

**Atypische Arbeitsverhältnisse im
öffentlichen Dienst Südtirols
2009-2013**

Bereich Bildung



Atypische Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst Südtirols Zeitraum 2009–2013 – Bereich Bildung

Verantwortlicher im Sinne des Gesetzes: Toni Serafini

Leitung: Stefan Perini

Projektkoordination: Werner Pramstrahler

Autoren: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Nachdruck, Verwendung von Tabellen und Grafiken, fotomechanische Wiedergabe - auch auszugsweise - nur unter Angabe der Quelle (Herausgeber und Titel) gestattet.

© AFI 2015

AFI | Arbeitsförderungsinstitut

Landhaus 12

Kanonikus-Michael-Gamper-Straße, 1

I - 39100 Bozen

T. +39 0471 418 830

office@afi-ipl.org

www.afi-ipl.org

Die Datengrundlage für diese Untersuchung wurde von der Abteilung Arbeit der Landesverwaltung zur Verfügung gestellt. Die Neuklassifikation der Daten liegt in der Verantwortung des AFI | Arbeitsförderungsinstituts.

Ohne die wertvolle Mithilfe von Seiten der Kollegen der Abteilung Arbeit wäre diese Studie nicht zustanden gekommen. Wir bedanken uns recht herzlich bei Dr. Helmuth Sinn, Leiter der Abteilung Arbeit. Des Weiteren bei Dr. Stefan Luther (Direktor) und Dr. Antonio Gulino (Mitarbeiter) des Amtes für Arbeitsmarktbeobachtung. Wesentlich für eine korrekte Einstufung der Sachlage waren Fachexperten und direkt Betroffene.

Wir bedanken uns bei allen Interviewpartnern, den Experten aus den jeweiligen Bereichen, den Gewerkschaftern und vor allen Dingen den Teilnehmern an den Fokusgruppen.

Abstract

Dem Bildungsbereich kommt innerhalb des öffentlichen Dienstes Südtirols eine besondere beschäftigungspolitische Bedeutung zu. Mit über 15.000 Personen (Stand: 31.12.2013) ist er zahlenmäßig der relevanteste Bereich: Im untersuchten Zeitraum 2009-2013 hat die Anzahl der Beschäftigten zudem leicht zugenommen. Der Frauenanteil ist überaus hoch. Nur knapp die Hälfte der Bediensteten ist mit unbefristetem Vollzeitverhältnis beschäftigt, der Anteil der Befristungen liegt bei 33%. Lediglich 5,5% der jüngeren Beschäftigten (unter 30-Jährigen) sind mit unbefristeten Verträgen tätig, die Stabilisierung erfolgt in vielen Fällen erst ab dem 40. Lebensjahr. Seit 2009 steigt die Teilzeitquote. Als Hauptursache für die hohe Anzahl an Befristungen lässt die Kombination aus der starken Feminisierung und dem komplexen Rekrutierungssystem mit den sich häufig ändernden Zugangsvoraussetzungen für die Lehrtätigkeit benennen. Insbesondere letzterer Aspekt bewirkt eine permanente Verunsicherung. Internationale Studien bezeichnen die Angemessenheit des Rekrutierungsprozesses der Lehrpersonen als wesentlichsten Faktor für die Erhöhung der Qualität der Bildungssysteme. Die qualitativen Anforderungen an den Lehrerberuf und die Organisation des Bildungssystems steigen durch die aktuellen Entwicklungen in Richtung Wissensgesellschaft, Änderung des Schulwahlverhaltens, Diversity und Mehrsprachigkeit. Angesichts der zunehmenden Alterung der Bediensteten in diesem Bereich müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen „Erziehung und Schule“ aufrecht zu erhalten und auszubauen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
1. Beschäftigungspolitische Relevanz	5
1.1 Einleitung	5
1.2 Die beschäftigungspolitische Relevanz	6
1.3 Die Entwicklung der typischen und atypischen Beschäftigungsformen	8
2. Die Gründe für den Einsatz atypischer Arbeitsverhältnisse	11
2.1 Die Personalsituation	11
2.2 Die rekrutierungspolitische Rechts- und Planungsunsicherheit	11
2.3 Akzeptanz und Auswirkungen atypischer Verträge	14
3. Fazit	15
Literaturverzeichnis	16

1. Beschäftigungspolitische Relevanz

1.1 Einleitung

Die vorliegende Veröffentlichung präsentiert die Ergebnisse der 2014 durchgeführten Studie „Atypische Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols. Zeitraum 2009-2013“ für den Bildungsbereich. Im Zuge der Analyse über die Entwicklung, die Nutzung und die Auswirkungen der atypischen Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst hat sich zum einen herausgestellt, dass eine sektorenübergreifende Betrachtung notwendig ist, um die Gesamtentwicklung in ihrer Differenziertheit zu erkennen.¹ Zum anderen bestehen zwischen den Bereichen innerhalb des öffentlichen Dienstes große Unterschiede. Deshalb werden die Spezifika, die in den beschäftigungspolitisch besonders relevanten Bereichen auftreten, in gesonderten Berichten dargestellt.

Grundlage für die Analyse sind die Verwaltungsdaten des Amtes für Arbeitsmarktbeobachtung sowie die Interviews, die mit Gewerkschaftern aus dem Bildungsbereich und Lehrpersonen geführt wurden. Diesem Bereich zugeordnet wurden sämtliche Verträge, die von den öffentlichen Arbeitgebern Fachoberschulen, Lehranstalten, Schulen, Musikschulen, Kindergärten abgeschlossen wurden, inklusive für das in diesen Einrichtungen tätige Verwaltungspersonal. Wenngleich formell Staatsbedienstete, werden die Lehrpersonen der Schulen staatlicher Art angesichts der Zielsetzungen der vorliegenden Studie als Teil des öffentlichen Dienstes Südtirols betrachtet: Die finanziellen Mittel stammen aus dem Landeshaushalt der Autonomen Provinz Bozen, ein umfassender Landeszusatzvertrag regelt die Arbeitsbedingungen, Aspekte wie die Schulverteilungs-, die Lehr- und Prüfungspläne unterliegen de facto mit einigen wenigen Ausnahmen der Entscheidungskompetenz des Landes.

Abb. 1: Der öffentliche Dienst Südtirols und seine Bereiche im Sinne der Studie

	Bezeichnung des Bereiches	Arbeitgeber/Auftraggeber, die dem jeweiligen Bereich zugeordnet worden sind
Öffentlicher Dienst	Verwaltung	Alle von der Landesverwaltung, den Gemeinden und Bezirksgemeinschaften abgeschlossenen Verträge, die nicht in die anderen Kategorien fallen.
	Bildung	Alle von den Fachoberschulen, Lehranstalten, Musikschulen, Schulen, Kindergärten abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals.
	Sanität	Alle von den Sanitätsbetrieben (Gesundheitsbezirke und -sprengel) abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals.
	Pflege	Alle von Seniorenheimen, Stiftungen, Pflegeheimen, dem Betrieb für Sozialdienste Bozen, den Sozialwerkstätten und den Sozialsprengel abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals.
	Kultur und Sport	Alle von öffentlichen Museen, Bibliotheken, Sportstätten, Naturparkhäuser abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals.
	Beratung	Alle von der Handelskammer, den Berufskammern -und -verbände, dem TIS, dem AFI, der Stiftung Vital abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals.
	Sonderbetriebe Agenturen	Alle von der Agentur für Mobilität, der Abteilung Bodenschutz, den Botanischen Gärten, der Land- und Forstwirtschaftlichen Versuchsanstalt Laimburg, dem Institut für den sozialen Wohnbau, der Berufsfeuerwehr, dem Zivilschutz und den Wasserschutzbauten abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals.

¹ Die Ergebnisse sind in AFI | Arbeitsförderungsinstitut 2014 dargestellt.

Affine Sektoren	Betriebe mit öffentlicher Beteiligung ²	Alle von den Betrieben mit öffentlicher Beteiligung abgeschlossenen Verträge.
	Eurac Universität	Alle von der Europäischen Akademie und der Freien Universität Bozen abgeschlossenen Verträge.

© AFI 2014

Wenngleich der öffentliche Dienst insgesamt als Hort stabiler Arbeitsverhältnisse gilt, kennzeichnet gerade den Bildungsbereich die starke Nutzung von „atypischen“ Beschäftigungsformen. Angesichts der Verknappung der öffentlichen Mittel und der seit 2010 verabschiedeten Sparmaßnahmen, die auch den Personalbereich betreffen, geht die vorliegende Arbeit für den Zeitraum 2009 – 2013 folgenden Frage nach:

- Wie haben sich atypischen Arbeitsformen im Bildungsbereich entwickelt?
- Wie wirkt sich die Politik der Ausgabenbeschränkung auf die Entwicklung der Beschäftigungsformen aus?
- Aus welchen sachlichen Gründen werden Personen mit atypischen Vertragsformen zum Einsatz gebracht?
- Aus welchen Gründen und mit welchen Perspektiven akzeptieren atypisch Beschäftigte diese Vertragsform?
- Ob und in welcher Form kann die Nutzung dieser Vertragsformen zu einer Prekaritätsgefährdung führen?

1.2 Die beschäftigungspolitische Relevanz

Der Bereich mit der größten Beschäftigungszahl innerhalb des öffentlichen Dienstes Südtirols ist der Bildungsbereich. Er weist zum 31.12.2013 einen Beschäftigungsstand von über 15.000 Personen auf. Dieser setzt sich sowohl aus Lehr- als auch Verwaltungspersonal zusammen. Aufgrund der Datenquelle und angesichts der Zielsetzung der Studie wurde keine entsprechende Unterscheidung getroffen. Trotz der restriktiveren Personalpolitik ist die Anzahl der Beschäftigten im Untersuchungszeitraum leicht angestiegen (insgesamt um +1,4% zwischen 31.12.2009 und 31.12.2013).

Abb. 2: Beschäftigte im Bildungsbereich, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)

Bereich	Anzahl (Stand 31.12.2013)	Veränderung in % 2009 - 2013
ÖDS insgesamt	44.328	+1,0
Bildung	15.698	+1,4
Verwaltung	13.539	-2,0
Sanität	9.355	+2,7
Pflege	4.016	+11,5

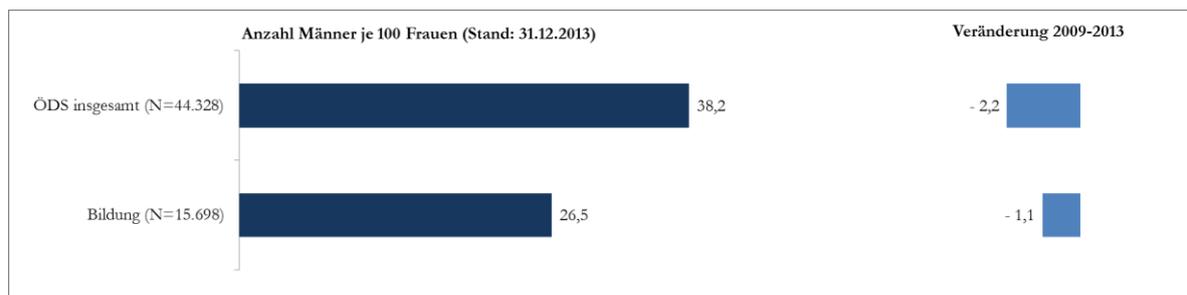
² In Südtirol existieren mehr als 200 Gesellschaften mit lokaler öffentlicher Beteiligung, Anstalten und Einrichtungen, die mit Landesgesetz oder Gemeindeverordnung errichtet worden sind. Die meisten dieser Gesellschaften, Anstalten und Einrichtungen sind in Wirtschaftsbereichen wie der Energie- und Wasserversorgung, dem Transportwesen (Lokaltransporte, Seilbahnen und Lifte, Autobahn), im Bereich Medien, Telefonie und Internet sowie im Bereich der Abfallbehandlung tätig. Die Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt hat im September 2012 eine ausführliche Analyse der Arbeitnehmer in Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung veröffentlicht. Aus diesem Grund wurden in dieser Analyse die von diesen Betrieben abgeschlossenen Verträge nur als Makrobereich insgesamt im Vergleich zu den anderen Bereichen analysiert. Siehe hierzu Arbeitsmarkt News 9/2012.

Kultur und Sport	455	+35,0
Beratung	344	+41,0
Sonderbetriebe Agenturen	921	-4,9
Betriebe mit Beteiligung	3.373	+15,8
Eurac Universität	1.110	-2,2

© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Die beschäftigungspolitische Relevanz dieses Bereiches ist insbesondere für Frauen außerordentlich hoch. Im Bildungsbereich kommen auf 100 beschäftigte Frauen nur 27 Männer (Stichtag 31.12.2013); dies ist nach dem als Pflege klassifizierten Bereich der niedrigste Wert.

Abb. 3: Beschäftigte im Bildungsbereich nach Geschlecht, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Wie in vielen europäischen Ländern steht auch der Bildungsbereich in Südtirol vor grundlegenden Herausforderungen. An erster Stelle zu nennen ist das sich ändernde Schulwahlverhalten mit der Tendenz zur Höherqualifizierung (staatliche Abschlussprüfung – Diplom), hinzu kommen die insgesamt steigende Anzahl von zu betreuenden Kindern bzw. Schülern aller Altersgruppen und die Integration von Schülern mit Migrationshintergrund.

„Der Beruf der Lehrpersonen hat sich ganz grundlegend verändert. Früher habe ich Wissen vermittelt, jetzt ist die Wissensvermittlung eine Sparte meiner Arbeit. [...] Es ist inzwischen wichtiger geworden, dass ich Strategien vermittele, schon fast Überlebensstrategien, ich bin ein Sozialpädagoge, ich bin ein Psychologe, ich bin ein Beichtvater; manche Schüler sehen mich häufiger als ihren eigenen Vater. [...]“ [GEW S02, 58:54]

Die besondere Relevanz des Bildungsbereichs ergibt sich nicht nur aus der hohen beschäftigungspolitischen Bedeutung und der anspruchsvoller werdenden Art der Tätigkeit,³ sondern auch daraus, dass dem italienischen Schulsystem attestiert wird, seit geraumer Zeit eine „institutionalisierte Prekarität“ insbesondere für das Lehrpersonal erzeugt zu haben. Gremigni (2013: 106) bringt die sich in Jahrzehnten verfestigte Problemlage wie folgt auf den Punkt:

„Die im Laufe der italienischen Geschichte aufeinanderfolgenden Regierungen haben auch mit der Einwilligung der größten Gewerkschaften die öffentliche Schule als Auffangbecken für Hochschulabgänger und Diplomhaber, die am Arbeitsmarkt nicht besonders gefragt sind, verwendet. Damit haben sie die Errichtung eines täuschenden Wohlfahrtsystems gefördert, das unweigerlich versagen musste. Da eine ernsthafte Planung der Anstellungen für die unterschiedlichen Schulkategorien fehlt, ist die Anzahl der zugelassenen Lehrpersonen unverhältnismäßig gestiegen [...], auch dank so genannter nachträglicher „Sanierungsverfahren“, die anlässlich der verschiedenen Wahlen auch

³ Siehe hierzu auch Ventura/Olivo 2010.

in anderen Bereichen angewandt wurden. So ist es zur jetzigen Situation gekommen [...]. Diese vorläufigen Aufträge zwingen die prekären Beschäftigten, an verschiedenen Schulen zu unterrichten und alle Beziehungen zu Kollegen und Studenten abrupt abzubrechen. Daran scheitert auch jeglicher Versuch einer Lehrkontinuität. Diese prekären Arbeitsformen bereiten somit Unwohlsein [...], wodurch die Krise im italienischen Schulsystem nur noch erschwert wird.“ (Übersetzung)

Diese Aspekte machen den Blick auf die Entwicklung der Vertragsformen der Beschäftigten im Untersuchungszeitraum von besonderem Interesse. Auf gesamtstaatlicher Ebene durchgeführte Studien verweisen darauf, dass die Nutzung der stark atypischen Vertragsformen durchaus Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistung haben kann.

1.3 Die Entwicklung der typischen und atypischen Beschäftigungsformen

Im Bildungsbereich sind rund die Hälfte der Beschäftigten (49%) in Form eines unbefristeten Vollzeitvertrages tätig; dieser Wert wird nur im Pflegebereich unterschritten. Von allen untersuchten Bereichen des ÖDS weist der Bildungsbereich mit 33% den höchsten Anteil von mit befristeten Verträgen Beschäftigten auf. Freiberufliche oder sonstige atypische Beschäftigungsformen spielen hingegen eine marginale Rolle.

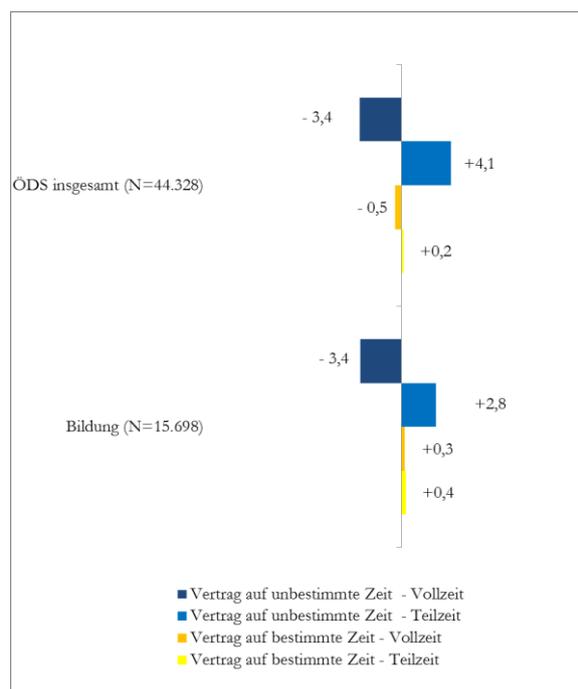
Abb. 4: Beschäftigte im Bildungsbereich nach Vertragsform, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013)

Bereich	ÖDS insgesamt	Bereich Bildung
Vertrag auf unbestimmte Zeit (inkl. Pflichtaufnahme) - Vollzeit	53,0%	49,0%
Vertrag auf unbestimmte Zeit (inkl. Pflichtaufnahme) - Teilzeit	23,6%	17,4%
Vertrag auf bestimmte Zeit - Vollzeit	13,1%	19,0%
Vertrag auf bestimmte Zeit - Teilzeit	9,1%	14,0%
Projektarbeit / Kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit/Stiller Gesellschafter/Teilhaber auf Zeit/ Agenturvertrag	0,7%	0,4%
Ausbildungsvertrag	0,1%	0,0%
Tagelöhner/ Arbeit auf Abruf/ Job on call	0,1%	0,0%
Praktikum	0,3%	0,1%
Sonstiges (Arbeit Berggebiete, Heimarbeit, Arbeitsplatzteilung, Schauspielwesen, Genossenschaftsmitglieder, usw.)	0,1%	0,0%

© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Die im engeren Sinne typische Beschäftigung (verstanden als unbefristete Vollzeitbeschäftigung) geht im Zeitraum 2009-2013 leicht zurück (-3,4 Prozentpunkte). Dies ist umso bemerkenswerter, als die Beschäftigungszahlen leicht angestiegen sind. Für die Zunahme der atypischen abhängigen Beschäftigung sind allerdings weniger die befristeten Arbeitsverhältnisse entscheidend (+0,7 Prozentpunkte), sondern vielmehr der Anstieg von in unbefristeter Teilzeit arbeitenden Personen. Insbesondere bei weiblichen Beschäftigten hat diese Vertragsform zwischen 2009 und 2013 um 3,1 Prozentpunkte zugenommen.

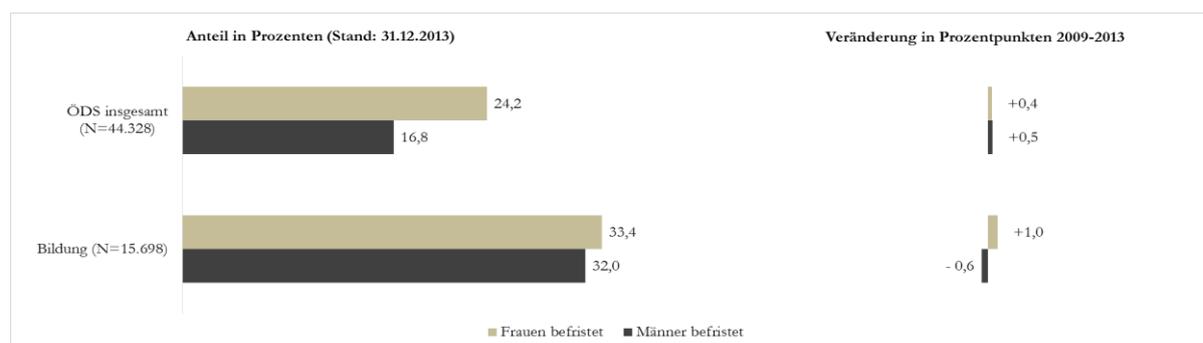
Abb. 5: Entwicklung ausgewählter Vertragsformen im Bildungsbereich (Stand: 31.12.2013, Vergleich mit dem ÖDS)



© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Bemerkenswert im Vergleich zu den anderen Sektoren ist die Tatsache, dass die Befristungen in gleichem Ausmaß männliche wie weibliche Beschäftigte betreffen.

Abb. 6: Anteil der befristet Beschäftigten im Bildungsbereich nach Geschlecht, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013)



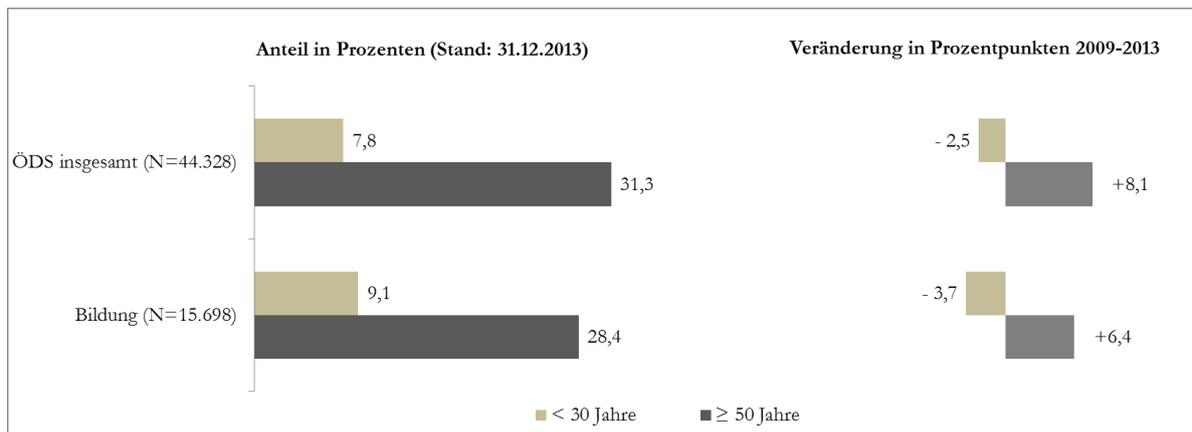
© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Die hohe Anzahl und die organisatorisch komplexen Einsatzbedingungen der befristet Beschäftigten werfen aus arbeitsrechtlicher Sicht eine Reihe von äußerst diffizilen Problemen auf, die in den vergangenen Jahren zu einem „unermesslichen gerichtsanhängigen Streit“ (*„gigantesco contenzioso“*)⁴ geführt haben, der auch am Europäischen Gerichtshof anhängig war und Ende 2014 zu einem folgenreichen Urteil geführt hat.

⁴ Eine Zusammenfassung der komplexen Situation bietet Salomone 2014. Gegenstand der Auseinandersetzungen ist die Rechtmäßigkeit der Abfolge („*reiterazione*“) von befristeten Verträgen, um die Diskriminierung im Vergleich zu befristeten Bediensteten in der Privatwirtschaft aufgrund der fehlenden Möglichkeit, befristete Verträge per Gerichtsspruch in unbefristete Vertragsformen umzuwandeln und um die Leistung von eventuellen Schadensersatz an befristet Beschäftigte, die möglicherweise bessere Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschlagen haben. Die Ergebnisse der Rechtssprechung werden auf der Seite <http://www.dirittisocialitrentino.it/?cat=43> dokumentiert. Am 26.11.2014 hat der Europäische Gerichtshof sein Urteil gesprochen.

Wie im gesamten ÖDS wirken auch im Bildungsbereich zwei Prozesse: zum einen der Anstieg des Durchschnittsalters der Beschäftigten und zum anderen der abnehmende Anteil von Jüngeren mit unbefristetem Vertrag. Zum 31.12.2013 waren nur 9,1% der Beschäftigten unter 30 Jahre, der Anteil der über 55-Jährigen betrug 28,4%. Während der Anteil der Jüngeren um 3,7 Prozentpunkte abgenommen hat, haben die Älteren um 6,4 Prozentpunkte zugelegt.

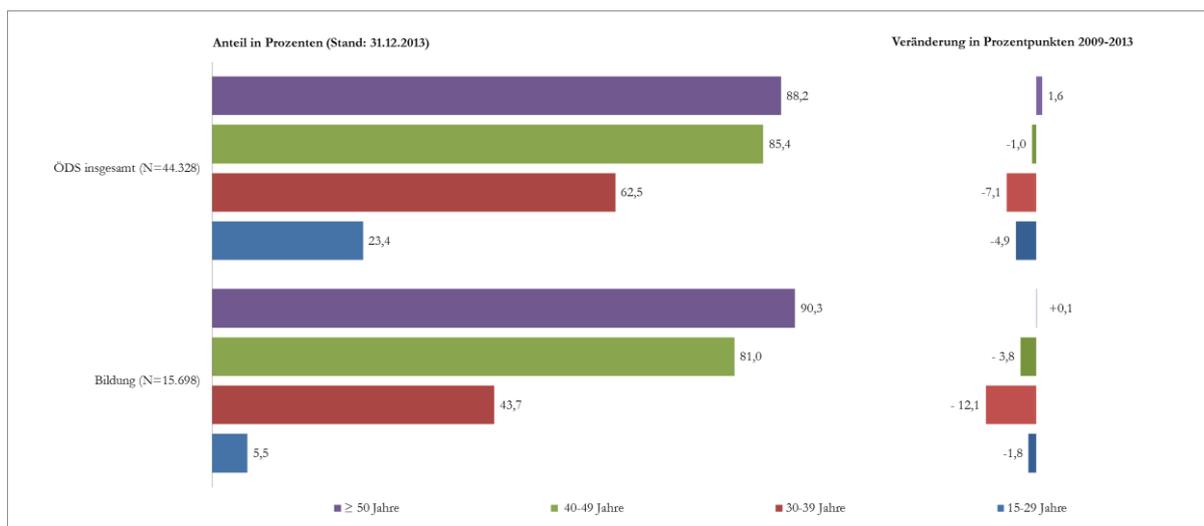
Abb. 7: Unter 30-jährige und mindestens 50-jährige Beschäftigte im Bildungsbereich, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Sehr deutlich ausgeprägt ist der niedrige Anteil der unter-30-Jährigen, die über einen unbefristeten Vertrag verfügen: Gegenüber einem Durchschnitt von knapp einem Viertel im gesamten ÖDS beträgt deren Anteil im Bildungsbereich zum 31.12.2013 lediglich 5,5%; die Stabilisierung der Beschäftigten setzt erst ab dem 40. Lebensjahr massiv ein und ist im Beobachtungszeitraum 2009–2013 um fast 14 Prozentpunkte zurückgegangen.

Abb. 8: Anteil der unbefristet Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) im Bildungsbereich nach Altersklassen, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2015. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

2. Die Gründe für den Einsatz atypischer Arbeitsverhältnisse

Die traditionell hohe Anzahl an befristeten Arbeitsverhältnissen im Bildungsbereich beruht auf einer Reihe von Gründen:

- der mit der ausgeprägten Feminisierung einhergehenden Anzahl von Mutterschaften und Erziehungsurlauben,
- der Notwendigkeit, den Unterrichtsbetrieb angesichts kaum planbarer Abwesenheiten aufrecht zu erhalten;
- den häufigen Reformen (Zulassungsbedingungen, Struktur des Schulsystems) in diesem Bereich.

2.1 Die Personalsituation

Die Bildung zählt zu jenen Sektoren, in denen große Teile der Beschäftigten an und für sich nicht vom Personalaufnahmestopp betroffen sind. Die leichte Zunahme der Beschäftigten im Zeitraum 2009–2013 steht aus Sicht der befragten Gewerkschafter in Einklang mit den aktuellen Entwicklungen:

„Insgesamt ist [...] eine Zunahme der Stellen zu verzeichnen, die [...] von der zunehmenden Anzahl der Schüler gerechtfertigt ist. Seit 2009 ist eine Zunahme der Schüler zu verzeichnen, nicht so sehr dank der hier geborenen Schüler, sondern vielmehr durch Schüler [mit Migrationshintergrund]. Die Anzahl der Lehrpersonen ist aber immer noch dieselbe. [...] Zudem ist die Anzahl der Schüler unterschiedlich gestiegen; in der deutschen Schule ist zum Beispiel die Zahl der Volksschüler gesunken, die nun in die Mittelschule kommen; dafür ist jedoch die Anzahl der Schüler in den Oberschulen gestiegen. Jetzt steigt die Zahl der Oberschüler nicht mehr, dafür wächst aber die Berufsausbildung, was auch institutionell bedingt ist. Die Berufsausbildung bietet nun auch ein viertes Schuljahr, das fünfte Schuljahr und die Matura an. Daher sprechen wir von einer bereichsinternen Verschiebung im Schulwesen [...]. Die Gesamtzahl [der Schüler] steigt auf jeden Fall immer noch aufgrund der Einwanderung.“ [GEW S01 01:38]

Die Interviewten orten allerdings einen “de facto – Aufnahmestopp“, weil die Austritte durch die Erhöhung des Pensionsantrittsalters abgenommen haben und auf diese Weise weniger Stellen nachbesetzt werden konnten. Zudem bestehe immer wieder die Möglichkeit, durch Erhöhung der Stundenanzahl und andere administrative Maßnahmen die Anzahl an Lehrpersonen zu steuern, ohne auf das Instrumentarium eines formellen Aufnahmestopps zurückgreifen zu müssen.

2.2 Die rekrutierungspolitische Rechts- und Planungsunsicherheit

Die komplexe, kurzfristig abgeänderte und zum Teil widersprüchliche Rekrutierung und Stabilisierung der Beschäftigten im Bildungsbereich war auf nationaler Ebene bereits häufig Gegenstand von Studien.⁵ Die Sachlage spiegelt sich auch in den Interviews wieder. Aus Sicht der Gesprächspartner fehlt die Rechts- und Planungssicherheit sowohl für die Beschäftigten wie für die Schulen selbst. Dies kommt in der Verwendung der befristeten Arbeitsvertragsformen zum Ausdruck.

„In Italien herrschte jahrelang ein Mangel an Lehrbefähigungskursen. Die Hochschulabgänger, die keine Spezialisierungsschule besucht hatten, weil ihre Kategorie nicht ausgeschrieben oder ihre Kategorie vom Wettbewerb gestrichen worden war oder weil sie die Vorauswahl nicht geschafft hatten, waren zur prekären Beschäftigung verurteilt, da sie keine Möglichkeit mehr zur Lehrbefähigung hatten. Das bedeutet, dass diejenigen, die in eine Kategorie fielen, für die es kein Lehrbefähigungsangebot gab, viel länger gebraucht haben. [...] Gewisse institutionelle und gesetzliche Eingriffe haben absurde Verzerrungen verursacht. Gleiche Berufsfiguren wurden unterschiedlich behandelt. Einige hatten das Glück, an einem Wettbewerb teilnehmen zu können, andere haben in den falschen Jahren mit dem

⁵ Stellvertretend Schizzerotto/Barone (2006), insbesondere das Kapitel 6 über die Struktur und die Einstellungen des unterrichtenden Personals.

Unterrichten begonnen und mussten jahrelang auf einen Wettbewerb warten.“ [GEW S01 25:33]

„... Jetzt unterrichte ich bereits seit 8 Jahren in der Schule und hatte bisher ziemlich Glück. Immer mit befristeten Arbeitsverträgen. Und die Lehrbefähigung? Dazu gab es keine Möglichkeit. Seit ich [...] unterrichte, [...] gab es nicht die geringste Möglichkeit, die Lehrbefähigung zu erhalten. Anfangs gab es die Spezialisierungsschule, die dann von diesen universitären Sonderlehrbefähigungskursen ersetzt wurde. Jetzt startet dieser universitäre Berufsbildungskurs. Wir wurden jahrelang auf den Arm genommen; es hatte immer den Anschein, als würden [die Kurse] starten, dann ist nichts gestartet worden!“ [FG Schule 25:33]

SSIS = Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario = Spezialisierungsschule | TFA = Tirocinio Formativo Attivo = Universitärer Berufsbildungskurs (UBK) | PAS = Percorsi Abilitanti Speciali = Universitäre Sonderlehrbefähigungskurse (SLK)

Wenngleich bis dato von einer hohen Beschäftigungsstabilität durch die „Aneinanderreihung“ befristeter Verträge ausgegangen werden kann, so führt die starke Verbreitung per se zu einer permanenten Verunsicherung.

„De facto wissen [die Lehrpersonen] nicht, ob sie wieder eine Anstellung erhalten, de facto ist es alle Jahre wieder ein Herzklopfen und [ein Spießrutenlauf]: Der Wunsch, hoffentlich kriege ich eine Stelle, hoffentlich bekomme ich sie [vor Ort] und muss nicht 50 km weit fahren, [beschäftigt die Betroffenen den ganzen Sommer über]. Es wäre nicht das erste mal, dass eine Lehrperson mit Wohnsitz in Innichen eine Stelle in Meran antreten sollte. [...] Das ist in gewissen Fällen [schon] eine Zumutung: Die Stellenwahl findet am beispielsweise am 22. August statt und am 1. September sollte man den Dienst antreten.“ [GEW S02 42:30]

„Es ist eine Frage der Zeit, da es vom Standpunkt des Rechtsschutzes aus ein Unterschied ist, ob man einen unbefristeten Vertrag hat: Es macht auch einen Unterschied in der Lebrtätigkeit aus, ob man eine Stammrolle in einer Schule hat. Da die Anzahl der Studenten aber nicht immer stabil bleibt, ist auch die Stammrolle in einer Schule nicht auf ewig gewiss, die Lehrer könnten auch ihren Platz verlieren und neu zugewiesen werden. [...] Manche Lehrer haben erst nach 20 Dienstjahren einen unbefristeten Vertrag erhalten. Das ist nicht mehr zumutbar. Eine drei- bis vierjährige befristete Beschäftigung ist noch verständlich, alles was darüber [hinaus geht], ist auch aus persönlicher Sicht nur schwer tragbar.“ [GEW S01 22:56]

Besonders anschaulich wird diese Situation in der Diskussionsgruppe beschrieben:

„Es gibt ein Stelldichein [bei der Stellenwahl], bei dem sich alle treffen: der berühmte 22. oder 23. August. Da geht es zu wie auf dem Viehmarkt. Das berühmte Herzklopfen beginnt bereits Anfang August [...]. Und dann gibt es jene, die vor dir in der Rangordnung sind und Dir eine SMS schicken: Dieses Jahr gibt es nur zwei Stellen... [...]. FG Schule 19:37]

Ein weiterer Faktor, der in der Wahrnehmung der Interviewten für Unsicherheit sorgt, ist das nicht immer als transparent empfundene System bestehend aus Landesrang- und Schulranglisten,⁶ wenngleich angemerkt wird, dass diese auch eine Möglichkeit darstellen, das Vergabesystem von vakanten Stellen zu objektivieren. Insgesamt wird für die Zukunft eine Abnahme der Relevanz der Problematiken um die verschiedenen Formen der Lehrbefähigung erwartet.

„Früher wurden manche vielleicht auch nur zufällig Lehrer, da sie keine Alternativen fanden, heute ist es eine bewusste Wahl. Wer Lehrer werden will, weiß genau, dass er eine Reihe von Lehrvertretungen übernehmen muss. Aufgrund der Ranglisten und der Rechte sowie der Punktezahlen wird jemand, der irgendwie in das System gerät, auch angespornt, dort zu bleiben. [...] Wer Lehrer werden will, tut dies vor allem, weil es ein schöner Beruf ist. [...]. Vielleicht sind einige auch nur zufällig Lehrer geworden, aber in Zukunft wird es eine Berufung sein, da der Lehrberuf schon zu Beginn der Studienwahl gewählt werden muss.“ [GEW S01 28:35]

In diesem komplexen Rekrutierungssystem mit einer Reihe von Rechten, die mit der Besetzung einer „Stammrolle“ verknüpft sind, werden viele der Flexibilitätsanforderungen, die durch die unterschiedlichen Möglichkeiten der längerfristigen Abwesenheit vom Dienst bewirkt werden, zu einem hohen Teil auf die befristet Bediensteten abgewälzt.

⁶ Diese anerkannten Unzulänglichkeiten verhindern nicht, dass das Südtiroler Schulsystem nachvollziehbare Erfolge aufweisen kann. Bei den Pisa-Ergebnissen 2012 belegt Südtirol sowohl im europäischen wie im staatlichen Vergleich obere Ränge (nach dem Trentino, Friaul Julisch-Venetien, dem Veneto und der Lombardei). Siehe hierzu Pisa 2012 – Ergebnisse Südtirol. Deutlich wird in Europa wie in Italien ein Nord-Süd-Gefälle. Zudem ist eine Neuregelung im Gange („Bildungsomnibusgesetz“).

„Wer befristet beschäftigt ist, ist auch erpressbar, viel stärker sogar. Unbefristet Beschäftigte sind nicht erpressbar, aber mich kann man beseitigen. [...] Der Schulleiter hat keine Macht über die unbefristet Beschäftigten, das heißt, so ist es nicht gerade. Mit diesem System ist die öffentliche Beschäftigung genauso ungewiss wie die private Arbeit. [...] Und von der Direktberufung ganz zu schweigen, da muss man wirklich alles tun, um mit den anderen auszukommen, sonst wird man ausgeschlossen, da in diesem Fall die Erpressbarkeit zunimmt.“ [FG Schule 35:05]

Die Beschäftigung von unbefristet beschäftigten Lehrpersonen mit der Aufgabe, auf Bezirksebene Abwesenheiten zu ersetzen, sei nicht ohne Schwierigkeiten möglich. Voraussetzung dafür sei u.a. die Abschaffung der Stammrolle und damit zusammenhängend eine steigende räumliche Mobilität [GEW S02, 46:00]

„Wenn man jetzt diesen Personen in der Stammrolle gewisse Rechte, z.B. das Sabbatjahr, beschneidet, [dann gäbe] es weniger befristete [Anstellungen]. Aber als befristet Beschäftigter möchte ich irgendwann ein Sabbatjahr nehmen, eine Auszeit nehmen, [...]. Diese Grundrechte der Stammrollenlehrpersonen zu beschneiden, das wäre ein Schuss, der nur nach hinten losgehen kann. Das hätte keinen Sinn, weil irgendwann jede der anderen Kategorien in jene der Stammrolle aufrücken, [...] genauso die Möglichkeit der Elternzeit, des Sabbatjahres, des Generationenvertrages [nützen möchte].“ [GEW S02 56:43]

Die unterschiedlichen Situationen innerhalb des Lehrpersonals – und anderer Kategorien wie dem Kindergartenpersonal – führen zu unterschiedlichen Interessenlagen. Dies stellt sowohl die Gewerkschaften als auch die Schulverwaltungen vor Probleme:

„Die Gewerkschaft hat Schwierigkeiten, eine Linie zu finden, die alle Lehrpersonen schützt. Wenn eine Gruppe geschützt wird, dann wirkt sich das auf die andere aus. [...] Die Sachlage ist so, dass ein Vorteil für mich einen Nachteil für einen Kollegen bedeutet. Zudem gibt es widersprüchliche Gesetze; auf der einen Seite das staatliche Gesetz, auf der anderen das Landesgesetz!“ (FG Schule, 23:17)

Insgesamt werden die Zukunftsperspektiven als unsicher eingeschätzt: zum einen durch die vergangenen und angekündigten Schulreformen, aber andererseits auch durch die allgemeine wirtschaftliche Lage.

Moderator: „Ist das befristete Personal eurer Meinung nach heute mehr dem Risiko ausgesetzt, nicht mehr bestätigt zu werden?“ Antworten: „Ja sicher. Die Reform hat zu einer Zusammenlegung der Schulen geführt, die Anzahl der Studenten in einer Klasse ist gestiegen, einige Schultypen wurden sogar beseitigt. (...) Die Berufsschulen nehmen mehr Schüler auf und verfügen immer über das Höchstlimit. [...] In anderen Schulen haben sie 5 Klassen verloren, was bedeutet, dass es für einige Fächer weniger Lehrer braucht.“ [FG Schule 26:05] „Die Krise hat auch Südtirol erreicht, das ist klar. Also sind viele Erwerbstätige auf den Lehrerberuf umgestiegen. Architekten, Ingenieure viele. Und einige möchten ihre Tätigkeit ausbauen, um ihr Einkommen zu steigern.“ [FG Schule 27:12]

Im Bildungsbereich werden Befristungen in erster Linie genutzt, um Elternschaftskarenzen und krankheitsbedingte Abwesenheiten zu überbrücken. Kennzeichnend für diesen Bereich ist die Vielfalt an Situationen, mitbewirkt durch ein ausdifferenziertes Schulsystem. Durch die sich im Zeitverlauf ändernden Zugangsvoraussetzungen sowie andere Faktoren wie die nicht immer vorhandene Passung von angebotenen Fächern und hierfür kompetenten Lehrpersonen sind Befristungen oft das einzige Mittel, die Kontinuität des Unterrichtes sicherzustellen. Durch die hieraus entstehende nicht immer eindeutige rechtliche Lage besteht die Gefahr, dass Personen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht die erforderlichen formalen Voraussetzungen erfüllen, prekären Erwerbssituationen ausgesetzt werden. Dies gilt auch für Lehrkräfte, die aufgrund ihres Alters oder anderer Faktoren nicht mehr in der Lage sind, einen modernen Anforderungen entsprechenden Unterricht zu halten.

Varianten zur Befristung sind nur sehr schwer denkbar, da es im Schulbereich immer zu unvorhergesehenen Abwesenheiten von Lehrpersonal kommen kann⁷:

„In Südtirol haben wir auf Vorschlag der Gewerkschaften gewisse Regeln eingeführt [...] Es werden auch unbefristete Anstellungen in Überzahl durchgeführt, also mehr Leute angestellt, als gemäß Stellenplan eigentlich erforderlich wären. Unsere Überlegung war nämlich: Wenn es jedes Jahr Supplenten braucht, dann könnten wir ja etwas mehr unbefristet anstellen, auch ohne Stammrolle, und dabei mit Regeln arbeiten, die die Lehrkontinuität in den

⁷ Zur einer im Interview angesprochene Variante des „moralischen Versagens“ führen Regelungen im Bereich der Elternkarenz. Durch die strategische Wahl von Abwesenheitszeiträumen durch Stammpersonal und den entsprechenden fraktionierten Anwesenheiten in bestimmten Zeiträumen wird der Zeitraum für die SupplentInnen und Schule unplanbar und kann zu Spannungen führen.

Schulen gewährleisten. So ist es zum so genannten Plansoll für Supplenten gekommen, das auch eine Überzahl an unbefristeten Anstellungen ermöglicht. [...] Ich kann grundsätzlich nicht so tun, als gäbe es die Schüler nicht; die Schüler brauchen den Lehrer in der Klasse, daher müssen abwesende Lehrer auch ersetzt werden. [...] Hier ist der Handlungsraum beschränkter als in anderen Arbeitsbereichen.“ [GEW S01, 13:06]

2.3 Akzeptanz und Auswirkungen atypischer Verträge

Die von Planungsdefiziten und Rechtsunsicherheiten gekennzeichneten Rahmenbedingungen findet ihr Pendant im Berufswahlverhalten. Die Ausübung des Lehrerberufs korrespondiert – und dies zeigen gesamtstaatliche Studien deutlich⁸ – insbesondere für einen Teil des Lehrpersonals nicht mit dem ursprünglichen Beschäftigungswunsch zu Beginn des Studiums. Da der ursprünglich anvisierte Beruf nicht ergriffen werden kann, rückt die Unterrichtstätigkeit als mögliches Tätigkeitsfeld in den Blickpunkt. Dieses Phänomen kommt in einigen Interviewpassagen durchaus zum Ausdruck.

In diesem Kontext ist eine – wenngleich befristete – Arbeitsstelle insbesondere für Personen mit Studienabschlüssen, für die auf dem Arbeitsmarkt eine geringe Nachfrage besteht, ein durchaus begehrtes Gut. Hinzu kommt die starke Feminisierung dieses Bereichs, wobei sich die Frauen häufig in der Rolle der Zuverdienerin wiederfinden. Die Funktion als mögliches, wenngleich nicht besonders gratifizierendes „Auffangbecken“ zeigt sich auch darin, dass die Gehälter im Bildungsbereich im europäischen Vergleich im unteren Mittelfeld liegen und die Karrieremöglichkeiten äußerst eingeschränkt sind.⁹

Die starke Nutzung der atypischen Verträge kann zwei Auswirkungen haben:

- Gerade im Lehrberuf kommt der didaktischen Kontinuität und der Planung des nächsten Schuljahres eine Bedeutung für die Qualität des Unterrichts zu. Kurzfristige Planungshorizonte durch befristete Verträge und häufige Schulwechsel erschweren diese Tätigkeit.
- Zwar ist vor allem am Beginn der Lehrtätigkeit eine - auch mehrjährige - Phase mit befristeten Verträgen unvermeidbar; lang andauernde Situationen der Prekarität führen zu problematischen Aspekten wie wirtschaftlicher Unsicherheit, der Reduzierung der sozialen Absicherung und erschweren die notwendige starke Identifikation mit dem Lehrerberuf.

⁸ Exemplarisch Schizzerotto/Barone 2006.

⁹ Dieser Befund gilt für die gesamtstaatliche Ebene; südtirolspezifische Studien mit einer Analyse der Einkommenssituation fehlen. Siehe hierzu Atz et al. (2006).

3. Fazit

Die vielfältigen Herausforderungen des Bildungswesens zeigen sich unter anderem in der starken Nutzung von befristeten Arbeitsvertragsformen. Wenngleich in Südtirol bis dato die sachliche Rechtfertigung für die Nutzung dieser und anderer atypischer Vertragsformen gegeben ist, so kennzeichnet doch eine verbreitete Rechts- und Planungsunsicherheit diesen Bereich. Pendant dieser Situation ist ein individuelles Berufswahlverhalten, nach dem die Ausübung der Lehrtätigkeit nicht ein bereits durch die Studienwahl anzustrebendes Ziel war, sondern Ergebnis eines Suchprozesses nach einer Arbeitsstelle ist.

Angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik (Struktur des Bildungssystems, didaktische Anforderungen, Überlappung staatlicher und Landeskompetenzen) ist es nicht angemessen, aus der Analyse der Verwaltungsdaten und der Interviews umfassende Handlungsempfehlungen für die politischen Akteure und die Kollektivvertragsparteien zu formulieren. Benennen lassen sich allerdings die Handlungsfelder:

- Zu den unterrichtenden Berufen ist ein **transparenter Zugangskanal** erforderlich. Dies ist eine wichtige Stellschraube, um das Berufswahlverhalten von am Lehrberuf Interessierten bereits frühzeitig zu kanalisieren und einen selektiven Zugangsmechanismus anwenden zu können.¹⁰ Im internationalen Vergleich gilt der Rekrutierungsmechanismus (neben der qualifizierten Begleitung) als Schlüsselinstrument, um die Qualität der Bildungssysteme zu erhöhen (siehe hierzu Dordit 2012; Neugebauer 2013).
- Wie die Analyse der Verwaltungsdaten zeigt, ist ein Viertel der im Bereich Beschäftigten über 50 Jahre alt. Aufgrund der restriktiveren Aufnahmepolitik wird sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren verstärken. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die „Lehrerprofessionalität“ und die Organisationsstruktur der Schulen anzupassen. Mittelfristig ist die Einführung eines geeigneten **Age management** notwendig.

¹⁰ Eine interessante rezente bundesdeutsche Studie attestiert bereits am Lehrberuf interessierten Studierenden besondere Einstellungen im Vergleich zur Allgemeinheit der Studierenden: Während Karrieremotive eine untergeordnete Rolle spielen, sind hingegen soziale Interessen, der Wunsch nach beruflicher Sicherheit und private Vereinbarkeitsziele ausgeprägter. Ausführlich hierzu Neugebauer (2013).

Literaturverzeichnis

AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Hrsg.) 2014: *Atypische Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols im Zeitraum 2009-2013*. Autoren: Heidi Flarer und Werner Pramstrahler, Bozen: Eigenverlag [http://www.afiipl.org/files/de-it/2014/14_12_18_Atyp_DEU_def_copy.pdf; 23.04.2015]

Atz, Hermann; Becker, Ulrich; Vanzo, Elena 2006: *Arbeitszeit und Arbeitsbelastung von Lehrpersonen in Südtirol. Illustrierter Ergebnisbericht zu einer empirischen Untersuchung*, apollis, Bozen.

Dordit, Luca 2012: *Accountability e processi di riforma dei sistemi educativi in area OCSE. Valutazione multidimensionale, finanziamento delle istituzioni scolastiche e reclutamento degli insegnanti*. Trento: Autonome Provinz Trento; IPRASE (Reihe "Studi e ricerche" des IPRASE, 58).

Gremigni, Elena; 2013: *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*. In: *Sd*, S. 105-124. DOI: 10.12828/73378.

Neugebauer, Martin; 2013: *Wer entscheidet sich für ein Lehramtsstudium – und warum? Eine empirische Überprüfung der These von der Negativselektion in den Lehrerberuf*. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 16: 157-184.

Pisa 2012: Ergebnisse Südtirol. Hrsg. von den drei Bildungsressorts der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. <http://www.provinz.bz.it/evaluationsstelle-deutschsprachiges-bildungssystem/download/pisabericht2012%282%29.pdf> [22.04.2015]

Salomone, Riccardo 2014: *Le interpretazioni dei giudici nazionali in rapporto al giudice europeo: il caso del contratto a termine nel settore pubblico*. In: Mattei, Alberto (Hg): *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo*. Napoli: Editoriale scientifica (Reihe: Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, 0004). 147–157.

Schizzerotto, Antonio; Barone, Carlo (2006): *Sociologia dell'istruzione*. Bologna: Il mulino (Manuali Il mulino).

Ventura, Maria; Olivo, Cristian 2010: *Aspekte des LehrerInnenberufs in Südtirol im internationalen Vergleich. Belastungen und Anforderungen der Südtiroler Lehrpersonen und Analyse zur LehrerInnenfortbildung auf internationaler Ebene*. An der Universität Innsbruck eingereichte Dissertation.