



Forschungsbericht

Atypische Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst Südtirols 2009-2013

Bereiche Beratung und Kultur- Sport

Impressum

| | |
|---|-----------------------------------|
| Autoren: | Werner Pramstrahler, Heidi Flarer |
| Projektkoordination: | Werner Pramstrahler |
| Leitung: | Stefan Perini |
| Verantwortlicher im Sinne des Gesetzes: | Toni Serafini |
| Layout: | Luca Frigo |

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 2016

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

Abstract

Dieser Bericht beschreibt die Situation in Bezug auf die atypischen Arbeitsverhältnisse in zwei marginalen Bereichen des öffentlichen Dienstes Südtirols (ÖDS). Die Segmente „Beratung“ und „Kultur-Sport“ weisen zum 31.12.2013 insgesamt 799 Beschäftigte auf. Während der Bereich „Kultur-Sport“ seine Beschäftigung nur zu 46,2% mit „typischer“ abhängiger Beschäftigung, also unbefristeten Vollzeitstellen, abdeckt, sind es in der „Beratung“ immerhin überdurchschnittliche 57% (Vergleichsbasis gesamter ÖDS). Über eine unbefristete Stelle (sowohl in Form von Voll- auch als Teilzeitstellen) verfügen im Beratungsbereich immerhin fast 80% der darin Tätigen; dieser Anteil liegt im „Kultur-Sport“-Segment bei 62,7%. Eine Besonderheit ist der Anteil von mit stark atypischen Verträgen Beschäftigten: In der „Beratung“ sind fast 5% formell selbstständig (Projektarbeit, kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit); im Segment „Kultur-Sport“ verfügen 14,3% über die Vertragsformen Tagelöhner, Arbeit auf Abruf und „sonstige Beschäftigungsformen“. Zusätzlich zu den bekannten Gründen für die Nutzung der atypischen Vertragsformen (Mutterschaftersatz, Erziehungs- und Pflegekarenz, Wunsch nach Teilzeit) kommen bereichsspezifische Gründe: die geringe „Standardisierbarkeit“ der Tätigkeitsfelder, die Durchführung innovativer und Pilotprojekte, der Bedarf an Spezialisten sowie die Saisonalität einiger Tätigkeiten typischerweise in der Natur- und Kulturvermittlung. In den untersuchten Bereichen lässt sich die Entstehung und Verfestigung einer Situation feststellen, die mit dem Begriff der „bipolaren Heterogenisierung“ bezeichnet werden kann: Neben einem Kern an Erwerbstätigen mit vergleichsweise stabiler „Normalbiografie“ bildet sich eine Gruppe von Personen, die auch mittelfristig in prekariätsgefährdeten Beschäftigungssituationen verbleiben. Als weitere Herausforderung in diesen beiden Bereichen sind die politischen Entscheidungen zu benennen, die festlegen, welche Tätigkeitsbereiche weiterhin im öffentlichen Dienst angesiedelt sein sollen.

Schlagerwörter: Qualität der Arbeit, Atypische, Öffentlicher Dienst Südtirols

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.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1. Beschäftigungspolitische Relevanz | 5 |
| 1.1 Die Beschäftigungslage in den beiden untersuchten Sektoren | 5 |
| 1.2 Die Entwicklung der typischen und atypischen Beschäftigungsformen in den beiden Bereichen | 7 |
| 2. Gründe für die Nutzung atypischer Arbeitsverhältnisse | 10 |
| 2.1 Sektorenspezifische Besonderheiten | 10 |
| 2.2 Akzeptanz und Auswirkungen atypischer Verträge | 10 |
| 3. Fazit | 15 |
| 4. Literaturliste | 17 |

1. Beschäftigungspolitische Relevanz

1.1 Die Beschäftigungslage in den beiden untersuchten Sektoren

Die für die Analyse der atypischen Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst Südtirols (ÖDS) eigens ausgewiesenen Bereiche „Beratung“ und „Kultur-Sport“ mögen zwar im Vergleich zu den bisher untersuchten numerisch nicht besonders ins Gewicht fallen: Ende 2013 zählen beide Segmente 799 Beschäftigte, das entspricht knapp 2% aller im ÖDS Beschäftigten. Allerdings lassen sich gerade in diesen Bereichen Entwicklungen aufzeigen, die Rückschlüsse auf die spezifische Südtiroler Ausformung der Prekaritätsgefährdung zulassen.¹ Die bisherigen Analysen haben zwar gezeigt, dass die Nutzung atypischer Arbeitsverhältnisse (etwa Befristungen oder Werkverträge) im Wesentlichen sachlich gerechtfertigt ist; allerdings lassen sich durchaus Aspekte der Prekaritätsgefährdung in einigen Bereichen des ÖDS nachweisen. Zu diesen zählen die in diesem abschließenden Bericht behandelten Segmente, in denen die Anzahl der Beschäftigten von 2009 - 2013 prozentuell sehr stark zugenommen hat: In der „Beratung“ lässt sich ein Plus von 41,0% feststellen (344 Beschäftigte zum 31.12.2013), der als „Kultur-Sport“ klassifizierte Bereich verzeichnet einen Zuwachs von 35,0% und weist 455 Beschäftigte zum 31.12.2013 auf.

Abbildung 1. Der öffentliche Dienst Südtirols und seine Bereiche im Sinne der Studie mit der Anzahl der Beschäftigten und der Veränderung 2009 – 2013

| | Bezeichnung des Bereiches | Arbeitgeber/Auftraggeber, die dem jeweiligen Bereich zugeordnet worden sind | Anzahl der Beschäftigten (31.12.2013) | Veränderung in % 2009-2013 |
|---------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|----------------------------|
| Öffentlicher Dienst | Kultur und Sport | Alle von öffentliche Museen, Bibliotheken, Sportstätten, Naturparkhäuser abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals. | 455 | +35,0 |
| | Beratung | Alle von der Handelskammer, den Berufskammern - und -verbände, dem TIS, dem AFI, der Stiftung Vital abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals. | 344 | +41,0 |
| | Verwaltung | Alle von der Landesverwaltung, den Gemeinden und Bezirksgemeinschaften abgeschlossenen Verträge, die nicht in die anderen Kategorien fallen. | 13.539 | -2,0 |
| | Sanität | Alle von den Sanitätsbetrieben (Gesundheitsbezirke und -sprengel) abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals. | 9.355 | +2,7 |

¹ Grundlage für die vorliegende Analyse sind neben den Verwaltungsdaten des Amtes für Arbeitsmarktbeobachtung insbesondere die Fokusgruppen, die mit den Beschäftigten dieser Bereiche im Frühjahr und Sommer 2014 geführt wurden.

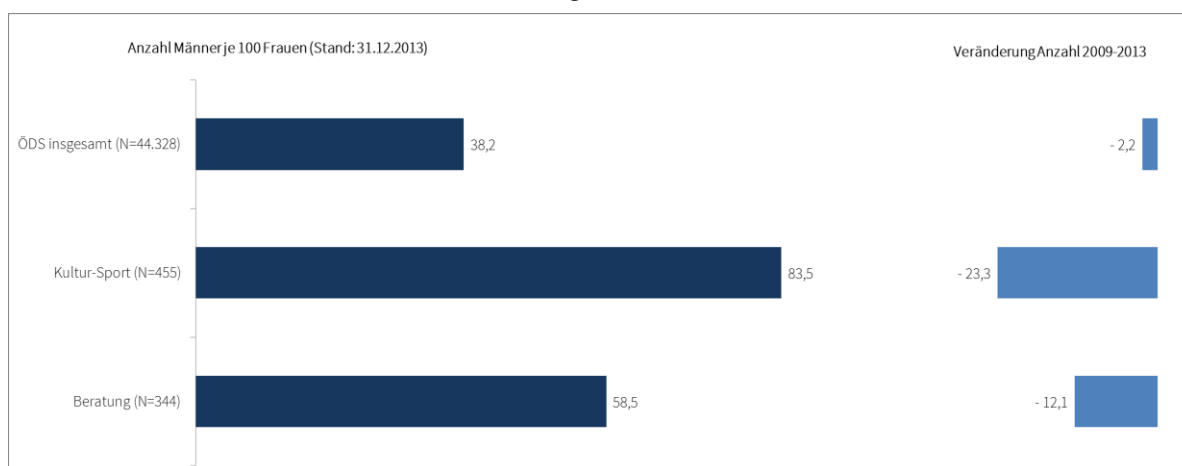
| | | | | |
|-----------------|--|--|---------------|-------------|
| | Pflege | Alle von Seniorenheimen, Stiftungen, Pflegeheimen, dem Betrieb für Sozialdienste Bozen, den Sozialwerkstätten und den Sozialsprengeln (stationäre und halbstationäre Dienste der Bezirksgemeinschaften) abgeschlossenen Verträge; inklusive des im Bereich tätigen Verwaltungspersonals. | 4.016 | +11,5 |
| | 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. | 921 | -4,9 |
| | Insgesamt öffentlicher Dienst Südtirol | | 44.328 | +1,0 |
| Affine Sektoren | Betriebe mit öffentlicher Beteiligung ² | Alle von den Betrieben mit öffentlicher Beteiligung abgeschlossenen Verträge. | 3.373 | +15,8 |
| | Eurac Universität | Alle von der Europäischen Akademie und der Freien Universität Bozen abgeschlossenen Verträge. | 1.110 | -2,2 |

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

© AFI 2015.

Eine Besonderheit beider Sektoren ist der unterdurchschnittliche Anteil an weiblichen Beschäftigten: Eher untypisch für den ÖDS sind männliche Beschäftigte in beiden Bereichen vergleichsweise stark vertreten, im Bereich „Kultur-Sport“ kommen auf 100 weibliche Beschäftigte sogar 84 Männer.

Abbildung 2. Beschäftigte in den Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ nach Geschlecht, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



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

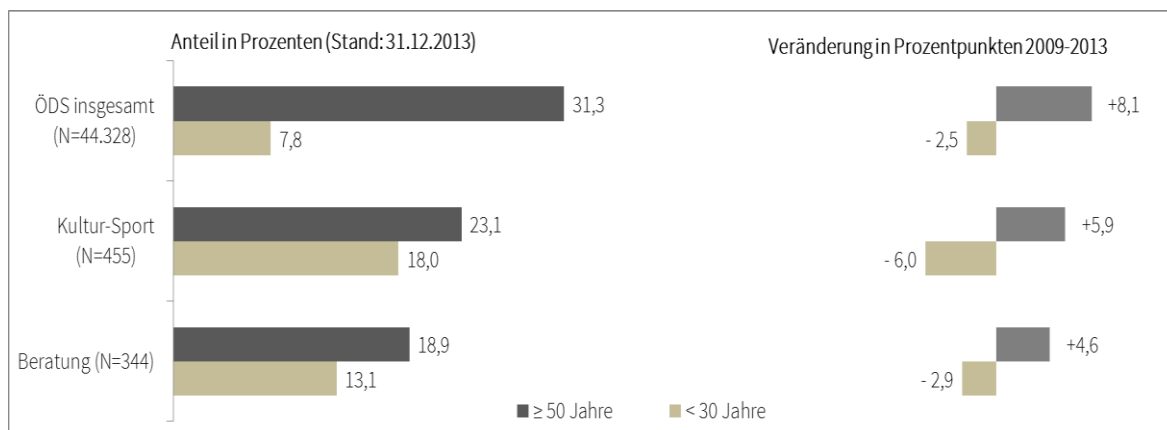
© AFI 2015.

Geringfügig niedriger als im gesamten ÖDS liegt der Altersdurchschnitt: Er beträgt im Bereich „Kultur-Sport“ (zum 31.12.2013) 41,6 Jahre, im Bereich „Beratung“ 41,0 Jahre; dies gegenüber einem Durchschnittsalter von 44,1 Jahren. Der Anteil der über 50-Jährigen weist insbesondere in der „Beratung“ niedrige Werte auf, jener der unter 30-Jährigen ist

² Bekanntlich existieren in Südtirol mehr als 200 Gesellschaften mit lokaler öffentlicher Beteiligung, Anstalten und Einrichtungen, die mit Landesgesetz oder Gemeindeverordnung errichtet worden sind.

im Vergleich zum gesamten ÖDS überdurchschnittlich hoch (31.12.2013). Der Anteil der „Älteren“ verzeichnet im untersuchten Zeitraum in beiden Segmenten eine unterdurchschnittliche Steigerung; bei den „Jüngeren“ zeigt sich zudem ein differenziertes Bild: Diese nehmen insbesondere im Sektor „Kultur-Sport“ überdurchschnittlich stark ab.

Abbildung 3. Beschäftigte in den Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ nach Alter, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung in Prozentpunkten 2009-2013)



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

© AFI 2015.

Die vorliegende Arbeit will für den Zeitraum 2009 – 2013 folgende Aspekte thematisieren: b1) Wie haben sich atypischen Arbeitsformen in den beiden Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ entwickelt? 2) Wie wirkt sich die Politik der Ausgabenbeschränkung auf die Entwicklung der Beschäftigungsformen aus? 3) Aus welchen sachlichen Gründen werden Personen mit atypischen Vertragsformen in beiden Segmenten zum Einsatz gebracht? 4) Aus welchen Gründen und mit welchen Perspektiven akzeptieren atypisch Beschäftigte diese Vertragsform? 5) Ob und in welcher Form kann die Nutzung dieser Vertragsformen zu einer Prekaritätsgefährdung führen? Nachdem im Zuge von Experteninterviews der als „Kultur-Sport“ klassifizierte Bereich als besonders gefährdet bezeichnet wurde, wurden in diesem Segment des ÖDS zwei Fokus-Gruppen durchgeführt.

1.2 Die Entwicklung der typischen und atypischen Beschäftigungsformen in den beiden Bereichen

Während der Bereich „Kultur-Sport“ seine Beschäftigung nur zu 46,2% mit „typischer“ abhängiger Beschäftigung, also unbefristeten Vollzeitstellen, abdeckt, sind es im Bereich „Beratung“ immerhin überdurchschnittliche 57%. Über eine unbefristete Stelle (sowohl in Form von Voll- auch als Teilzeitstellen) verfügen im Beratungsbereich immerhin fast 80% der darin Tätigen; dieser Anteil liegt im „Kultur-Sport“-Segment bei 62,7%, was dem niedrigsten Wert des gesamten ÖDS entspricht.

Besonders bemerkenswert ist der Anteil von mit stark atypischen Verträgen Beschäftigten: Im Bereich „Beratung“ sind fast 5% formell selbstständig (Projektarbeit, kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit); im Segment „Kultur-Sport“ verfügen 14,3% über die Vertragsformen Tagelöhner, Arbeit auf Abruf und „sonstige Beschäftigungsformen“.

Abbildung 4. Beschäftigte in den Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ nach Vertragsform, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013)

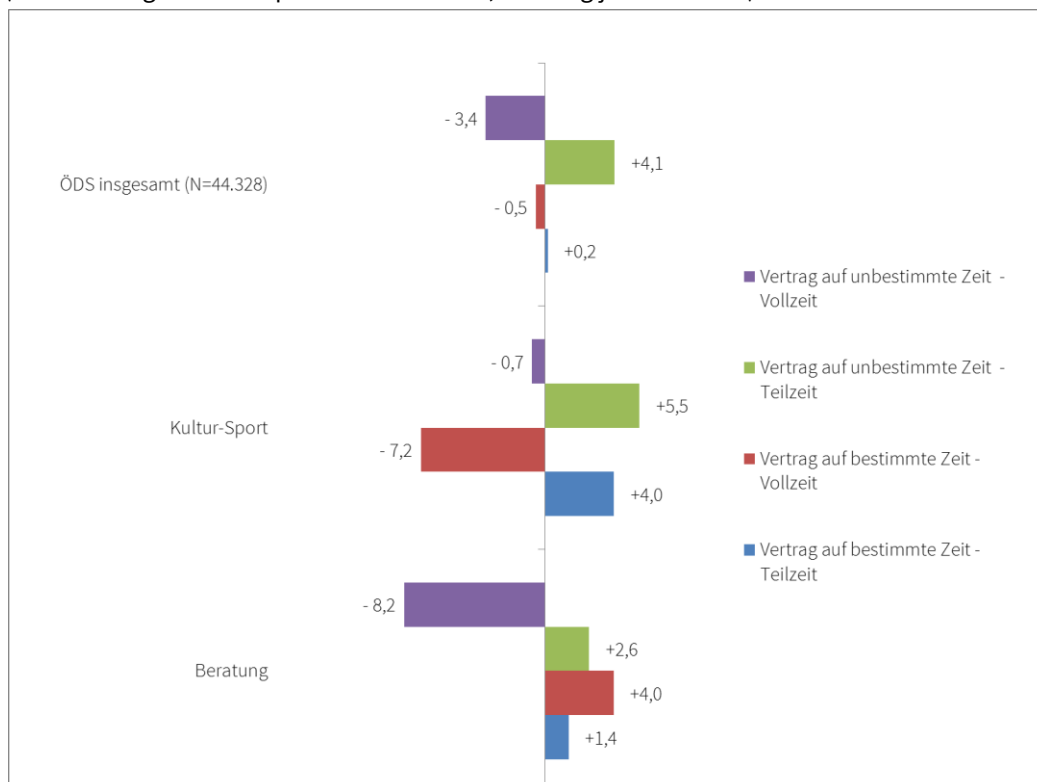
| Vertragsform | ÖDS insgesamt | Kultur-Sport | Beratung |
|---|---------------|--------------|----------|
| Vertrag auf unbestimmte Zeit (inkl. Pflichtaufnahme) - Vollzeit | 53,0% | 46,2% | 57,0% |
| Vertrag auf unbestimmte Zeit (inkl. Pflichtaufnahme) - Teilzeit | 23,6% | 16,5% | 22,7% |
| Vertrag auf bestimmte Zeit - Vollzeit | 13,1% | 11,2% | 12,2% |
| Vertrag auf bestimmte Zeit - Teilzeit | 9,1% | 8,8% | 2,6% |
| Projektarbeit / Kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit / Stiller Gesellschafter / Teilhaber auf Zeit / Agenturvertrag | 0,7% | 2,9% | 4,9% |
| Ausbildungsvertrag | 0,1% | 0,0% | 0,0% |
| Tagelöhner / Arbeit auf Abruf / Job on call | 0,1% | 9,0% | 0,0% |
| Praktikum | 0,3% | 0,2% | 0,3% |
| Sonstiges (Arbeit Berggebiete, Heimarbeit, Arbeitsplatzteilung, Schauspielwesen, Genossenschaftsmitglieder, usw.) | 0,1% | 5,3% | 0,3% |
| Insgesamt | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

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

© AFI 2015.

Die im engen Sinne typische Beschäftigung (verstanden als unbefristete Vollzeitbeschäftigung) geht im Zeitraum 2009-2013 trotz des bemerkenswerten Beschäftigungsanstieges insbesondere im Bereich „Beratung“ zurück (-8,2 Prozentpunkte). Zugenommen hat die Teilzeitbeschäftigung. Bemerkenswert ist der Rückgang der befristeten Vollzeitverträge in der Kategorie „Kultur-Sport“.

Abbildung 5. Entwicklung ausgewählter Vertragsformen in den Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ (Veränderung in Prozentpunkten 2009-2013, Stichtag jeweils 31.12.)

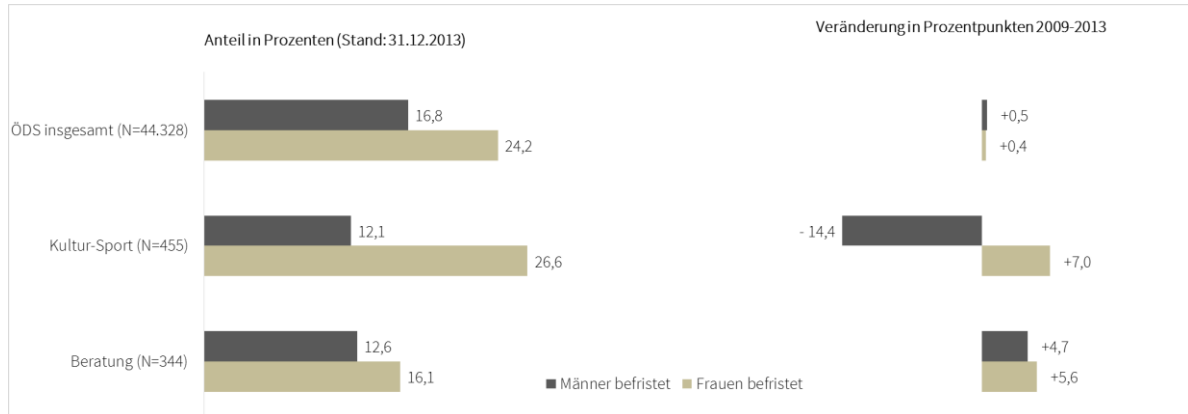


Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

© AFI 2015.

Hinsichtlich der befristeten Verträge fällt der Rückgang im Bereich „Kultur-Sport“ bei den männlichen Bediensteten auf. Im Bereich „Beratung“ ist der Anteil der Befristungen unterdurchschnittlich, allerdings der Anstieg bemerkenswert.

Abbildung 6. Anteil der befristet Beschäftigten in den Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ nach Geschlecht, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013)

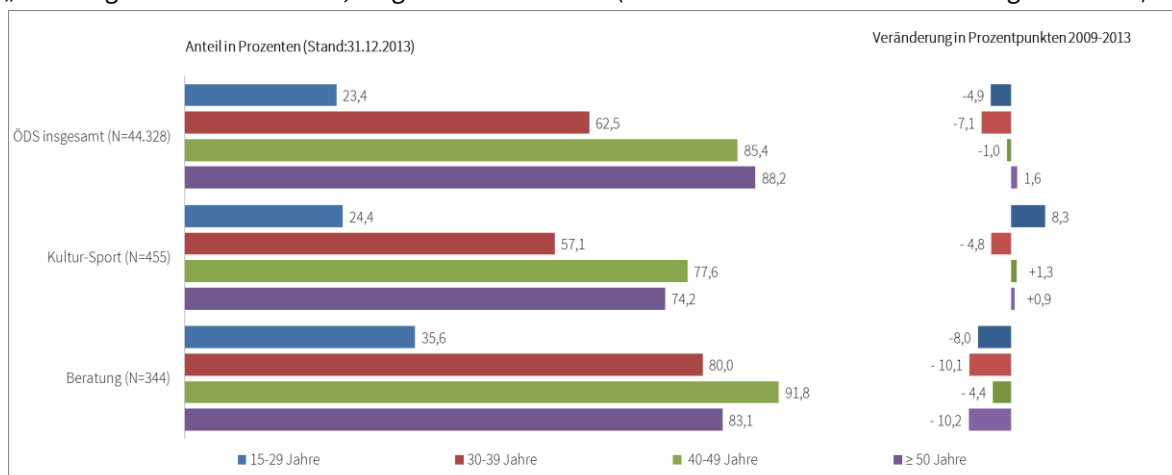


Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

© AFI 2015.

Ein aufschlussreiches Bild der heterogenen Personalrekrutierungspolitik des Untersuchungszeitraumes zeigt die Darstellung der Entwicklung der Vertragsformen nach Altersklassen im Beobachtungszeitraum. Während im „Kultur-Sport“-Bereich in allen höheren Altersklassen ein Rückgang von unbefristet Beschäftigten zu verzeichnen ist, nimmt der Anteil in der jüngsten Altersgruppe zu – eine einmalige Entwicklung innerhalb des ÖDS. Im Segment „Beratung“ ist der Rückgang von mit unbefristeten Verträgen Beschäftigten in allen Altersgruppen feststellbar, wenngleich ein überdurchschnittlich hoher Anteil nach wie vor über solche Verträge verfügt.

Abbildung 7. Anteil der unbefristet Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) in den Bereichen „Kultur-Sport“ und „Beratung“ nach Altersklassen, Vergleich mit dem ÖDS (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



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

© AFI 2015.

2. Gründe für die Nutzung atypischer Arbeitsverhältnisse

Der ÖDS stellt eine Reihe von Dienstleistungen und Güter zur Daseinsvorsorge zur Verfügung: dazu zählen Bildung, die Aufgaben der hoheitlichen Verwaltung, die Gesundheit und die Pflege. Neben diesen „Kernaufgaben“ haben sich auch Leistungen im Bereich der Beratung, der Natur- und Kulturvermittlung etabliert.

2.1 Sektorenspezifische Besonderheiten

Vorauszuschicken ist, dass beide Bereiche sehr heterogen sind, da sie sich aus einer beträchtlichen Anzahl unterschiedlicher Einrichtungen zusammensetzen, in denen es diverse Gründe geben kann, Personen mit atypischen Vertragsformen zu beschäftigen. Dominieren in den Kernbereichen des öffentlichen Dienstes sachliche Gründe für die Nutzung atypischer Beschäftigungsformen wie der Bedarf, Frauen in Mutterschaft und Erziehungskarenz zu ersetzen oder nicht immer stabile, transparente und zeitgerecht angepasste Zugangsregelungen (wie etwa im Bildungsbereich), so lassen sich in den Segmenten „Beratung“ und „Kultur-Sport“ weitere Ursachen für die Nutzung atypischer Vertragsformen feststellen:

- Die Aufgaben der Einrichtungen umfassen Tätigkeiten, die nicht ohne weiteres „standardisierbar“ sind; insbesondere im „Beratungsbereich“ werden innovative und Pilotprojekte im Forschungs-, Entwicklungs- und Bildungsbereich lanciert, finden Kooperationen mit externen Partnern statt sowie schwer planbare Vorhaben umgesetzt. Dies macht zum einen Bedarf an Know-how erforderlich, der nicht ausschließlich mit dem Stammpersonal gedeckt werden kann und deshalb zur Beauftragung qualifizierter atypischer Selbstständiger führt. Zum anderen ergibt sich aus der Art der Tätigkeit ein Bedarf an zeitlicher und tätigkeitsbezogener Flexibilität, der mit atypisch Beschäftigten gedeckt wird.
- Im Segment „Kultur-Sport“ unterliegen einige Tätigkeiten saisonbedingten Schwankungen.
- In bestimmten Segmenten – unter anderem jenem der Kulturvermittlung - bestehen keine langfristigen Finanzierungszusagen, wobei immer wieder die Möglichkeit ins Auge gefasst wird, einige Tätigkeiten an nicht-öffentliche Akteure des Profit- bzw. des Non-Profit-Bereichs zu vergeben.

2.2 Akzeptanz und Auswirkungen atypischer Verträge

Die Situation im Bereich „Kultur-Sport“ ist mit zwei Fokusgruppen detaillierter untersucht worden, wobei eine in einer ländlich-peripheren und eine in einer urbanisierten Region Südtirols durchgeführt worden ist. Anwesend waren sowohl befristet Bedienstete als auch atypische Selbstständige; in der überwiegenden Mehrzahl waren es Frauen. Gerade in diesem Sektor massieren sich diverse Faktoren, die zu einer veritablen Prekaritätsgefährdung führen können.

Ein Faktor ist die lange, in der Regel unfreiwillige Verweildauer in atypischen, sozialrechtlich weniger abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen:

„Ich arbeite seit Ende der neunziger Jahre mit arbeitnehmerähnlichen [Verträgen] in diesem Sektor. [...] Immer in der selben Funktion; ich bin seit 3 Jahren [befristet] beschäftigt und habe zudem sozusagen einen Monat Zwangspause, in der ich nichts verdiene [...].“ [FG Kultur 02, 114]

“Ich arbeite seit vier Jahren [in diesem Arbeitsbereich]. Und seit drei Jahren habe ich auch einen weiteren Projektvertrag mit [einer anderen öffentlichen Körperschaft].“ [FG Kultur 01, 52]

Die atypisch Beschäftigten sind mit Beschäftigungsunsicherheit und -diskontinuität konfrontiert:

„Wir haben schon allgemein Bedenken mit der [neuen Form der Personalaufnahme]. Zunächst hat es geheißen: Tragt euch alle in die Rangordnungen ein. Aber euch passiert nichts, wir nehmen euch alle wieder. Dann ist das mit den Auswahlverfahren gekommen. [...] In die Rangordnung eintragen, das ist auch zwiespältig, da ich dann jede Stelle annehmen muss, auch weiter weg von meinem Arbeitsort und nicht für die Tätigkeit, die ich eigentlich ausüben möchte. Die würde ich dann verlieren.“ [FG Kultur 01, 19]

„Immer hat man dieses Gefühl: Man ist austauschbar und es ist einerlei, ob du da bist oder jemand anders. Dieses Jahr ist dieses Gefühl sehr stark geworden. Klar, es haben sich auch andere Menschen beworben. Das war schon zu spüren, auch andere Jahre hatte ich Sorgen. Aber heuer ist der Druck stark gestiegen. [Konsequenzen des Angstzustandes werden illustriert.] Schlussendlich hat man wirklich das Gefühl, dass es besser ist, still zu bleiben und alles zu akzeptieren, weil sonst weiß man nicht, welche Auswirkungen das haben könnte.“ [FG Kultur 01, 22]

Diese Beschäftigungsdiskontinuität beeinträchtigt beträchtlich die „Verhandlungsmacht“ der Beschäftigten. Mit der Diskontinuität verbunden sind beträchtliche Einkommensschwankungen. Gerade im Kulturbereich handelt es sich häufig um in ihrer zeitlichen Intensität und Lage nicht immer vorhersehbare Tätigkeiten.

“Es kommt durchaus vor, dass ich stark unter Druck stehe, weil es mir nicht gelingt, alle [angefragten] Führungen durchzuführen. Und dann gibt es wieder Wochen, in denen ich – auch wetterbedingt - Däumchen drehe. Wochen, in denen ich nur eine Führung habe. In dieser Woche arbeite ich beispielsweise 10 Stunden, aber am Stück, sodass ich keine Zeit für eine Pause habe, weil ich um 14:00 Uhr gleich weg muss.“ [FG Kultur 02, 79]

„Klarerweise bekommen wir die Einsparungen zu spüren. Wenn die Öffnungszeiten [der Einrichtung] reduziert werden, sinken auch unsere Chancen, [mit einer Führung beauftragt zu werden].“ [FG Kultur 01, 85]

Die unterschiedliche arbeits- und sozialrechtliche Situation im Vergleich zum Stammpersonal wird in erster Linie von den atypischen Selbstständigen thematisiert:

„Einige [atypisch beschäftigte] Kollegen, die in dieser Einrichtung tätig sind, [...] haben [die Landesbediensteten derselben Einrichtung] noch nie gesehen, weil

diese in Mutterschaft sind, während andere [atypische] Kolleginnen, die die selbe Rolle bekleiden wie ich, auch Kinder bekommen haben, aber nichts! Sie blieben Monate oder Jahre ohne jegliche Vergütung zu Hause.“ [FG Kultur 02, 63]

„Was passiert, wenn ich krank bin? In diesen Jahren hatte ich drei-/viermal eine schwere Grippe und habe deswegen praktisch meinen ganzen Monatslohn verloren. Die Raten meines Darlehens [fallen natürlich nicht deshalb aus], nur weil ich Grippe habe.“ [FG Kultur 01, 50]

„Ich muss ehrlich sagen, heuer habe ich wirklich Angst gehabt, denn ich habe einen Unfall gehabt. Und als ich wiederum [zaghaft] gehen konnte, war es genau die Zeit, in der die Arbeit wiederum begonnen hat. Ich habe schon Sorge gehabt, dass sie vielleicht fragen, wie ich arbeiten kann, wenn ich diese Verletzung habe. Ich bin [mit der Schiene] arbeiten gegangen.“ [FG Kultur 02, 55]

Die arbeitsrechtliche Heterogenität der Belegschaft mit durchaus vergleichbaren Aufgabenbereichen führt dazu, dass es unterschiedliche Beschäftigungsrisiken und Interessenkonstellationen gibt:

„Es gibt noch die Beschäftigten bei uns, die mit dem Landesvertrag arbeiten. Sie führen ihre normale Tätigkeit aus, pochen aber sehr stark auf ihre Rechte: Nein, an diesem Tag kann ich nicht; ich komme nur am Dienstagvormittag, usw. Ich bin die ganze Woche verfügbar, auch am Samstag, wenn es sein muss. Aber wenn beispielsweise [Landesbedienstete] Führungen übernehmen, dann nur zu den Zeiten, zu denen sie können. Und ich muss mich immer anpassen.“ [FG Kultur 02, 27]

„Es wurde uns versprochen, den Vertrag zu verbessern, vor allem mit Bezug auf Krankheit. Mittlerweile sind Monate verstrichen und es hat sich noch nichts getan.“ [FG Kultur 01, 67]

Die als unfair empfundene ungleiche Behandlung wird als umfassend und unsolidarisch erlebt:

„Denn es gibt solche Personen, ich weiß auch nicht auf welcher Grundlage, die zusätzlich zum üblichen Vertrag noch andere Aufgaben erhalten und somit ihr Gehalt aufbessern, während ich bestenfalls nur 4.000 Euro pro Jahr bekomme. Warum? Das ärgert mich! [...] Statt den Kuchen in zehn Scheiben aufzuteilen [...] Warum werden andauernd [andere Personen] beauftragt, wenn ohnehin bekannt ist, dass sie ja doch nur für kurze Zeit bleiben. [...] Ich habe gesagt, ich komme auch Samstagvormittag, jetzt kann ich es mir ja leisten, weil die Kinder groß sind. Dies ist der [arbeitnehmerähnliche] Vertrag und wenn man genau rechnet, sind das 40 Euro Rente pro Monat.“ [FG Kultur 01, 94]

Die Möglichkeit, dass einige Dienstleistungen ausgelagert werden bzw. ständige Änderungen im Hinblick auf die Lage der Arbeitszeiten sowie auf die Zuweisung der Tätigkeiten gehören zu den Rahmenbedingungen im Bereich Kulturvermittlung. Die Anerkennung der Berufserfahrung – wenngleich abseits der üblichen linearen Berufsbiografien – kommt aus Sicht der Betroffenen zu kurz.

„Ich glaube nicht, dass sich etwas ändern wird. Denn – sagen wir mal so – die Geschäftsführung sieht dies als vorübergehende Arbeit an. Daher wird das wahrscheinlich immer auch nur die >Studentenarbeit< bleiben.“ [FG Kultur 01, 96]

Angesichts der Einsparungen erleben die stark atypisch Beschäftigten eine Verengung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten und einen Mehraufwand: So werden vorbereitende Tätigkeiten anders als in der Vergangenheit überhaupt nicht mehr oder in geringerem Ausmaß vergütet.

„Die Vorbereitung erfolgt mittlerweile auf eigene Kosten, das heißt: Man muss 3 Wochen investieren und dann anfangen zu arbeiten. Mit anderen Worten: Man wird erst Monate später dafür bezahlt. [...] Tutoring für die neuen Kollegen machen, auch das geschieht mittlerweile unbezahlt.“ [FG Kultur 01, 68]

Die teilweise Unvorhersehbarkeit der Tätigkeit erhöht die Vereinbarkeitsproblematik, wengleich eine Teilzeittätigkeit ausgeübt wird.

„Auch wenn wir nur wenige Stunden pro Tag arbeiten, können wir aufgrund der Uhrzeiten und der Bereitschaft nicht immer die Arbeit mit unseren [privaten] Bedürfnissen vereinbaren. Komisch, aber es ist so. Wir sprechen uns untereinander ab, weil wir gut miteinander auskommen.“ [FG Kultur 02, 65]
[Andere Person] „Ja, wir sind ja da, wir rennen, wir dienen, wir lernen sogar an unseren freien Tagen, wir lassen wir alles liegen und stehen, [wenn wir zu einer Führung verpflichtet werden], es ist so, als ob wir wie ein Spinnennetz zusammenhängen.“ [FG Kultur 01, 16]

Diese letzte Passage verweist auf die Wichtigkeit informeller Abstimmungen. Gewissermaßen wird „quasi nebenbei“ eine Koordinationsleistung erbracht und somit die formell damit betrauten Personen entlastet. Die Notwendigkeit, ständig zu „jonglieren“, begrenzt auch die Möglichkeiten, während der Tätigkeitsunterbrechungen anderen Erwerbsarbeiten nachzugehen, die zudem in den letzten Jahren krisen- und sparpolitikbedingt abgenommen haben.

„In den letzten Jahren ist es nicht so einfach, [eine Aushilfstätigkeit im Schulwesen zu erhalten], weil überall wird gekürzt, auch bei den Aushilfen und Ersatzpersonen wird eingespart. Nicht einmal in der großen Saison, zum Beispiel in der Weihnachtszeit, hat man die Möglichkeit, einer geregelten Arbeit nachzugehen, weil sich die Zeiten auch überschneiden. Und Vorrang hat natürlich die Tätigkeit für [den öffentlichen Arbeitgeber].“ [FG Kultur 01, 16]

Die in dieser Eindeutigkeit nicht erwarteten Ergebnisse der Fokusgruppen werfen die Frage auf, weswegen die Beschäftigten diese arbeitsrechtliche Situation akzeptieren. Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Motivlagen werden drei „Idealtypen“ konstruiert:

1. Typus: Die „*Verbleibenden*“: Sie verfügen entweder über unzureichende formale Voraussetzungen für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst (in der Regel Studientitel bzw. Zweisprachigkeitsnachweis), oder aber sie sind aufgrund von Erziehungs- und Pflegeverpflichtungen auf eine Arbeitsstelle im näheren Umfeld ihres Wohnortes angewiesen. Der erste Typus ist vorwiegend im städtischen Bereich anzutreffen; der zweite vorwiegend im peripheren Bereich. Gerade in dieser Gruppe hängt die Prekaritäts- (und Armutsgefährdung) sehr stark von den persönlichen Lebensumständen (Wohnsituation, Partnerschaft) ab. Diese Gruppe ist vor allem bei einem längeren Verbleib in atypischen Arbeitsverhältnissen wohl am stärksten von der Gefahr der Prekarisierung betroffen.

2. Typus: Die „*Flexibilitätsorientierten*.“ Es handelt sich hierbei um Personen, denen die zeitliche Flexibilität sehr wichtig ist, da sie entweder noch andere Erwerbstätigkeiten ausüben oder aber einen Lebensstil pflegen, der nur schwer mit dem klassischen Erwerbsarbeitsverhältnis in Einklang zu bringen ist (z. B. häufige und intensive Reisetätigkeit).

„Für mich hingegen gilt, dass ich mir [meine derzeitige Beschäftigung] nicht leisten könnte, wenn diese Flexibilität nicht [vorhanden] wäre. Ich müsste mir etwas anderes suchen, da ich diese Flexibilität brauche, um einer anderen Arbeit nachzugehen. Ich könnte etwas Flexibilität nur gegen mehr wirtschaftliche Stabilität eintauschen.“ [Andere Person]: „Ich habe auch [im Ausland] gearbeitet. Als Beschäftigte hatte ich mehr Schutz, aber der Arbeitsaufwand - das war das Problem - war dort sehr schwankend, doch die Stunden mussten geleistet werden. In diesem Sinne ist [meine jetzige Situation hier jetzt schöner.“ [FG Kultur 01, 14]

3. Typus: Die „*Transitierenden*“: Sie sehen ihre Tätigkeit als vorübergehende Episode an, mit der sie einen gewissen Zeitraum - klassischer Weise etwa nach dem Studium oder als Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach einer karenzbedingten Unterbrechung - überbrücken.

3. Fazit

Die Situation der atypisch Beschäftigten in den illustrierten Bereichen „Beratung“ und „Kultur-Sport“ lässt den Schluss zu, dass es auch innerhalb des öffentlichen Dienstes Südtirols Situationen gibt, die mit dem Begriff der „bipolaren Heterogenisierung“³ beschrieben werden können: Zwar existiert zweifellos ein (tendenziell im Schrumpfen befindlicher) Kern von Erwerbstätigen, deren Lebens- und Arbeitsbedingungen sich innerhalb der Institutionen des gut abgesicherten Normalarbeitsverhältnisses und der „Normal“biografie abspielen; an den Rändern kommt es zu einer Polarisierung, in der individuelle „Marktmacht“ eine immer größere Rolle spielt, wobei dieses Verhandlungspotenzial keineswegs nur von den jeweiligen objektiven Kompetenzen der Person abhängt, sondern in manchen Fällen auch davon, ob sich diese Person im „System der permanenten Bewährung“ auch als anpassungsfähig erweist.

Der Begriff *Prekarität* beschreibt bestimmte Situationen in den Randbereichen des ÖDS durchaus treffend – im eigentlichen Sinne des Wortes.⁴ Nach über zwei Jahrzehnten intensiver Erforschung dieses Phänomens gilt es als empirisch abgesichert, dass der lange und unfreiwillig eingegangene atypische Vertrag zumindest mittel- und langfristig negative Auswirkungen auf die Beschäftigungskontinuität, die Entlohnungshöhe, die soziale Absicherung sowie auf die Verwertbarkeit und den Erhalt der beruflichen Qualifikationen haben (ausführlich hierzu am Beispiel Italiens Berton et.al. 2009, siehe auch Keller-Nienhäuser 2014). Neben der Performance des (lokalen) Arbeitsmarktes und der „individuellen“ Beschäftigungsfähigkeit kommt dem System der sozialen Absicherung eine entscheidende Bedeutung zu: In welchem Ausmaß und in welcher Form werden die unterschiedlichen Beschäftigungsformen und die Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit sozialrechtlich abgesichert? Erweisen sich atypische Verträge als ein Sprungbrett in stabilere Formen der Erwerbstätigkeit?

Wie sich die Bereiche „Beratung“ und „Kultur-Sport“ in Zukunft entwickeln werden, ist sehr stark von den politischen Rahmenbedingungen abhängig. Welches und auf welche Art *Know how* und soziales Kapital innerhalb des ÖDS entwickelt werden kann, hängt vom Modell der öffentlichen Verwaltung ab, das in Südtirol im Entstehen begriffen ist. Welche als „öffentliche Aufgaben“ jenseits der Kernbereiche begriffen werden und ob auch der Aufgabenvollzug als öffentlich betrachtet wird, ist letztendlich eine gesellschaftspolitische Entscheidung, die natürlich beschäftigungspolitische Auswirkungen hat.⁵

³ Zum Begriff und Konzept siehe Dingledey et al. 2015.

⁴ Der Wortstamm lässt sich aus dem lateinischen „precarium“ ableiten, der Bittleihe: Sachen wurden anderen zur Nutzung überlassen, was vom Geber allerdings jederzeit widerrufen werden konnte. Somit bezeichnet Prekarität ein unsicheres, instabiles und auf „Widerruf“ gewährtes Verhältnis; den Gegenentwurf bildet eine stabile, sichere und auf Rechtsgleichheit beruhende Beziehung. In Italien lässt sich die Verwendung des Begriffes bereits seit den 1970er Jahren nachweisen (im Umfeld des von Sergio Bologna mitgeprägten „*operaismo*“); seit den 1980er Jahren nützten französische Soziologen (André Gorz, Pierre Bourdieu und Robert Castel) den Begriff als „Sammelkategorie“ für höchst unterschiedliche soziale Phänomene der Ausgrenzung. Im deutschsprachigen Raum wird die Begrifflichkeit erst in den 2000er Jahren verstärkt sozialwissenschaftlich aufgegriffen und mit empirischen Forschungen unterlegt (Dörre 2014: 400 f).

⁵ Siehe hierzu die gut lesbare Einführung von Schröter/Reichard 2013.

Der Blick auf die atypischen Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst Südtirols wirft eine Reihe von Fragen auf, die sowohl mit dem Wandel der Arbeit als auch der – notwendigen – Reform des öffentlichen Dienstes unseres Landes zusammenhängen. Sowohl im Bildungsbereich wie auch im Verwaltungsbereich sind Maßnahmen gesetzt worden, die Befristungen auf das notwendige Ausmaß zu minimieren und prekäre Arbeitsverhältnisse in stabile Vertragsformen zu überführen.⁶ Zudem wird die Frage aufgeworfen, was denn „heute [...] noch normal an Arbeit [ist]“ (Walwei 2014: 224). Namhafte Experten plädieren zu Recht für eine Neubestimmung des Normalarbeitsverhältnisses.⁷ Eine Debatte um die Neudefinition dessen, was als „typische Arbeit“ im öffentlichen Dienst zu gelten hat, ist im Lichte der skizzierten Entwicklungen auch in Südtirol notwendig.

⁶ Ein entsprechender „Bereichsvertrag über die befristeten Aufnahmen“ ist Ende 2015 von der Südtiroler Landesregierung zur Unterzeichnung freigegeben worden.

⁷ Stellvertretend für den deutschen Sprachraum Bosch 2015, Walwei 2015; in Italien werden derzeit Diskussionen um das „*Statuto dei lavori*“ bzw. die Ausdehnung der Schutzrechte auf die atypischen Arbeitsvertragsformen geführt.

4. Literaturliste

AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Hrsg.) (2014): Atypische Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols im Zeitraum 2009-2013. Autoren: Heidi Flarer und Werner Pramstrahler, Bozen. [<http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/14-12-18-FB-Atypische-%C3%96DS.pdf>; 01.02.2016]

ASTAT | Landesinstitut für Statistik der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol (2014): Erwerbstätigkeit in Südtirol 2012, ASTAT-Schriftenreihe 201; Bozen: Eigenverlag.

Berton Fabio/Richiardi, Matteo/Sacchi, Stefan (2009): Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori in Italia: analisi empiriche e proposte di policy. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 33-70.

Bosch, Gerhard (2015): Zur Zukunft des Normalarbeitsverhältnisses. Documento Internet. Duisburg: Institut für Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkt 2015-03 [<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/2015/sp2015-03.pdf>, 01.02.2016]

Dörre, Klaus (2014): Prekarität, Achsen der Ungleichheit und Sozialstruktur. In: Lamla, Jörn/Laux, Henning/Rosa, Hartmut/Strecker, David (Hrsg.) (2014): *Handbuch der Soziologie*. Konstanz/München: UVK, S. 397-415.

Dingeldey, Irene; Holtrup, André; Warsewa, Günter (2015): Governance von Arbeit im deutschen Erwerbssystem: Alte, neue oder keine Normalitäten?, in: Dieselben (Hrsg.): *Wandel der Governance der Erwerbsarbeit*, Wiesbaden: Springer VS, 339-356.

Keller, Bernd /Nienhüser, Werner (2014): Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Einleitung zum Schwerpunktheft. In: *Industrielle Beziehungen*, 21: 5–14 [http://www.hampp-ejournals.de/hampp-verlag-services/get?file=/frei/IndB_1_2014_5, 02.02.2016]

Schröter Eckhard / Reichard Christoph (2013): Öffentliche Aufgaben – ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung, in: Reichard, Christoph/Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, Opladen: Budrich, 11-36.

Walwei, Ulrich (2015): Was ist heute normal an Arbeit?, in: Hoffmann, Rainer / Bogedan, Claudia (Hrsg.): *Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen - Grenzen setzen*, Frankfurt am Main: Campus, 224-244.