsweise hoher Stabilität bei den Beamt*innen (Gottschall et al. 2015, S. 288) bis hin zu umfassenden Auswirkungen bei beiden Statusgruppen (Briken et al. 2014). Repräsentative empirische Belege für diese Erwartungen, über einen langen Zeitraum betrachtet und differenziert nach föderalen Ebenen und nach Geschlecht, sind aufgrund der schwierigen Datenlage jedoch rar.

Mit unserer Studie möchten wir hierzu einen Beitrag leisten. Dazu haben wir die Daten der jährlich durchgeführten Vollerhebung zum Personalstand des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 1993 bis 2018 neu aufbereitet und so über den Zeitverlauf vergleichbar gemacht. Die hohe Qualität der Daten und die wiederholte

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Erhebung ermöglichen es uns, die Situation der Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst seit dem Beginn der Reformen über einen 25-jährigen Beobachtungszeitraum abzubilden. Wir analysieren die Entwicklungen der Beschäftigtenzahlen und die Entwicklung atypischer Beschäftigung (Teilzeit, Befristung) im öffentlichen Dienst für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und getrennt nach Geschlecht.

2 Der öffentliche Dienst im Wandel

Um ein differenziertes Bild der Auswirkungen der Reformen im öffentlichen Dienst zeichnen zu können, betrachten wir zunächst die zentralen Merkmale des öffentlichen Dienstes vor den Reformen mit einem Fokus auf Unterschieden zwischen Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen. Darauf folgt die Darstellung des generellen Reformansatzes und bekannter Auswirkungen der Reformen auf den öffentlichen Dienst.

2.1 Aufbau des öffentlichen Dienstes vor den Reformen

Der öffentliche Dienst umfasst den staatsdefinierenden (z. B. öffentliche Verwaltung, Polizei), den wohlfahrtsstaatlichen (z. B. Bildung, Gesundheit) und den staatsökonomischen (z. B. Bahn, Energieversorgung) Aufgabenbereich (Becker 1993, S. 56ff.). Zudem ist der öffentliche Dienst getrennt nach Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene organisiert. Vor den Reformen waren auf der Bundesebene – mit Ausnahme einiger großer Staatskonzerne – überwiegend staatsdefinierende Aufgaben angesiedelt, während auf Landes- und Kommunalebene wohlfahrtsstaatliche und staatsökonomische Aufgaben stärker vertreten waren (ebd., S. 57f.; Gottschall et al. 2015, S. 117f.). Alle Organisationen der drei Aufgabenbereiche teilten die Eigenschaft, dass das Erwirtschaften von Gewinnen nicht das dominierende Ziel war. Vielmehr sollten die angebotenen Dienste für möglichst alle Bürger*innen bereitgestellt werden. Viele Leistungen des öffentlichen Dienstes waren dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht marktfähig angeboten werden konnten (staatsdefinierender Bereich) oder sollten (wohlfahrtsstaatlicher und staatsökonomischer Bereich) (Becker 1993, S. 65). Dies beeinflusste lange Zeit auch die Situation im öffentlichen Dienst, die weniger einer kapitalistischen Leistungs- und Verwertungslogik unterworfen war, sondern eher einer bürokratischen Logik folgte (ebd., S. 77f.), die auf klaren Regeln beruhte, den Spielraum für Ungleichhandlungen aufgrund des Geschlechtes reduzierte, womit der öffentliche Dienst traditionell ein attraktiver Arbeitgeber für Frauen war (ebd., S. 14; Gottschall 2009; Sauer et al. i. E.).

Die bürokratische Logik war insbesondere auf die Statusgruppe der Beamt*innen übertragbar, die durch eine enge Loyalitätsbeziehung zum Staat als Arbeitgeber gekennzeichnet war (Keller 2011). Dies zeigte sich auch im überwiegenden Einsatz der Beamt*innen im staatsdefinierenden Programmbereich und in deren verfassungsrechtlich festgeschriebenen Sonderstellung. Auf der einen Seite hatten Beamt*innen eine besondere Treuepflicht, wodurch ihnen zentrale Arbeitsrechte wie Streik und Tarifverhandlungen verwehrt blieben. Dafür verpflichtete sich der Staat den Beamt*innen gegenüber zu besonderer Fürsorge (Demmke/Moilanen 2010, S. 51ff.). Im Gegensatz dazu war die Gruppe der Arbeitnehmer*innen in einem allgemeinen privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis tätig.

Die zentrale Koordination von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst über Ebenen hinweg führte jedoch auch dazu, dass beide Gruppen wechselseitig voneinander profitierten und sich Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen trotz unterschiedlichem Rechtsstatus annäherten (Gottschall et al. 2015, S. 115ff.). Die Beamt*innen profitierten beispielsweise, indem die Arbeitnehmer*innen ihre Möglichkeit zu Streiks und Tarifabschlüssen nutzten, um Lohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzungen zu verhandeln, die dann für die Beamt*innen übernommen wurden. Den Arbeitnehmer*innen ihrerseits kam zugute, dass ihre tatsächlichen Arbeitsbedingungen an die der Beamt*innen angepasst wurden (z. B. hinsichtlich der faktischen Arbeitsplatzsicherheit im ÖD) (Gottschall et al. 2015, S. 121). Nichtsdestotrotz wurde die allgemeine Situation der Beamt*innen im Vergleich zu den Arbeitnehmer*innen in vielen Facetten (beispielsweise Beschäftigung auf Lebenszeit, Entgelt, Krankheitsversorgung, Rente) als vorteilhafter bewertet (Sauer et al. 2019).

2.2 Die Reformen im öffentlichen Dienst

Unter dem Druck ökonomischer Krisen und zunehmender Staatsdefizite nach der Wende wurde ein grundlegender Umbau des öffentliches Dienstes als notwendiger Bestandteil zur Modernisierung und Neuausrichtung des Staates gesehen (Balfour/Grupps 2000). Als Vorbild galten die in angelsächsischen Ländern vorangetriebenen Verwaltungsreformen, die häufig unter dem Begriff *New Public Management* zusammengefasst werden. Sie strebten das Idealbild eines „Minimalstaates" an, welcher sich auf die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit konzentriert und lediglich die Erfüllung von Aufgaben garantiert, anstatt sie selbst zu vollbringen (Czerwick 2007, S. 37ff.). Durch die Konzentration auf die staatsdefinierenden Kernaufgaben sollten viele Tätigkeitsbereiche aus dem öffentlichen Dienst herausgelöst werden. So sollten beispielsweise die Güter und Dienstleistungen, die marktfähig sind, auch vom Markt produziert und bereitgestellt werden.

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Zudem sollte für die im öffentlichen Dienst verbleibenden Tätigkeiten eine stärkere Fokussierung auf Wettbewerb und Leistung erfolgen (Gottschall et al. 2015, S. 28ff.). Nicht mehr Gehorsam und gegenseitige Treue, sondern ökonomisch motivierter Einfluss und rational nutzenmaximierendes Engagement sollten die dominierenden Motive sein (Bogumil/Jann 2009, S. 238ff.). Der Wechsel von einer bürokratischen zu einer betriebswirtschaftlichen Funktions- und Managementlogik in Verwaltung, Organisation und Funktionsweise der Arbeitsplätze sollte die Flexibilität erhöhen, die Kosten senken, die Effizienz wie auch die Motivation der Mitarbeiter*innen steigern und zu einem leistungsfähigeren und kundenfreundlicheren öffentlichen Dienst führen (Czerwick 2007, S. 19; Gottschall et al. 2015, S. 28ff.; Sauer et al. 2019). Zentrale Eigenschaften und Institutionen des öffentlichen Dienstes wie etwa die Finanzierung aus öffentlichen Geldern, die föderale Organisation, die verfassungsrechtliche Sicherung des Beamtenstatus oder die flächendeckende Tarifbindung waren jedoch nicht Ziel der Reformbemühungen (Briken et al. 2014).

Nichtsdestotrotz haben die Reformen das Gesicht des öffentlichen Dienstes stark verändert. Wie allgemein bekannt, privatisierte der Bund Mitte der 1990er Jahre die großen Staatskonzerne Bahn und Post. Die Reformen betrafen aber nicht nur den Bund, sondern alle Ebenen des öffentlichen Dienstes. So wurden auf Länder- und Kommunalebene beispielsweise viele Krankenhäuser und Versorger privatisiert und die neuen Möglichkeiten, atypische Beschäftigungsverhältnisse abzuschließen, lokal in ganz unterschiedlichem Ausmaß genutzt (Bogumil/Jann 2009, S. 249ff.; Briken et al. 2014; Deckwirth 2008; Gottschall et al. 2015; S. 126f.). Im Gegensatz zu den großen Privatisierungen des Bundes können die weiteren Reformkonsequenzen jedoch nicht einem bestimmten Zeitpunkt zugeordnet werden. Vielmehr wurden die Reformen über einen langen Zeitraum hinweg kleinschrittig und häufig auch nur punktuell implementiert. Ebenso wurde die zentrale Koordination von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen geschwächt. Dies führte dazu, dass sich einzelne Reformen unterschiedlich auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen ausgewirkt haben.[1]

Spätestens seit der Finanzkrise im Jahr 2008 wurden jedoch zunehmend reformkritische Stimmen lauter. Sie argumentierten, dass die Reformen des öffentlichen Dienstes die Effizienz- und Rentabilitätserwartungen nicht erfüllt hätten und der Abbau öffentlicher Güter zunehmend zur Spaltung der Gesellschaft beigetragen habe (Böhnke et al. 2015). Entsprechend forderten Befürworter progressiver Infrastrukturpolitik eine Stärkung öffentlicher Güter und die Abkehr von profitmaximierenden Geschäftsmodellen (Foundational Economy Collective 2019, S. 182ff.). Und in der Tat zeichneten sich seit den 2010er Jahren zunehmend lokale Rekommunaliserungstrends ab (Sack 2014).

Aus der Literatur wissen wir also, dass, reformbedingt, die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst abgenommen und atypische Beschäftigung zugenommen hat (Briken et al. 2014; Sauer et al. 2019). Allerdings wissen wir bislang noch sehr wenig darüber, ob die Reformen unterschiedliche Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen hatten, ob es dabei Unterschiede zwischen der Bundes-, Landes- und Kommunalebene gab und inwieweit die Reformen Geschlechterungleichheiten im öffentlichen Dienst verändert haben. Weiterhin wissen wir wenig über die langfristigen Auswirkungen der Reformen. Beschränkten sich diese vor allem auf die 1990er Jahre, einen längeren Zeitraum oder fand in den letzten Jahren gar eine messbare Revitalisierung des öffentlichen Dienstes im Zuge von Reformrücknahmen statt?

3 Methoden: Daten, Indikatoren und Analyseplan

Die Datengrundlage für unsere Analysen liefert die „Fachserie 14 / Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes“ des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2012). Dabei handelt es sich um die Berichte zu der jährlich durchgeführten behördlichen Vollerhebung aller Beschäftigten, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis der öffentlichen Arbeitgeber standen.[2] Die Daten umfassen – mit wenigen Ausnahmen – alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes[3] und bilden die Grundlage für die politischen Entscheidungsträger und Tarifvertragsparteien, beispiels-

1 Für eine detaillierte Darstellung für Beamt*innen: Czerwick (2007, S. 141ff.); Bogumil/Jann (2009, S. 43ff. und S. 211ff.); dbb Beamtenbund und Tarifunion (2020). Für Arbeitnehmer*innen: Keller (2008, 2010).

2 Zum öffentlichen Dienst gehören der Bund, die Länder, die Gemeinden/Gemeindeverbände, die Zweckverbände, das Bundeseisenbahnvermögen (einschl. der Beamt*innen, die der Deutschen Bahn AG zugewiesen wurden), die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungsträger und andere rechtlich selbstständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Statistisches Bundesamt 2012).

3 Beschäftigte, die in Unternehmen mit privatrechtlicher Unternehmensform (in staatlichem Besitz) arbeiten, werden aufgrund der grundsätzlichen Gewinnorientierung dieser Unternehmen nicht berücksichtigt. Beschäftigte, die durch Privatisierungen aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert wurden, sind in der Fachserie nicht erfasst und werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Beamt*innen, die als Bundesbeschäftigte an die Bahn AG entsendet sind, stellen eine Ausnahme dar und werden zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gezählt, während

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

weise für die Anpassung der Besoldung und der Versorgung sowie für die Finanzplanung des Bundes und der Länder. Die hohen Qualitätsanforderungen an die Daten werden durch eine Auskunftspflicht der Dienststellen sichergestellt. Jedoch haben sich die Berichtsstandards im Lauf der Jahre teils substanziell geändert. Um die Daten im Zeitverlauf dennoch vergleichbar zu machen, haben wir diese für die Zeitspanne 1993 bis 2018 neu aufbereitet.[4]

Als Indikatoren für die zentralen Zielsetzungen der Reformen im öffentlichen Dienst untersuchen wir die Entwicklung der Gesamtbeschäftigten, Voll- und Teilzeitbeschäftigten[5] und befristet Beschäftigten[6]. Wir schlüsseln alle Entwicklungen für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen[7] sowie nach Beschäftigung auf Bundes-, Landes-, oder Kommunalebene[8] und nach Geschlecht auf. Dazu analysieren wir die Daten im Zeitverlauf und stellen zur besseren Übersichtlichkeit alle Ergebnisse grafisch dar.

4 Ergebnisse

4.1 Entwicklung der Gesamtbeschäftigung

Die Reformen des öffentlichen Dienstes sollten vor allem Personalkosten einsparen. *Abbildung 1* zeigt die absolute Entwicklung des Personalstandes im öffentlichen Dienst von 1993 bis 2018, getrennt für Beamt*innen (blaue Linie) und Arbeitnehmer*innen (graue Linie). Insgesamt verkleinerte sich der öffentliche Dienst im Beobachtungszeitraum von über 6,5 auf ca. 4,6 Mio. Beschäftigte. Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen waren allerdings nicht in gleichem Umfang vom Personalabbau betroffen: Die Anzahl der Beamt*innen verringerte sich von ca. 2,2 Mio. auf ca. 1,7 Mio., die Anzahl von Arbeitnehmer*innen von ca. 4,3 Mio. auf ca. 2,8 Mio. Den stärksten Rückgang verzeichneten beide Gruppen zwischen 1993 und 1996 und damit im Zeitraum der Privatisierungen von Bahn und Post (Beamt*innen: –12 %, Arbeitnehmer*innen: –22 %). Während der Personalabbau bei den Beamt*innen nach 1996 zunächst abflaute, waren die Arbeitnehmer*innen bis Mitte der 2000er Jahre von einem anhaltenden Personalabbau betroffen. Dies deutet darauf hin, dass ein hoher Anteil der Beamt*innen im staatsdefinierenden Bereich beschäftigt war, der aufgrund der mangelnden Marktfähigkeit der Güter zwar reformiert, aber im öffentlichen Dienst verbleiben und nicht privatisiert werden sollte. Maßnahmen zur Absenkung der Servicedichte, also der Anzahl an verfügbaren Verwaltungsbediensteten pro Bürger (Derlien/Frank 2004), zeigten, wenn überhaupt, nur leichte Auswirkungen.

Dies gilt nicht im gleichen Ausmaß für die Arbeitnehmer*innen, die in höherer Zahl im marktfähigen wohlfahrtsstaatlichen und staatsökonomischen Bereich tätig waren, damit umfangreichere Ansatzpunkte für Personalabbau lieferten und stärkerem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt waren. Diese Auswirkungen waren besonders gravierend, wenn sich der Staat nicht vollständig aus der Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen

beispielsweise Beamt*innen der Post AG nach der Privatisierung nicht mehr in den Statistiken zum öffentlichen Dienst berücksichtigt werden, auch wenn sie weiter als Beamt*innen tätig waren. Dies führt zu einer Unterschätzung der Anzahl an Beamt*innen auf der Bundesebene. Mit den Jahren nimmt die Unterschätzung aufgrund eines Anstieges der Pensionierungen stetig ab. So waren im Jahr 1994 ca. 290 000 Beamt*innen bei der Post beschäftigt, im Jahr 2018 noch ca. 30 000. Geringfügig Beschäftigte werden in den Daten generell nicht erfasst, Auszubildende nur bis 1999. Dadurch kommt es zu einer Unterschätzung der Beschäftigtenzahlen.

4 Der Startzeitpunkt 1993 liegt relativ nahe an der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen Anwachsen des öffentlichen Dienstes. Somit könnten sich Effekte der Wiedervereinigung und der Reformen noch teilweise überlagern. Da die großen Privatisierungen jedoch schon 1994 starteten (Bahn 1.1.1994), war es nicht sinnvoll, einen späteren Startzeitpunkt zu wählen.

5 Vollzeitbeschäftigt sind alle Beschäftigten, deren regelmäßige Arbeitszeit die übliche volle (oder tarifvertraglich höchstmögliche Arbeitszeit) Wochenarbeitsstundenzahl beträgt. Für Teilzeitbeschäftigte ist die regelmäßige Arbeitszeit geringer als die übliche Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten (Statistisches Bundesamt 2012).

6 Beamt*innen können zwar auf Probe, auf Zeit oder Widerruf beschäftigt sein; dies gilt aber weiterhin als randständiges Phänomen und wird entsprechend in den Daten nicht separat ausgewiesen. Die Analysen der Befristung beschränken sich daher auf die Arbeitnehmer*innen. Da für das Jahr 1993 ausschließlich Daten zur Befristung für Westdeutschland vorliegen, werden die Entwicklungen erst ab 1996 dargestellt.

7 Richter*innen, Soldat*innen und Bezieher*innen von Amtsgehältern werden aufgrund des geteilten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses den Beamt*innen zugerechnet. Arbeiter*innen werden aufgrund des mit Angestellten geteilten privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses auch für die Jahrgänge vor 2005 als Arbeitnehmer*innen zusammengefasst (ab 2005 entfällt diese Unterscheidung reformbedingt).

8 Bis 2011 können Beschäftigte des mittelbaren öffentlichen Dienstes in den nach Bundes-, Landes- und Kommunalebene getrennten Analysen keiner der Ebenen zugewiesen werden und sind daher für die nach Ebenen differenzierenden Analysen ausgenommen. Ab 2011 wurde eine Neuklassifikation des Statistischen Bundesamtes vorgenommen. Teile der Beschäftigten, die vormals als mittelbarer Dienst klassifiziert waren, wurden den einzelnen Ebenen zugerechnet (teilweise auch der neuen Kategorie „Sozialversicherung"). Hierdurch kommt es zu einem Anstieg der Beschäftigtenzahlen zum Jahr 2011, der zum Teil auf die Neuklassifikation zurückzuführen ist.

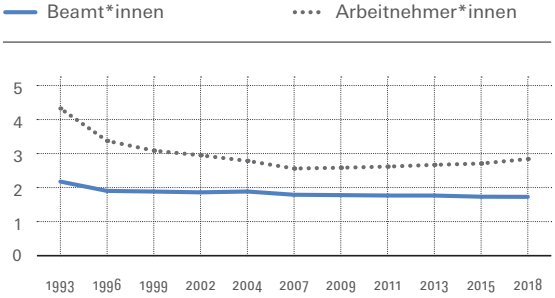
https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

zurückzog (z. B. Krankenhäuser, Stadtwerke), sondern fortan mit privaten Anbietern konkurrierte, die nicht oder nur lose an vormals geltende Tarifstandards des öffentlichen Dienstes gebunden waren (Buestrich/Wohlfahrt 2008; Nullmeier 2004). Zusätzlich wurden häufig Einstellungsstopps verhängt und freie Stellen nicht wiederbesetzt (Keller 2006). Jedoch sehen wir bei den Arbeitnehmer*innen seit 2007 eine kontinuierliche Phase leichter Erholung, die bis zum Ende des Beobachtungszeitraums anhielt (ca. +11 % von 2007 bis 2018). Bei den Beamt*innen hingegen sehen wir seit 2004 eine anhaltende Phase des Personalabbaus (ca. –8 % von 2004 bis 2018). Eine mögliche Erklärung für diese gegensätzlichen Entwicklungen könnte die zunehmende Verlagerung von Tätigkeiten von Beamt*innen zu Arbeitnehmer*innen sein, um flexiblere Haushalte und Personalplanungen zu ermöglichen (Czerwick 2010).

ABBILDUNG 1

Entwicklung der Beschäftigungszahlen von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen, 1993–2018

Angaben: Beschäftigte in Millionen



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993–2018; eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

4.1.1 Entwicklung der Gesamtbeschäftigung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene

Die getrennte Darstellung nach Bundes-, Landes- und Kommunalebene in *Abbildung 2* zeigt jedoch, dass diese Personalentwicklungen auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich ausfielen. Für die Beamt*innen (blaue Linien) konzentrierte sich der Personalabbau auf die Bundesebene und den Zeitraum der großen Privatisierungen. So halbierte sich die Anzahl der Beamt*innen auf Bundesebene von 1993 bis 1996 fast (von 797 285 auf 429 949). Neben den Privatisierungen von Bahn und Post spielte hier auch der Rückbau der Streitkräfte nach Ende des Kalten Krieges eine Rolle (Vesper 2012, S. 13). Auf Landes- und Kommunalebene zeigte sich im Beobachtungszeitraum für die Beamt*innen eine vergleichsweise hohe Stabilität in den Beschäftigtenzahlen: Zwischen 1993 und Anfang der 2000er Jahre nahm auf Landesebene die Anzahl der Beamt*innen sogar leicht zu und näherte sich dann bis 2018 wieder dem Ausgangsniveau von 1993 an. Dahingegen zeigten sich auf der Kommunalebene kaum Veränderungen bei den Beamt*innen. Diese Ergebnisse deuten wiederum darauf hin, dass der staatsdefinierende Bereich nur in geringem Ausmaß von Personalabbau betroffen war.

Für die Arbeitnehmer*innen im Bund zeigte sich ein ähnlicher Verlauf wie bei den Beamt*innen, wobei die Reduktion zwischen 1993 und 1996 deutlich stärker ausfiel (von 860 049 auf 214 805). Interessant sind jedoch vor allem die Personalentwicklungen bei den Arbeitnehmer*innen auf Landes- und Kommunalebene. Hier fällt jeweils eine deutliche Abnahme bis Mitte der 2000er Jahre auf. Dies deutet darauf hin, dass vor allem die Arbeitnehmer*innen auf Landes- und Kommunalebene auch jenseits der großen Privatisierungen von Reformen betroffen waren. Ab Mitte der 2000er Jahre kehrte sich dieser Trend jedoch um: Die Anzahl der Arbeitnehmer*innen nahm fortan wieder kontinuierlich zu.[9] Dies könnte wiederum auf die zunehmende Verlagerung von Tätigkeiten von den Beamt*innen zu den Arbeitnehmer*innen hindeuten oder auch Effekte von zunehmenden Rekommunalisierungen abbilden.[10]

4.1.2 Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach Geschlecht

Der öffentliche Dienst war schon immer ein wichtiger Arbeitgeber für Frauen, da die starke Formalisierung wenig Spielraum für Ungleichbehandlungen nach Geschlecht bot (Sauer et al. i. E.). Jedoch zeigt sich auch im öffentlichen Dienst das bekannte Bild, dass Männer vermehrt statushöhere Positionen und Frauen vermehrt statusniedrigere Positionen besetzen. Ebenso sind mehr Männer als Frauen im öffentlichen Dienst verbeamtet und mehr Frauen als Männer Arbeitnehmer*innen. Dementsprechend könnten Frauen auch stärker von den Reformen des öffentlichen Dienstes betroffen gewesen sein (Rubery 2013). *Abbildung 3* stellt die Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene dar. Die Quoten sind jeweils auf die Gesamtzahl der Beamt*innen bzw. Arbeitnehmer*innen

9 Ab 2011 werden in den Daten auch die Beschäftigten des mittelbaren öffentlichen Dienstes berücksichtigt (vgl. Fußnote 8). Die Zahl der Arbeitnehmer*innen nahm jedoch auch in den Folgejahren weiter zu.

10 Da Beschäftigte in rekommunalisierten Betrieben jedoch häufig nicht in den Geltungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes zurückkehrten (Matecki/Schulten 2013), sind die Auswirkungen der Rekommunalisierungen auf die Beschäftigtenzahlen nicht vollständig in unseren Daten abgebildet.

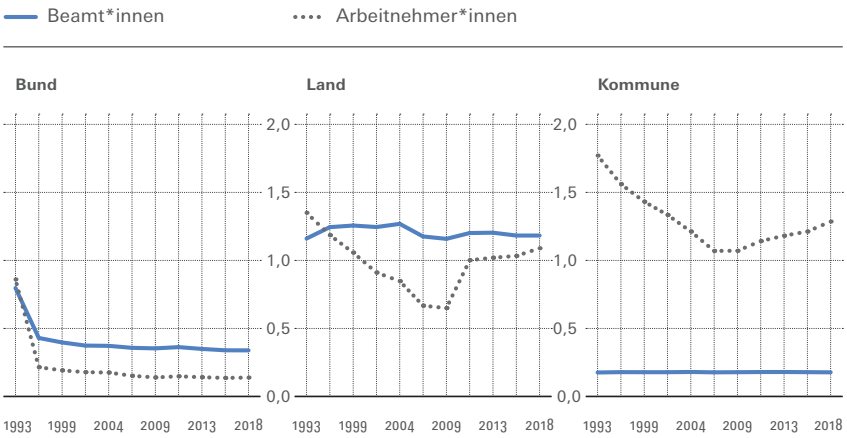
https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

der jeweiligen Ebene bezogen. Für den Bund zeigt sich zunächst ein deutlicher Geschlechterunterschied bei den Beamt*innen. 1993 lag dort die Männerquote bei ca. 85 %. Bis 1996 erhöhte sich dieser Unterschied sogar noch etwas und 2018 lag die Männerquote bei den Beamt*innen auf Bundesebene immer noch bei ca. 80 %. Auf Landes- und Kommunalebene ergibt sich ein anderes Bild. Zwar gab es unter den Beamt*innen auch hier deutlich mehr Männer, aber die Quoten haben sich über die Zeit deutlich angenähert. Auf Landesebene hat sich die Quote mittlerweile sogar deutlich gedreht – seit 2011 gab es hier zunehmend mehr Beamtinnen als Beamte. Bei den Arbeitnehmer*innen zeigen sich dagegen eine stetige Annährung der Frauen- und Männerquote auf Bundesebene und kaum Veränderungen auf Landes- oder Kommunalebene. Der Anstieg des Frauenanteils ist einer etwas schwächeren Reduktion der Anzahl an Arbeitnehmerinnen im Vergleich zu den Arbeitnehmern geschuldet. Jedoch war hier der Frauenanteil schon seit jeher höher als der Männeranteil. Dies lässt sich sicherlich auch auf die weitreichenden Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung zurückführen, die für Beamt*innen lange Zeit nicht vorgesehen waren (Keller/Seifert 2014). Zusammenfassend scheinen Frauen nicht stärker von den Reformen des öffentlichen Dienstes betroffen gewesen zu sein als Männer. Die ansteigende Frauenquote spricht vielmehr dafür, dass die Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils im öffentlichen Dienst zunehmend Erfolge zeigen. Inwieweit sich diese Entwicklungen auch auf die teilweise neu geschaffenen Möglichkeiten atypischer Beschäftigung zurückführen lassen, betrachten wir im Folgenden.

ABBILDUNG 2

Entwicklung der Beschäftigungszahlen von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, 1993–2018

Angaben: Beschäftigte in Millionen



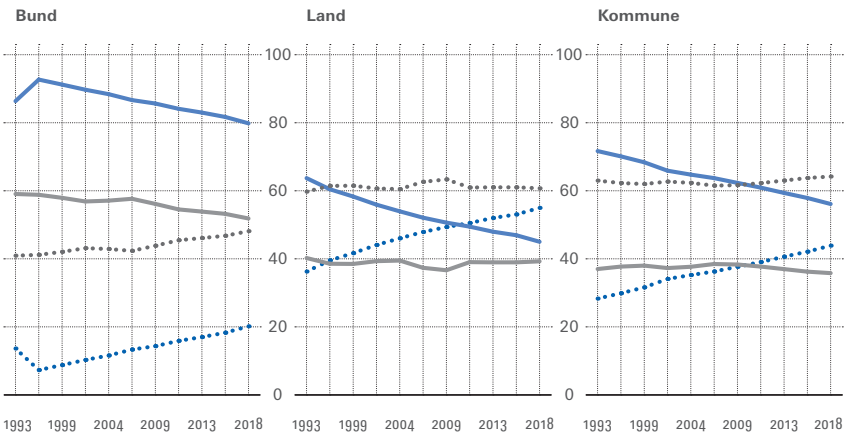
Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993–2018; eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 3

Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, jeweils differenziert nach Geschlecht, 1993–2018

Angaben in Prozent



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993–2018; eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

4.2 Atypische Beschäftigung

Neben der Verringerung des Personalstandes bieten Teilzeitbeschäftigung und Befristung weitere Möglichkeiten, um Personalkosten einzusparen und auf unsichere Haushaltslagen flexibler zu reagieren.

4.2.1 Teilzeitbeschäftigung

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Teilzeitquote im öffentlichen Dienst von 1993 bis 2018, getrennt für Beamt*innen (blaue Linie) und Arbeitnehmer*innen (graue Linie). 1993 lag die Teilzeitquote bei den Beamt*innen bei unter 10 %, bei den Arbeitnehmer*innen bei etwas über 20 %. Bis zum Jahr 2007 erhöhte sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in beiden Statusgruppen kontinuierlich. Die Zunahme schwächte sich ab 2007 jedoch deutlich ab. Im Jahr 2018 waren ca. 24 % der Beamt*innen und etwas über 40 % der Arbeitnehmer*innen in Teilzeit. Diese Entwicklungen zeigen, dass es nicht nur weniger Beschäftigte insgesamt gab, sondern die verbliebenen Beschäftigten zunehmend in Teilzeit beschäftigt waren. Der stetige Anstieg von Teilzeit deutet zudem darauf hin, dass es sich hier nicht ausschließlich um Effekte der großen Privatisierungsschübe Mitte der 1990er handelt. Vielmehr scheinen sich die Auswirkungen der angestrebten betriebswirtschaftlichen Funktions- und Managementlogik mit höherer Flexibilität und kurzfristigeren Planungen niederzuschlagen. Die Zunahme der Teilzeitquote ist vermutlich jedoch auch darauf

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

zurückzuführen, dass immer mehr Beschäftigte eine Teilzeitbeschäftigung anstreben, um Arbeitszeiten besser an persönliche Bedürfnisse anzupassen (Allaart/Bellmann 2007).[11] Die umfangreichen Möglichkeiten zur Teilzeit im öffentlichen Dienst beschränkten sich lange Zeit jedoch auf die Gruppe der Arbeitnehmer*innen (Keller/Seifert 2014).

Abbildung 5 zeigt die Entwicklungen der Teilzeitquoten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und differenziert zusätzlich nach Geschlecht. Auf allen Ebenen und für beide Statusgruppen fällt auf, dass Frauen häufiger in Teilzeit beschäftigt waren als Männer und dass Teilzeit bei den Frauen deutlich stärker zugenommen hat. Weiterhin waren die Teilzeitquoten auf Bundesebene am geringsten und auf der kommunalen Ebene am höchsten. Zudem waren auf allen Ebenen Arbeitnehmer*innen häufiger in Teilzeit als Beamt*innen. Auf Bundesebene zeigt sich zunächst zwischen 1993 und 1996 ein deutlicher Rückgang der Teilzeitquote. Dies lässt sich vor allem durch die Privatisierung der Post erklären. Ansonsten ist für alle betrachteten Gruppen eine deutliche Zunahme der Teilzeitquote über den betrachteten Zeitraum hinweg augenfällig.

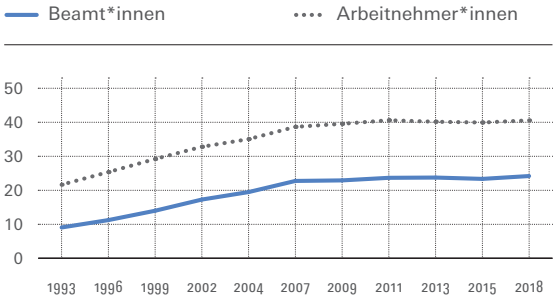
Bei verbeamteten Männern auf Bundesebene waren diese Zunahmen am geringsten und bewegten sich im Jahr 2018 immer noch deutlich unter 5 % (1993: <1 %). Auf Landes- und Kommunalebene nahm die Teilzeitquote bei den Beamten etwas stärker zu, aber verblieb 2018 immer noch deutlich unter 10 % (1993: Land: ca. 2 %, Kommune: <1 %). Bei den Beamtinnen war die Teilzeitquote deutlich höher und auch die Zunahme der Teilzeitquote ist stärker ausgefallen. 2018 waren auf Bundesebene ca. 30 % aller Beamtinnen in Teilzeit beschäftigt (1993: ca. 18 %), auf Landes- und Kommunalebene sogar fast 50 % (1993: Land: ca. 37 %, Kommune: ca. 18 %). Entsprechend geht der erhebliche Anstieg der Teilzeitquote in der Gruppe der Beamt*innen zu einem Großteil auf die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung bei den Beamtinnen zurück.

Ein deutlicher Unterschied zwischen Beamtinnen und Beamten zeigt sich für alle Ebenen im Zustandekommen der Teilzeitquoten. Bei den Beamtinnen hat von 1993 bis 2018 sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitbeschäftigung zugenommen. Das Ansteigen der Teilzeitquote ist auf ein stärkeres Wachstum der Teilzeitbeschäftigten (ca. +180 000) im Vergleich zu den Vollzeitbeschäftigten (ca. +41 000) zurückzuführen, während der leichte Anstieg der Teilzeitquote der Beamten im Kern auf einen deutlichen Abbau der Vollzeit (ca. –709 000) bei lediglich leichtem Anstieg der Teilzeit (ca. +41 000) zurückgeht. Der Anstieg der Teilzeitquote ist somit nicht nur dem sichtbaren Ausbau der Teilzeitbeschäftigung, sondern ebenso einer starken Reduktion der Vollzeitbeschäftigung geschuldet.

ABBILDUNG 4

Entwicklung der Teilzeitquote von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen, 1993–2018

Angaben in Prozent



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993–2018; eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

Auch bei den Arbeitnehmer*innen zeigt sich eine deutliche Zunahme der Teilzeitquoten im Zeitverlauf. Wiederum waren von 1998 bis 2018 auf allen Ebenen mehr Frauen als Männer in Teilzeit tätig. Auf der Bundesebene[12] übten im Jahr 2018 lediglich ca. 8 % der Männer Teilzeitarbeit aus, während 2018 ca. 35 % der Frauen in Teilzeit beschäftigt waren. Ähnliche Muster zeigen sich auf Landes- und Kommunalebene. Auch hier ist der Zuwachs bei den Frauen stärker und die Teilzeitquote im Jahr 2018 mehr als doppelt so hoch wie die der Männer. Mit ca. 60 % war die Teilzeitquote bei Frauen auf der Kommunalebene im Jahr 2018 sogar wesentlich größer als die Vollzeitquote.

Bei den Arbeitnehmer*innen ist der Abbau von Vollzeitstellen bei gleichzeitigem Aufbau von Teilzeit ebenfalls ein zentraler Faktor bei der Erhöhung der Teilzeitquote. Im Unterschied zu den Beamt*innen verläuft die Entwicklung zwischen den Geschlechtern jedoch nahezu parallel. Auf allen drei Ebenen wurden von 1993 bis 2018 massiv Vollzeitstellen abgebaut (Bund: ca. –610 000; Land: ca. –376 000, Kommune: ca. –619 000). Auf Landesebene (ca. +115 000) und Kommunalebene (ca. +134 000) hat sich die Teilzeitbeschäftigung erhöht, während auf der

11 Die zusätzliche Differenzierung nach Stundenumfängen würde weitere Analysepotenziale in Bezug auf mögliche Motivationen für zunehmende Teilzeitbeschäftigung bieten. Diese Differenzierung ist mit den vorliegenden Daten jedoch nicht möglich.

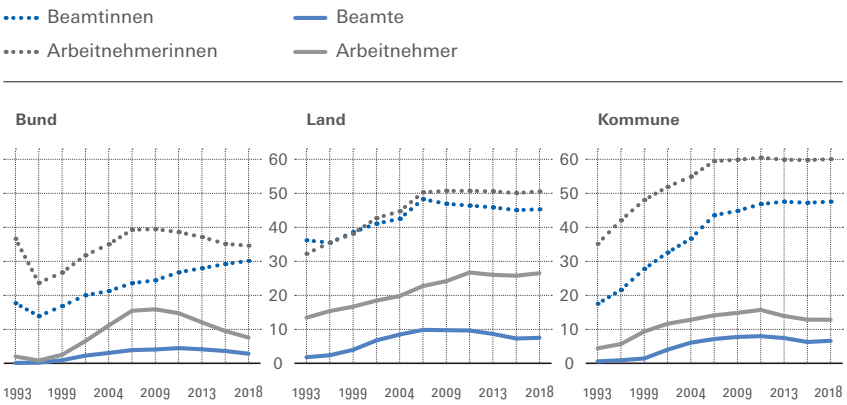
12 Auf der Bundesebene zeigt sich für die Arbeitnehmer*innen ab 2007 ein deutliches Absinken der Teilzeitquote. Die Analyse der Absolutwerte (nicht dargestellt) zeigt, dass die absolute Anzahl an Arbeitnehmer*innen in Teilzeit und Vollzeit nahezu konstant bleibt. Die Anzahl der Arbeitnehmer*innen auf Bundesebene in Teilzeit ist jedoch so niedrig, dass die Quoten stark auf geringe Änderungen in den Beschäftigtenzahlen reagieren.

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

ABBILDUNG 5

Entwicklung der Teilzeitquote von Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, jeweils differenziert nach Geschlecht, 1993–2018

Angaben in Prozent



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993–2018; eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

Bundesebene[13] auch die Anzahl an Teilzeitbeschäftigten (ca. –110 000) abnahm.

4.2.2 Befristung

Neben Teilzeit ist die Befristung eine weitere Möglichkeit atypischer Beschäftigung. Im Gegensatz zur Teilzeit kann für die Befristung jedoch kaum angenommen werden, dass Beschäftigte eine befristete Anstellung einer unbefristeten Anstellung vorziehen. Für Beamt*innen sind Befristungen grundsätzlich nicht vorgesehen. Zwar gibt es auch hier, wie schon erwähnt, einige Ausnahmen (Verbeamtung auf Zeit oder auf Probe); diese Fälle werden in den Daten allerdings nicht gesondert aufgeführt. Daher beschränken sich die folgenden Analysen auf die Arbeitnehmer*innen. Generell hat auch die Befristungsquote bei den Arbeitnehmer*innen über den Beobachtungszeitraum zugenommen, wobei die Zuwächse geringer ausfallen als bei der Teilzeit. 1996 waren ca. 10 % aller Arbeitnehmer*innen befristet beschäftigt, 2018 waren es ca. 16 %.

Abbildung 6 differenziert wiederum die Entwicklungen der Befristungsquote auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie nach Geschlecht. Die getrennte Darstellung nach Ebenen lässt erkennen, dass die Befristungsquoten auf der Landesebene von 1993 bis 2018 deutlich höher waren als auf Bundes-[14] und Kommunalebene. Ansteigende Befristungsquoten zeigen sich vor allem auf Bundes- und Landesebene, wohingegen der Anteil befristet Beschäftigter auf der Kommunalebene im Beobachtungszeitraum sogar leicht abnimmt (1996: ca. 9 %, 2018: ca. 7 %). Auf Bundes- und Landesebene veränderten sich die Befristungsquoten von 1996 bis 2007 kaum. Nach 2007 lässt sich dann eine bemerkenswerte Zunahme beobachten, die bis 2018 anhielt. Die Befristungsquote auf Bundesebene bewegte sich 2018 bei ca. 15 % (2007: ca. 3 %), auf Landesebene bei ca. 30 % (2007: ca. 15 %). Die Zunahme der Befristung auf Bundes- und vor allem auf Landesebene geht zu einem nicht unerheblichen Teil auf die veränderten Beschäftigungsbedingungen in der Wissenschaft zurück (Hohendanner et al. 2015). Das 2007 eingeführte Wissenschaftszeitvertragsgesetz weitete die Befristungsmöglichkeiten in der Wissenschaft erheblich aus. Hinzu kommt, dass sich die Anzahl an wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen im Untersuchungszeitraum mehr als verdoppelte, während insgesamt die Anzahl der Arbeitnehmer*innen abnahm (Statistisches Bundesamt 1996, 2019). Zwischen Frauen und Männern zeigen sich auf allen Ebenen kaum Unterschiede bei der Entwicklung der Befristungsquote. Interessanterweise ist die Befristungsquote von Männern auf Länderebene deutlich höher als die Befristungsquote von Frauen. So waren hier 2018 ca. 35 % der Männer, aber nur 25 % der Frauen im öffentlichen Dienst befristet beschäftigt. Dies ist vermutlich wiederum teilweise auf den höheren Anteil von Männern in der Wissenschaft zurückzuführen.

5 Fazit

Aus unseren differenzierten Analysen zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen und der atypischen Beschäftigung im öffentlichen Dienst von 1993 bis 2018 ziehen wir drei zentrale Erkenntnisse:

(1) Die Anzahl der Arbeitnehmer*innen reduzierte sich im Beobachtungszeitraum deutlich stärker als die Anzahl der Beamt*innen. Die Reduktion beschränkte sich bei den Beamt*innen vor allem auf den Zeitraum der großen Privatisierungen von Bahn und Post Mitte der 1990er Jahren, wohingegen bei den Arbeitnehmer*innen bis Mitte der 2000er Jahre kontinuierlich Stellen abgebaut wurden. Nach der Privatisierungswelle konzentrierte sich der Stellenabbau dabei vor allem auf die Landes- und Kommunalebene. Diese Ergebnisse stützen die Sichtweise, dass die

13 Die starke Reduktion an Teilzeitbeschäftigten im Bund wird durch die Auswirkungen der Privatisierung und das Ausscheiden von vielen Teilzeitbeschäftigten bei der Post verursacht. Allerdings zeigt sich auch, wenn die Entwicklung zwischen 1996 und 2018 betrachtet wird, lediglich eine geringe Zunahme von ca. 7000 Beschäftigten.

14 Auf Bundesebene sind bis einschließlich 2009 nur Teilbereiche erfasst. Ein Teil des Anstieges der Befristungsquoten auf Bundesebene nach 2009 lässt sich somit auch auf die geänderte Klassifikation zurückführen.

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Reformen vor allem die von Arbeitnehmer*innen dominierten, marktfähigen Bereiche des öffentlichen Dienstes betrafen (Gottschall et al. 2015, S. 288).

(2) Gleichzeit veränderten sich im Beobachtungszeitraum auch die Geschlechterverhältnisse im öffentlichen Dienst. Insbesondere bei den Beamt*innen auf Landes- und Kommunalebene erhöhte sich der Frauenanteil bemerkenswert. Bei den Beamt*innen auf Landesebene übersteigt der Frauenanteil mittlerweile sogar deutlich den Männeranteil. Dies spricht dafür, dass die Beschäftigungschancen von Frauen im öffentlichen Dienst durch die Reformen nicht stärker eingeschränkt wurden als die der Männern. Vielmehr lassen unsere Ergebnisse die Schlussfolgerung zu, dass die Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils im öffentlichen Dienst zunehmend Erfolge zeigen und dass dieser als Arbeitgeber weiterhin seinem eigenen Anspruch gerecht wird, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern (Altmaier 2019).

(3) Der Personalabbau ging mit einem Ausbau atypischer Beschäftigung einher. Vor allem Teilzeit stieg sowohl bei Beamt*innen als auch bei Arbeitnehmer*innen merklich an. Wiederum waren die Teilzeitquoten bei den Arbeitnehmer*innen zu jeder Zeit deutlich höher als bei den Beamt*innen. Die größten Zuwächse verzeichneten Frauen auf Landes- und Kommunalebene. Die Umwidmung von Vollzeit- zu Teilzeitstellen hat vermutlich die Reduktion der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst abgebremst und das starke Wachstum der Frauenerwerbstätigkeit ermöglicht, könnte möglicherweise aber auch für die häufig diagnostizierte gestiegene Arbeitsbelastung im öffentlichen Dienst verantwortlich sein (Czerwick 2010; Sauer et al. 2019; Schultheis/Vogel 2014). Die starke Zunahme von Teilzeit bei Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen entspricht der Erwartung von deutlichen Auswirkungen der Reformen für beide Statusgruppen (Briken et al. 2014). Eine vergleichsweise hohe Stabilität bei den Beamt*innen (Gottschall et al. 2015, S. 288) kann zumindest für Teilzeit nicht gezeigt werden. Nichtsdestotrotz waren Arbeitnehmer*innen sowohl von Teilzeit als auch von Befristung vergleichsweise stärker betroffen als die Beamt*innen (Gottschall et al. 2015, S. 298; Keller/Seifert 2014). Im Gegensatz zur Teilzeit ist die Befristungsquote zwar insgesamt moderater angestiegen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nur neu zu besetzende Stellen befristet werden können. Und bei den Neueinstellungen von Arbeitnehmer*innen liegen die Befristungsquoten auch tatschlich deutlich höher (Hohendanner/Gerner 2010). Für die Beamt*innen sicherte der weitgehende Verzicht auf Befristungsmöglichkeiten das Privileg höherer Jobsicherheit.

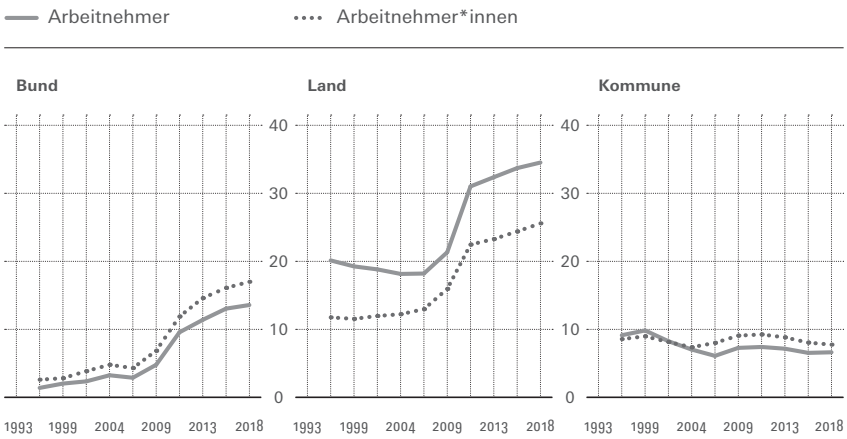
Bei diesen Schlussfolgerungen ist zu berücksichtigen, dass wir mit den vorliegenden Daten ausschließlich allgemeine Entwicklungen im öffentlichen Dienst betrachten konnten. Mit den vorliegenden Registerdaten des Statistischen Bundesamtes war es jedoch nicht möglich, eine Zuordnung von konkreten Konsequenzen zu der Vielzahl kleinschrittiger, spezifischer Reformen vorzunehmen. Einzelne Entwicklungen, wie etwa die vermutete Rekommunalisierung öffentlicher Dienste, können nicht im Einzelnen abgebildet werden. Dafür sind Fallstudien und die Beschränkungen auf kleinräumigere Bereiche, wie einzelne Landkreise, Kommunen oder einzelne Berufe, sowie konkrete Analysezeitpunkte wesentlich geeigneter (Bogumil et al. 2007, S. 121ff.; Gottschall et al. 2015, S. 167ff.; Schultheis et al. 2014). Weitere Aufschlüsselungen nach Tätigkeitsbereichen und Berufsgruppen, der Befristungsstruktur sowie nach Stundenumfang und Gründen für die Nutzung von Teilzeitarbeit würden es ermöglichen, die Argumentation der stärkeren Ausdifferenzierungen im öffentlichen Dienst zusätzlich zu überprüfen, genauer einzugrenzen und einzuordnen.

Zusammenfassend zeigen unsere Analysen, dass es zu deutlichen Umwälzungen im öffentlichen Dienst kam. Personal wurde umfassend abgebaut und atypische Beschäftigung merklich ausgebaut. Unsere differenzierte und langfristige Betrachtung eröffnet eine gewinnbringende Perspektive darauf, dass Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, je nach untersuchtem Indikator, in ganz unterschiedlichem Ausmaß von diesen Veränderungen betroffen waren. Entsprechend sollte der öffentliche Dienst nicht als homogene Einheit betrachten werden und künftige Forschung sollte die unterschiedlichen Ausgangslagen und Reformauswirkungen für Beamt*innen und

ABBILDUNG 6

Entwicklung der Befristungsquote von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, jeweils differenziert nach Geschlecht, 1996–2018

Angaben in Prozent



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993–2018; eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Arbeitnehmer*innen auf den unterschiedlichen Ebenen berücksichtigen.

Vorrausschauend stellt sich unter dem Eindruck der Corona-Pandemie zudem die Frage, ob diese den öffentlichen Dienst erneut nachhaltig verändern wird. Auf der einen Seite hat die Pandemie gezeigt, dass ein leistungsstarker öffentlicher Dienst und die umfassende Bereitstellung öffentlicher Güter zentral für die Bewältigung von Krisen sind. Dies könnte zu einer Revitalisierung des Staates als Arbeitgeber führen. Auf der anderen Seite könnten die massiven finanziellen Belastungen als Folge der Pandemie zu einem zukünftigen Spardiktat führen und somit den öffentlichen Dienst weiter unter Druck setzen (Vogel 2020). ■

LITERATUR

Allaart, P. / Bellmann, L. (2007): Reasons for Part Time Work, in: International Journal of Manpower 28 (7), S. 557–570

Altmaier, P. (2019): Öffentlicher Dienst muss Vorbild sein bei der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Pressemitteilung vom 17. 1. 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/ Pressemitteilungen/2019/20190117-altmaier-oeffentlicher-dienst-muss-vorbild-sein-bei-gleichberechtigung.html

Balfour, D. L. / Grupps, J. W. (2000): Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management, in: Administrative Theory & Praxis 22 (3), S. 570–584

Becker, R. (1993): Staatsexpansion und Karrierechancen. Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft, Frankfurt a. M.

Bogumil, J. / Grohs, S. / Kuhlmann, S. / Ohm, A. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz Kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin

Bogumil, J. / Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden

Böhnke, P. / Kersten, J. / Klenk, T. / Neu, C. / Vogel, B. (2015): Der Wert öffentlicher Güter: Bericht der „Kommission Öffentliche Güter" der Heinrich- Böll-Stiftung. Schriften zu Wirtschaft und Soziales 15, Berlin

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

Buestrich, M. / Wohlfahrt, N. (2008): Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 55 (12-13), S. 17–24

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. 152–179

dbb Beamtenbund und Tarifunion (2020): Reformen im Beamtenbereich, https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/r/reformen-im-beamtenbereich.html

Deckwirth, C. (2008): Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brandt, T. / Schulten, T. / Sterkel, G. / Wiedemuth, J. (Hrsg): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg, S. 42–67

Demmke, C. / Moilanen, T. (2010): Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, Frankfurt a. M.

Derlien, H.-U. / Frank, S. (2004): Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel, in: Die Verwaltung 37 (3), S. 295–326

Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin

Gottschall, K. (2009): Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells, in: Obinger, H. / Rieger, E. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien, Frankfurt a. M., S. 461–491

Gottschall, K. / Kittel, B. / Briken, K. / Heuer, J.-O. / Hills, S. / Streb, S. / Tepe, M. (2015): Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer, London

Hohendanner, C. / Gerner, H.-D. (2010): Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik, in: Soziale Welt 61 (1), S. 27–50

Hohendanner, C. / Ostmeier, E. / Ramos-Lobato, P. (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 1–178

Keller, B. (1980): Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 31 (10), S. 657–668

Keller, B. (2006): Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst, in: Die Verwaltung 39 (1), S. 79–99

Keller, B. (2008): Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven, in: Sackmann, R. / Jonda, B. / Reinhold, M. (Hrsg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden, S. 73–94

Keller, B. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, Berlin

Keller, B. (2011): After the End of Stability, in: The International Journal of Human Resource Management 22 (11), S. 2331–2348

Keller, B. / Seifert, H. (2014): Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 67 (8), S. 628–638, https://www.wsi.de/data/wsimit_2014_08_keller.pdf

Kilian, W. / Schneider, K. (2003): Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Analyse und Handlungsempfehlungen, Frankfurt a. M.

Matecki, C. / Schulten, T. (2013): Zwischen Privatisierung und Rekommunalisierung. Zur Entwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge, in: Matecki, C. / Schulten, T. (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, Hamburg, S. 8–17

Nullmeier, F. (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen 57 (9), S. 495–500, https://www.wsi.de/data/wsimit_2004_09_nullmeier.pdf

Rubery, J. (2013): Public Sector Adjustment and the Threat to Gender Equality, in: Vaughn-Whitehead, D. (Hrsg.): Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe, Cheltenham, S. 43–83

Sack, D. (2014): Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen, direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 63 (3), S. 339–350

Sauer, C. / Valet, P. / Roscigno, V. J. (2019): Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor, in: Burzan, N. (Hrsg.): Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen, Göttingen, S. 1–11

Sauer, C. / Valet, P. / Roscigno, V. J. / Wilson, G. (im Erscheinen): Neoliberalism's Public-Sector Impact: The U. S. and Germany Compared, in: Warhurst. C. / Mathieu, C. / Dwyer, R. (eds.): The Oxford Handbook of Job Quality, Oxford

Schultheis, F. / Vogel. B. (2014): Einleitung, in: Schultheis, F. / Vogel, B. / Mau, K. (Hrsg.): a. a. O., S. 9–18

Schultheis, F. / Vogel, B. / Mau, K. (2014): Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel, Bielefeld

Statistisches Bundesamt (1996): Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen 1993. Fachserie 11 Reihe 4.4, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012): Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2011. Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2019): Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen. Fachserie 11 Reihe 4.4, Wiesbaden

Vesper, D. (2012): Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland, Düsseldorf

Vogel, B. (2020): Covid-19 als Weckruf? Plädoyer für eine neue Politik öffentlicher Güter, in: WSI-Mitteilungen 73 (6), S. 468–471, https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-covid-19-als-weckruf-plaedoyer-fuer-eine-neue-politik-oeffentlicher-gueter-28632.htm

AUTOREN

PAUL SEVERIN LÖWE ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Soziologie, insbesondere Methoden der empirischen Sozialforschung, der Universität Bamberg. Arbeitsschwerpunkte: Öffentlicher Dienst, Arbeitsmarkt, Methoden der empirischen Sozialforschung.

@ paul.loewe@uni-bamberg.de

PETER VALET, Dr., ist akademischer Rat am Lehrstuhl für Soziologie, insbesondere Methoden der empirischen Sozialforschung, der Universität Bamberg. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Ungleichheit, Arbeitsmarkt, Gerechtigkeitseinstellungen, Methoden der empirischen Sozialforschung.

@ peter.valet@uni-bamberg.de

https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119
Generiert durch IP '3.137.210.89', am 12.10.2024, 09:15:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.