

**Atypische Arbeitsverhältnisse
im Öffentlichen Dienst Südtirols
Zeitraum 2009-2013**



Atypische Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols

Zeitraum 2009 - 2013

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.

Verantwortlicher im Sinne des Gesetzes: Toni Serafini, Präsident AFI

Leitung: Stefan Perini, Direktor AFI

Projektkoordination: Werner Pramstrahler, Forschungsmitarbeiter AFI

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 2014

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

Der Südtiroler öffentliche Dienst weist nach wie vor moderat steigende Beschäftigungszahlen auf, dies gilt auch für den Beobachtungszeitraum 2009 – 2013. Über drei Viertel, nämlich 77% der in den diversen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten, sind Arbeitnehmer mit einem unbefristeten Vertrag; in einem unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnis steht immerhin mehr als die Hälfte (53%). Während freiberufliche atypische Beschäftigungsverhältnisse eine untergeordnete Rolle spielen, steigen insbesondere die Teilzeitarbeitarrangements. Wenngleich bis dato Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und in Form atypischer freiberuflicher Tätigkeit beschäftigte Personen ein hohes Ausmaß an Beschäftigungsstabilität erwarten konnten, zeichnen sich nunmehr tiefgreifende Veränderungen ab. Die Personalpolitik der vergangenen Jahre wirkt sich bereits jetzt negativ auf die Beschäftigungs- und Stabilisierungschancen jüngerer Alterskohorten aus und treibt das Durchschnittsalter der im Öffentlichen Dienst Tätigen nach oben. Den öffentlichen Arbeitgebern Südtirols kann attestiert werden, bisher wirksame Maßnahmen gegen die Prekarisierung der atypisch Beschäftigten getroffen zu haben. Dennoch treten in einigen Sektoren Bedingungen auf, die zu einer Prekaritätsgefährdung führen können. Neben befristet Beschäftigten unterliegen ältere Beschäftigte, die aufgrund körperlicher und/oder psychischer Belastungen nicht mehr in der Lage sind, ihrer gewohnten Tätigkeit nachzugehen, einem gestiegenen Prekaritätsrisiko. Aufgrund der geringeren Neueintrittsrates verringert sich der Zufluss an aktuellem, im schulischen und universitären Kontext erworbenem Wissen und Know-how. Die Analyse der Daten und die durchgeführten Interviews zeigen, dass die Entwicklungen innerhalb des Öffentlichen Dienstes sehr stark nach Bereichen differieren.

Zusammenfassung und Lesekompass

Die vorliegende Studie stellt die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols (im Folgenden ÖDS abgekürzt) im Zeitraum 2009 – 2013 dar. Gegenstand der Untersuchung ist der Öffentliche Dienst Südtirols ohne staatliche Verwaltungen, Sicherheitskräfte, „halbstaatliche“ Einrichtungen und staatliche öffentliche Betriebe (Post, Eisenbahn). Bedingt durch die Politik der Haushaltskonsolidierung sind in den vergangenen Jahren Sparmaßnahmen wie die Verringerung des Gesamtstellenplanes und des *turn over*¹ verabschiedet und getroffen worden.

Im Beobachtungszeitraum 2009 – 2013 hat die Anzahl der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst Südtirols zugenommen: Vom Stichtag 31.12.2009 bis zum Stichtag 31.12.2013 ist die Anzahl der Beschäftigten um +1,0% gestiegen. Während die Bereiche Bildung und Sanität nur leicht gewachsen sind, hat die Pflege besonders stark zugelegt.² Auch in den kleineren Bereichen Kultur und Sport, Beratung und Sonderbetriebe ist es zu einem Anstieg der Beschäftigung gekommen. Im Bereich Verwaltung ist die Beschäftigung hingegen rückläufig (-2,0 %). [\[Kapitel 2\]](#)

Atypizität bedeutet im Öffentlichen Dienst Südtirols vor allem die Nutzung von Teilzeitarbeit und befristeten Vertragsformen. Der Anteil der atypisch beschäftigten Freiberufler (insbesondere Mitarbeiter mit Projektverträgen) ist gering und beschränkt sich auf wenige know-how-intensive Sektoren. [\[Kapitel 3\]](#)

Unter dem Aspekt der Beschäftigungsstabilität und der Integration in das soziale Sicherungssystem ist der öffentliche Dienst Südtirols nach wie vor ein wichtiger sozial- und wirtschaftspolitischer Stabilisator. Insgesamt sind über zwei Drittel (76,6%) der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst Südtirols mit unbefristeten Voll- oder Teilzeitverträgen angestellt. Wird nur das klassische Normalarbeitsverhältnis – unbefristete Vollzeit – berücksichtigt, so sind in dieser Form 53,0% der im Südtiroler Öffentlichen Dienst Tätigen beschäftigt. Den geringsten Anteil an Normalarbeitsverhältnissen verzeichnet der Pflegesektor mit lediglich 36,8% unbefristet und Vollzeit Beschäftigten. [\[Kapitel 3.1\]](#)

Besonders hoch sind die Befristungen in den Bereichen Bildung (33% der dort Beschäftigten) und Pflege (32,3%). Sowohl von Befristungen wie von Teilzeitarbeitsarrangements sind insbesondere Frauen betroffen. Zu berücksichtigen ist, dass es je nach Unterbereich sehr heterogene Entwicklungen gibt. [\[Kapitel 3.2\]](#)

Die Vermutung, dass insbesondere jüngere Beschäftigte mit atypischen Verträgen angestellt sind, kann im Großen und Ganzen bestätigt werden. Allerdings gibt es hiervon eine relevante Ausnahme: Im Bereich der Pflege arbeitet beinahe ein Viertel (23,7%) der ab 50-Jährigen mit befristeten Verträgen. [\[Kapitel 3.3\]](#) Eine der relevantesten und mittelfristig auch problematischsten Auswirkungen der restriktiven Nach- und Neubesetzung von Stellen ist der rückläufige Anteil der unbefristet Beschäftigten in den jüngeren Altersklassen. Quer durch den gesamten Öffentlichen Dienst Südtirols beträgt der Rückgang an unbefristeten Arbeitsverhältnissen der Altersklasse der unter 30-Jährigen im untersuchten Zeitraum fast fünf Prozentpunkte: Davon betroffen sind insbesondere die Bereiche Bildung und Sanität. Hier haben sich die Stabilisierungschancen für jüngere Beschäftigte im Untersuchungszeitraum drastisch verringert.

Kaum mehr eine Rolle spielen die Formen der atypischen freiberuflichen Beschäftigung wie Projektarbeit und kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit; sie betrifft lediglich insgesamt 0,7% der im Öffentlichen Dienst Südtirols Beschäftigten. Stärker vertreten ist diese Beschäftigungsform in den Segmenten, in denen der Präsenz von Know-how eine bedeutende Rolle zukommt: wie zum Beispiel in den Sonderbetrieben und Agenturen, in den Bereichen Beratung, Kultur und Sport sowie in den nicht öffentlichen Sektoren (Eurac und Universität) mit einem hohen Anteil an Akademikern.

¹ Gemeint ist der Arbeitskräfteumschlag: Wechsel zwischen Beschäftigungsverhältnissen oder zwischen Beschäftigung und Erwerbslosigkeit durch Einstellungen und Kündigungen bzw. Pensionierungen.

² Für die Studie wurden die Bereiche neu klassifiziert.

Als Hauptgründe für die Nutzung der atypischen Verträge können benannt werden [\[Kapitel 3.4\]](#):

- a) Die starke Feminisierung des Öffentlichen Dienstes mit den daraus resultierenden karenz- und erziehungsurlaubsbedingten Abwesenheiten, die Befristungen notwendig machen;
- b) die Besonderheiten in einigen „saisonsabhängigen“ Bereichen (Sonderbetriebe, Kultur und Sport);
- c) die unsicheren finanziellen Rahmenbedingungen in fragilen Randbereichen;
- d) im Falle freiberuflicher atypischer Tätigkeit der Bedarf an spezifischem Know-how;
- e) die geringe Verhandlungsmacht mit der als höher vermuteten Leistungs- und Flexibilisierungsbereitschaft der atypisch Beschäftigten.

Trotz der starken Nutzung atypischer Arbeitsformen konnte bis dato eine hohe Beschäftigungsstabilität sichergestellt werden; dies ist in der Regel durch die Aneinanderreihung von Verträgen bzw. Aufträgen geschehen. Diese Situation ändert sich aber in Zukunft aufgrund folgender Faktoren [\[Kapitel 4.1\]](#):

- die Personalaufnahme wird zunehmend restriktiver; Nachbesetzungen erfolgen zögerlicher und nicht im selben Ausmaß wie Austritte bzw. Karenzen;
- Reorganisationsmaßnahmen werden bisher vor allem ad hoc umgesetzt; dies wird in Zukunft systematischer erfolgen;
- bedingt durch die Alterung entsteht wahrscheinlich ein geringerer Bedarf an karenz- und erziehungszeitbedingten Abwesenheiten.

Ein längerer Verbleib in atypischen Arbeitsformen erhöht für die Beschäftigten die Gefahr der Prekari-sierung. Als vergleichsweise stärker von diesem Risiko betroffene Gruppen können gelten [\[Kapitel 4.2\]](#):

- Beschäftigte mit Befristungen;
- Beschäftigte in Berufsbildern mit erhöhten körperlichen und/oder psychischen Anforderungen;
- aufgrund der Rechtsunsicherheiten der Bereich der Schule, insbesondere aufgrund der wechselnden Regelungen im Bereich der Lehrbefähigungen;
- Beschäftigte im (relevanten werdenden) Sektor Pflege, in dem mehrere prekariätsgenerierende Faktoren auftreten;
- fragile Randbereiche wie die Beratung, der Sport und die Kultur, in denen sich prekariätsgenerierende Faktoren verdichten.

Die in erster Linie durch haushaltspolitische Restriktionen bestimmte Personalpolitik in den Jahren 2009 – 2013 hat bisher folgende Auswirkungen gezeigt [\[Kapitel 4.3\]](#) :

1. Die Chancen von jüngeren Beschäftigten auf den Zugang zum und den Erhalt eines unbefristeten Arbeitsvertrages im Öffentlichen Dienst haben sich verschlechtert. Wenngleich die Anzahl der Beschäftigten unverändert geblieben bzw. leicht gestiegen ist, zeigt sich, dass es einen unzureichenden „Ausgleich“ durch Neueintritte und Stabilisierungen gegeben hat.
2. Die unzureichenden Neueintritte bewirken ein steigendes Durchschnittsalter der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten. Der größte Anteil der Beschäftigten befindet sich derzeit in der Altersklasse 40 – 49 Jahre, der Anteil der ab 50-Jährigen wächst konstant.
3. Ohne wirksame Maßnahmen bleibt die Qualifikationsstruktur der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten unverändert, da sich aufgrund der fehlenden Neueintritte der Zufluss an aktuellem, im schulischen und universitären Kontext erworbenen Wissen und Know-how verringert.

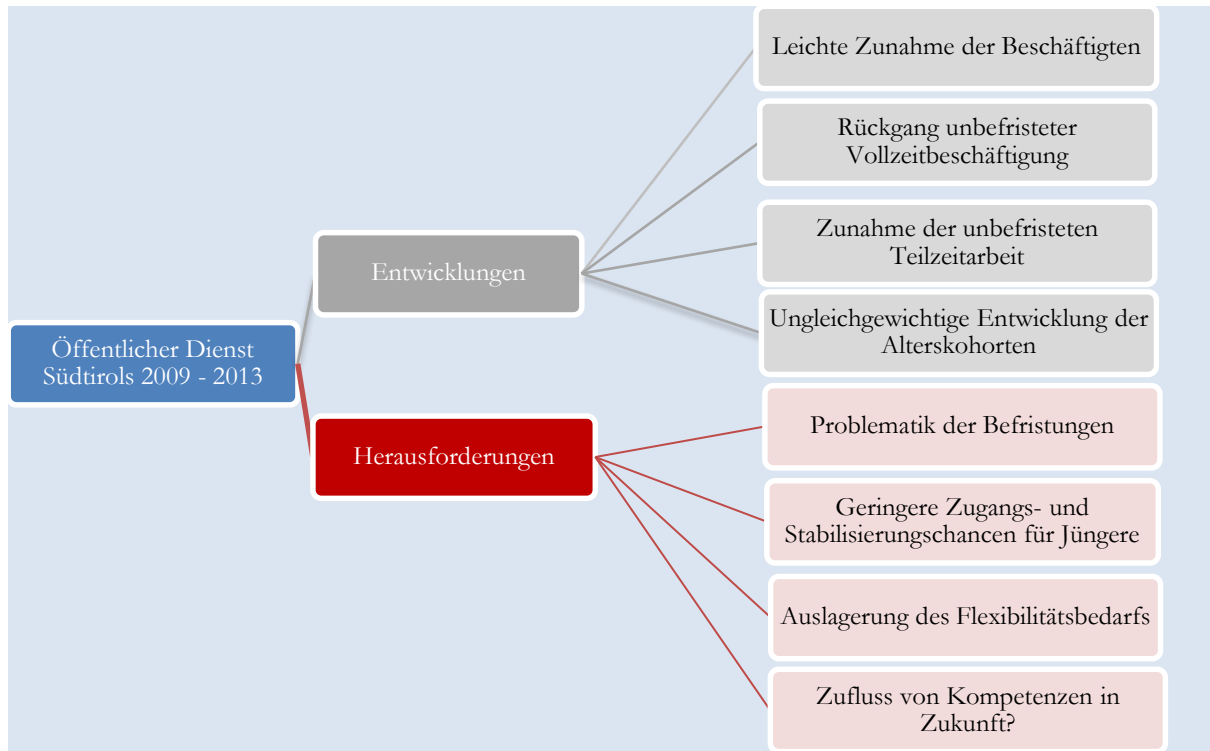
Die Studie benennt drei Handlungsfelder, wobei die komplexe Themenstellung Verwaltungsreform nicht Gegenstand der Untersuchung war:

- Die Distanz zwischen den Segmenten des öffentlichen Arbeitsmarktes muss verringert werden. Die „Auslagerung“ der Flexibilität an mit atypischen Verträgen beschäftigte Arbeitskräfte und deren in vielen Fällen auch informell bedingte „Benachteiligung“ sind wirksam zu unterbinden.
- Bereits die derzeitige Altersstruktur lässt eine Intensivierung der Maßnahmen im Bereich des Age Management notwendig erscheinen. Durch die Ausarbeitung geeigneter Maßnahmen und

Prozeduren kann der öffentliche Dienst landesspezifisches Know-how produzieren, das auf andere Betriebe und Einrichtungen übertragen werden kann.

- Sowohl der Einsatz als auch die Auswirkungen atypischer Arbeitsverhältnisse sollen durch ein geeignetes Monitoring transparent erfasst und kommuniziert werden.

Abb. 1: Entwicklungen und Herausforderungen im Öffentlichen Dienst Südtirols 2009 - 2013



© AFI 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Der öffentliche Dienst als “besonderer“ Arbeitgeber	9
1.1 Problemstellung und Zielsetzungen der Studie	9
1.2 Wer gehört zum Öffentlichen Dienst Südtirols?	10
1.3 Atypizität und Prekarität	12
2. Entwicklungen im Öffentlichen Dienst Südtirols	15
2.1 Die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung	15
2.2 Die zunehmende Feminisierung des Öffentlichen Dienstes Südtirols	15
2.3 Die sich verändernde Altersstruktur des Öffentlichen Dienstes Südtirols	17
3. Die atypischen Beschäftigungsverhältnisse im Hort der Stabilität	19
3.1 Die Verbreitung der atypischen Beschäftigung	19
3.2 Befristungen und Teilzeiten	21
3.3 Atypische Junge, typische Alte? Die Verteilung der atypischen Arbeitsverhältnisse nach Alter	23
3.4 Die Gründe für die Nutzung der atypischen Vertragsformen	26
4. Auswirkungen und Herausforderungen für die Zukunft	28
4.1 Auswirkungen der Einsparungspolitik	28
4.2 Das Risiko der Prekarität für atypisch Beschäftigte	29
4.3 Perspektiven für jüngere Beschäftigte und Alterungsprozess als zentrale Herausforderungen	32
5. Literaturverzeichnis	35

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklungen und Herausforderungen im Öffentlichen Dienst Südtirols 2009 - 2013	6
Abb. 2: Kernfrage der Untersuchung	10
Abb. 3: Der öffentlicher Dienst Südtirols und seine Bereiche im Sinne der Studie	11
Abb. 4: Typische und atypische Arbeitsformen: Vereinfachte Darstellung	13
Abb. 5: Elemente der Prekarität	14
Abb. 6: Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	15
Abb. 7: Anzahl Männer (pro hundert Frauen) im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	16
Abb. 8: Beschäftigungsentwicklung im Öffentlichen Dienst Südtirols und affinen Sektoren nach Geschlecht (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	17
Abb. 9: Entwicklung des Durchschnittsalters im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Vergleich 2009-2013)	17
Abb. 10: Unter 30-jährige und mindestens 50-jährige Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	18
Abb. 11: Arbeitsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013)	20
Abb. 12: Ausgewählte Arbeitsvertragsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Veränderung in Prozentpunkten 2009-2013, Stichtag: 31.12)	21
Abb. 13: Befristet Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen und Geschlecht (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	22
Abb. 14: Unbefristet Beschäftigte in Teilzeit im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen und Geschlecht (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	23
Abb. 15: Anteil der unter 30-Jährigen im Öffentlichen Dienst Südtirols mit einem unbefristeten Arbeitsverhältnis nach Bereichen (Voll- und Teilzeit) (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	24
Abb. 16: Anteil an unbefristet Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) nach Bereichen und Altersklassen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)	25
Abb. 17: Gründe für die Nutzung atypischer Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols	26
Abb. 18: Von Prekarität gefährdete Gruppen und Bereiche	30

1. Der öffentliche Dienst als “besonderer“ Arbeitgeber

1.1 Problemstellung und Zielsetzungen der Studie

Zielsetzung der Studie “Atypische Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols” ist es, die Entwicklung der Arbeitsverhältnisse in diesem Bereich für den Zeitraum 2009 – 2013 darzustellen und zu hinterfragen, welche Gründe dem Einsatz atypischer Beschäftigungsformen zu Grunde liegen. Welche Auswirkungen ergeben sich für die Betroffenen? Wie entwickelt sich die Altersstruktur und mit welchen Vertragsformen sind die diversen Alterskohorten beschäftigt?

Dass dem Öffentlichen Dienst in Südtirol eine hohe arbeitsmarkt-, wirtschafts-, sozial- und autonomiepolitische Bedeutung zukommt, steht außer Frage. Dafür spricht bereits die Anzahl der Beschäftigten: Abhängig von zugrunde gelegter Definition und Quelle zählt der öffentliche Dienst in der Provinz Bozen zum 31.12.2012 insgesamt fast 50.000 Beschäftigte (ca. 26.500 in Vollzeitäquivalenten); dies entspricht im Jahr 2012 bezogen auf die Erwerbstätigen 20,0%, bezogen auf die abhängig Beschäftigten 27,0%.³ Auch hat in den letzten Jahren die Anzahl der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst Südtirols zwar moderat, aber doch insgesamt zugenommen (ASTAT 2014, AMB 2-2014). Aus geschlechtsspezifischer Sicht ist der öffentliche Dienst - mit Ausnahme der nach wie vor vom Staat verwalteten Bereiche innere Sicherheit und Verteidigung - in quantitativer Hinsicht eindeutig eine „Domäne“ der Frauen: Insgesamt waren 2012 72,3% der Bediensteten des lokalen Öffentlichen Dienstes weiblich (ASTAT 2014); die Teilzeitquoten unter den öffentlich Bediensteten lag im Jahre 2012 bei 31,3%. Die Relevanz des Öffentlichen Dienstes resultiert daraus, dass dieser nach wie vor als beschäftigungspolitischer „Hort der Stabilität“ empfunden wird: Dies betrifft sowohl die Sicherheit des Arbeitsverhältnisses als auch die Qualität der erbrachten Dienstleistungen, die grundlegend zum Wohlbefinden und Wohlstand des Landes beitragen. Der Ausbau der Öffentlichen Dienstleistungen und die steigende Beschäftigung im Öffentlichen Dienst haben dazu geführt, dass Problemlagen, die auf nationaler Ebene bereits vor einigen Jahrzehnten aufgetreten sind, in Südtirol noch Randerscheinungen sind: die Arbeitslosigkeit von Akademikern, die Prekarität von Hochqualifizierten, die abnehmende soziale Kohäsion durch einen radikalen Abbau von öffentlichen Dienstleistungen.

Dieses Bild hat sich insbesondere seit Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 gewandelt. Im Zuge der europäischen und nationalen Entwicklungen, die unter den Begriffen Haushaltskonsolidierung und „*spending review*“ zusammengefasst werden können, sind die Themen Personalabbau, Ausgaben für Beratungsdienstleistungen, Aufgaben und Strukturierung der Öffentlichen Dienstleistungen stark in den Mittelpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Die restriktivere Personalaufnahmepolitik, die Reduzierung des *turn over* und der Ausgaben für Beratungsdienstleistungen sind Anlass, die Nutzung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst zu thematisieren. Befristungen, Teilzeit in all ihren Facetten, Formen der selbstständigen Mitarbeit und andere Formen atypischer Beschäftigung sind auch in Südtirol im Öffentlichen Dienst weit verbreitet. Wenngleich dies bereits seit längerem der Fall ist, so konnten die atypisch Beschäftigten bis dato trotzdem mit einer vergleichsweise hohen Stabilität ihrer Beschäftigung rechnen, zumal die Verträge immer wieder erneuert wurden. Hier scheint sich in Zukunft ein tief greifender Wandel anzudeuten.⁴ Im Zuge der Verknappung der öffentlichen Mittel durch den Stabilitätspakt wurden auch in Südtirol im Jahre 2010 „Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben der Landesstrukturen“ getroffen (LG 15/2010, Art. 13, aktuelle Fassung LG 1/2014).⁵ Diese sehen eine Verringerung der Ausgaben für Beratungs-, Untersuchungs- und Forschungsaufträge sowie der Ausgaben für die mit-

³ Berechnet auf Vollzeitäquivalente waren in Italien im Jahr 2011 13,7% der Erwerbstätigen im Öffentlichen Dienst beschäftigt, in Österreich 10,7%. Aufgrund dieses Berechnungsmodus dürften die tatsächlichen Zahlen höher liegen. Siehe hierzu OECD 2013; Governance at a Glance. Bezogen auf 1.000 Einwohner weist Südtirol mit 73,8 in öffentlichen Körperschaften Beschäftigten den zweithöchsten Wert Italiens nach Aosta auf: der gesamtstaatliche Wert liegt bei 21,5 Beschäftigten in öffentlichen Körperschaften pro 1.000 Einwohner (ASTAT: Arbeitsstatistikzählung 2011: 3).

⁴ In Südtirol wird sich die Dynamik der beiden vergangenen Jahrzehnte des Ausbaus der Öffentlichen Dienstleistungen, der Übernahme von ehemals staatlichen Kompetenzen (auch im Hinblick auf das Lehrpersonal), der Etablierung und des Ausbaus einer Reihe von öffentlichen Institutionen (u.a. WIFO, TIS, BLS, AFI) und von der öffentlichen Hand stark geförderten Einrichtungen (beispielhaft erwähnt seien die Europäische Akademie und die Freie Universität Bozen) nur schwerlich wiederholen.

⁵ Zur gesamteuropäischen Situation siehe Bach/Bordogna 2013.

arbeiterähnlichen Beschäftigungsformen („Projektarbeit“) vor; des Weiteren soll das Gesamtplansoll des vom Land entlohten Personals bis 2015 (und in manchen Bereichen wie für das unterrichtende Personal bis 2018) um mindestens 3% reduziert werden.

Angeichts dieser Entwicklungen untersucht die vorliegende Studie für den Zeitraum 2009 – 2013 für den Öffentlichen Dienst Südtirols (ÖDS),

- wie sich die atypischen Arbeitsformen entwickelt haben;
- ob und gegebenenfalls auf welche Art und Weise sich die Politik der Ausgabenbeschränkung in der Entwicklung der Arbeitsformen niederschlägt;
- aus welchen sachlichen Gründen der öffentliche Dienst Personen mit atypischen Vertragsformen zum Einsatz bringt;
- aus welchen Gründen und mit welchen Perspektiven atypisch Beschäftigte diese Vertragsform akzeptieren;⁶
- ob und in welcher Form die Nutzung dieser Vertragsformen zu einer Prekaritätsgefährdung führt.

Abb. 2: Kernfrage der Untersuchung



1.2 Wer gehört zum Öffentlichen Dienst Südtirols?

Die Untersuchung konzentriert sich auf den Öffentlichen Dienst Südtirols, die sog. „Lokalverwaltungen“. Nicht mit einbezogen sind die staatlichen Verwaltungen (Ministerien), die Sozialversicherungsanstalten, Polizei und Militär sowie die privatisierten öffentlichen Betriebe Bahn und Post. Dies hängt zum einen mit der abnehmenden numerischen Relevanz dieser Bereiche zusammen, zum anderen mit dem Umstand, dass sie budgetmäßig nicht vom Haushalt der Autonomen Provinz Bozen abhängig sind.

Zentral und keineswegs banal zu klären ist die Frage, welche Bereiche zum Öffentlichen Dienst Südtirols zählen. Als Daten-

quelle für die vorliegenden Untersuchung dienen die Verwaltungsdaten des Amtes für Arbeitsmarktbeobachtung. Diese haben es ermöglicht, eine Analyse durchzuführen, mittels derer das Phänomen der atypischen Beschäftigung auf der Basis der vom Arbeitgeber/Auftraggeber registrierten Verträge quantifiziert werden kann.⁷ Kriterium für die Auswahl der in diese Studie einzuschließenden Verträge war das Merkmal, dass der Arbeitgeber/Auftraggeber öffentlicher Natur ist. Nachdem es sich im Öffentlichen Dienst um einen äußerst umfassenden Bereich mit sehr heterogenen Aufgabenfeldern handelt, sind sieben Kategorien gebildet worden: Verwaltung, Bildung, Sanität, Pflege, Kultur und Sport, Beratung und Sonderbetriebe. Sowohl zur „Kontrastierung“ als auch zur Berücksichtigung der Relevanz indirekter öffentlicher Finanzierungen durch den Haushalt der Autonomen Provinz Bozen sind als zusätzliche Kategorien die Betriebe mit öffentlicher Beteiligung sowie die Freie Universität Bozen und die Europäische Akademie (Eurac) in die Analyse mit einbezogen worden. Die Beschreibung der Entwicklung der Arbeitsformen wurde aufgrund der zur Verfügung stehenden Datenqualität auf den Zeitraum 2009-2013

⁶ Die Ergebnisse dieser Fragestellung werden im Folgebericht erörtert, der auf die bereichsspezifischen Situationen im Detail eingeht (Erscheinungstermin: Februar 2015).

⁷ Hatte ein Beschäftigter zum gewählten Stichtag mehrere laufende Verträge mit öffentlichen Arbeitgebern/Auftraggebern wurde daraus jeweils nur der „stabilere“ Vertrag gewählt. In diesem Sinne beziehen sich alle Angaben auf die Beschäftigten und nicht auf die Anzahl der Verträge.

beschränkt und als Stichtag für den Vergleich wurde jeweils der 31. Dezember jeden Jahres gewählt.⁸ Die so gebildeten Kategorien nach Arbeitgeber/Auftraggeber werden in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abb. 3: Der öffentlicher 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, 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.
Affine Sektoren	Betriebe mit öffentlicher Beteiligung ⁹	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

Neben der Analyse der Datenbestände sind im Zuge der Studie Interviews mit Experten, Gewerkschaftern und atypisch Beschäftigten geführt worden. Auf diese Weise sind die Gründe für die Nutzung der atypischen Vertragsformen und mögliche Prekaritätsrisiken erhoben worden.

Zwei Aspekte werden in der Studie nicht berücksichtigt: Die komplexen unterschiedlichen arbeitsrechtlichen und kollektivvertraglichen Bestimmungen werden nicht vertieft dargestellt. Zum zweiten sind – bedauerlicherweise – keine quantitativen Aussagen über die Entwicklung nach Berufsbildern (und den damit zusammenhängenden Merkmalen wie beispielsweise der Einstufungsebene) möglich. Dies muss zukünftigen sektorenspezifischen Detailanalysen überlassen werden. Aufgrund der Themenstellung, der Kategorisierung des Öffentlichen Dienstes nach Bereichen und im Hinblick auf den verwendeten Methodenmix trägt die vorliegende Studie für Südtirol Pilotcharakter.

⁸ Zu berücksichtigen ist, dass diese Datenquelle keine Rückschlüsse auf das Berufsbild bzw. die Funktionsebene und eine Reihe von soziodemografischen Merkmalen der Beschäftigten zulässt und keine Unterscheidung zwischen dem Verwaltungspersonal und beispielsweise technisch-sanitärem bzw. unterrichtendem Personal ermöglicht. Ausschlaggebend für die Zuordnung zu einem Bereich war die Klassifizierung des Arbeitgebers.

⁹ In Südtirol gibt es 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.

1.3 Atypizität und Prekarität

In Südtirol wie in Italien steht der öffentliche Dienst bereits seit längerem vor einem Problem: Wenn- gleich dieser angehalten ist, seinen Arbeitskräftebedarf an und für sich mit unbefristeten Arbeitsverträ- gen zu decken (Art. 36, Abs. 1 des LD 165/2001), kann festgehalten werden, dass atypische und teilwei- se auch prekäre Arbeitsformen sehr stark im Öffentlichen Dienst verbreitet waren und sind: In den ver- gangenen Jahren standen Befristungen und Formen der Scheinselbstständigkeit häufig im Fokus des Interesses und haben zu umfangreichen gerichtsanhängigen Auseinandersetzungen geführt. Bereits seit den 1970er Jahren hat es immer wieder - nur schwer mit dem Verfassungsprinzip, nach welchem die Rekrui- tierung über Wettbewerbe der Zugangskanal in den Öffentlichen Dienst ist - in Einklang zu bringende Stabilisierungsversuche gegeben (zusammenfassend und mit weiteren Verweisen hierzu Galbiati 2014: 31 ff). In diesem Sinne ist die Problematik, auf welche Art und Weise neue Arbeitskräfte in den Öffentli- chen Dienst aufgenommen werden sollen, alles andere als eine neue Debatte. Carmine Russo (2011) re- sumiert:¹⁰

“Was die Flexibilität des Zuganges betrifft, so wiegt außer dem Verfassungsgebot des Wettbewerbes noch der Verdacht gegenüber den atypischen Beschäftigungsformen, dass ihre Nutzung missbräuchlich sein kann und sie häufig zu verbreiteten und begründeten Stabilisierungserwartungen führen [...]; hinsichtlich der Flexibilität des Austrittes wiegt der Stopp des turn over, der mittlerweile bereits seit 15 Jahren in den Finanzgesetzen enthalten ist. Nachdem das Alter das einzige Kriterium ist, führt dieser Mechanismus zu undifferenzierten Auswirkungen auf die Organisation und die beruflichen Merkmale der Beschäftigten.”¹¹

Ein typisches Arbeitsverhältnis besteht aus einer Vollzeitbeschäftigung ohne Befristung und direkter Na- tur (das heißt, die Tätigkeit wird für eine juristische Person an einem spezifischen Arbeitsplatz ausgeübt). Atypisch sind folglich sämtliche Arbeitsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen, sowohl was die Arbeitszeiten, die Vertragsdauer oder das Ausmaß an Subordination betrifft.¹² Wie atypisch ein Arbeitsverhältnis ist, hängt von der Dimension und der Intensität ab, in der es sich vom „Standard- arbeitsverhältnis“ unterscheidet: Die Spannweite reicht von freiwilliger Teilzeitarbeit mit einem unbefris- teten Vertrag (dem sog. „neuen Normalarbeitsverhältnis“) über befristete Verträge (mit einer mögli- cherweise durchaus hohen Beschäftigungssicherheit) über Leiharbeit (als Sprungbrett in einen Regel- arbeitsvertrag) bis hin zu Formen der Scheinselbstständigkeit mit einem einzigen Auftraggeber. Eine un- differenzierte Gleichsetzung von „Atypizität“ mit „Prekarität“ wäre falsch. Der Forschungsstand über beide Phänomene ist mittlerweile in allen europäischen Ländern angewachsen. Eine Gemeinsamkeit be- steht darin, dass in den europäischen Ländern „atypisch“ im Verhältnis zu „typisch“ und damit zum sog. „Normalarbeitsverhältnis“ definiert wird. „Normal“ impliziert dabei keineswegs eine Wertung, sondern stellt eine analytische Referenzkategorie dar.

¹⁰ Die arbeitsrechtlich relevanten Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Situation Italiens und jener Südtirols wurden 2004 von Carmine Russo untersucht und in einem Handbuch veröffentlicht (Russo 2004).

¹¹ Original: “Sulla flessibilità in entrata, oltre al vincolo costituzionale del concorso, pesa il sospetto nei confronti delle forme atipiche per i rischi di abuso nel loro utilizzo che possono poi comportare diffuse e spesso motivate aspettative di stabilizzazione [...]; nei confronti di quella di uscita pesa il blocco del turn over che oramai è previsto nelle finanziarie da una quindicina d’anni, che di fatto opera in modo indiscriminato (perché determinato dal solo requisito dell’età del personale in uscita) sulle organizzazioni e le caratteristiche professionali dei dipendenti”.

¹² Siehe die komparative Zusammenfassung der Definitionen bei Barbier (2014).

Abb. 4: Typische und atypische Arbeitsformen: Vereinfachte Darstellung

Ty- pus	Benennung	Kernelemente	
Abhängige Arbeitsformen	Normalarbeitsverhältnis	Vollzeit Unbefristet Vollständige Integration in das soziale Sicherungssystem Weisungsgebunden Tätigkeit wird in Räumlichkeiten des Arbeitgebers durchgeführt	Typisch
	Unbefristete Teilzeit	Teilzeit (<i>auch auf eigenen Wunsch</i>) Unbefristet Vollständige Integration in das soziale Sicherungssystem Weisungsgebunden Tätigkeit wird in Räumlichkeiten des Arbeitgebers durchgeführt	Atypisch
	Befristungen	Teil- oder Vollzeit Vollständige Integration in das soziale Sicherungssystem Weisungsgebunden Tätigkeit wird in Räumlichkeiten des Arbeitgebers durchgeführt	
		Ausbildungsverträge	
		Tagelöhner	
		Arbeit auf Abruf	
	Heimarbeit, Arbeitsplatzteilung, u.a.	Andere Formen abhängiger atypischer Arbeit	
Formell Selbstständige	Projektarbeit	Atypische freiberufliche Beschäftigung mit geringerem sozialrechtlichen Schutz.	
	Kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit	Atypische freiberufliche Beschäftigung mit geringerem sozialrechtlichen Schutz.	
	• Stiller Gesellschafter • Teilhaber auf Zeit • Agenturvertrag	Andere Formen selbstständiger atypischer Arbeit	

© AFI 2014

Massimo Roccella ist zuzustimmen, wenn er äußerst treffend feststellt:

Die Bezeichnung atypische Arbeit wird seit langem genutzt, um ein polymorphes Phänomen zu benennen, wobei in der juristischen, soziologischen und arbeitsbeziehungsorientierten Literatur darauf Bezug genommen wird, um eine vielfältige Typologie von Arbeitsverhältnissen zu bestimmen, die Kennzeichen aufweisen, die auf die eine oder andere Weise von jenen abweichen, die dem Standardmodell inhärent sind (Vollzeit und unbefristet, tendenziell beim selben Arbeitgeber abhängig, wobei die Leistung in Räumlichkeiten des letzteren erbracht wird.) [...] Ein undifferenzierter Ansatz in Hinblick auf das Phänomen der atypischen Arbeit muss in Wirklichkeit als ziemlich grob und deshalb unangemessen betrachtet werden: Im Besonderen ist die zu breit genutzte Kategorie der Flexibilität unangemessen und missverständlich, die als analytischer passepartout genutzt wird, um notwendige Distinktionen zu vermeiden, die allerdings notwendig sind: insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsformen, die durchaus als flexibel bezeichnet werden können (vor allem die Teilzeit) und von prekärer Arbeit. Andererseits ist es nicht die alleinige Tatsache, dass die Dauer vorherbestimmt ist, die ausreicht, um ein Arbeitsverhältnis als prekär zu etikettieren. [...] Wir müssen uns gewahr werden, dass durch die Krise auch die traditionellen Formen der Arbeit immer stärker der Prekarität ausgesetzt sind.“ (Roccella 2013: 148-149)¹³

Gemeinsam ist atypischen Beschäftigungsverhältnissen, dass sie in Bezug auf die Stabilität, die Kontinuität, die Verteilung der Arbeitszeit und die Integration in die sozialen Sicherungssysteme von den tradi-

¹³ Original: “L’espressione lavoro atipico è da lungo tempo utilizzata per designare un fenomeno multiforme, facendosi ricorso ad essa, nella letteratura giuridica, sociologica e di relazioni industriali, per indicare una variegata tipologia di rapporti di lavoro, con caratteristiche, per un verso o per l’altro, difformi da quelle considerate inerenti al modello standard (a tempo pieno e durata indeterminata, alle dipendenze nell’arco della carriera tendenzialmente del medesimo datore di lavoro, con svolgimento della prestazione in locali propri di quest’ultimo. [...] Un approccio indifferenziato al fenomeno del ‘lavoro atipico’ dev’essere considerato, in realtà, piuttosto rozzo e, comunque, improprio: inadeguata e fuorviante, in particolare, appare la categoria della flessibilità, fin troppo ampiamente utilizzata come una sorta di passepartout analitico, onde evitare necessarie distinzioni che pur devono essere fatte, almeno tra forme di attività rispetto alle quali più propriamente si potrebbe parlare di lavoro flessibile (part-time in primo luogo) e di lavoro precario. Non è solo la mera circostanza della predeterminazione nel tempo della sua durata, d’altro canto, che può segnare in termini di sostanziale precarietà un rapporto di lavoro. [...] Bisogna del resto essere avvertiti che la crisi sta esponendo sempre di più alla precarietà anche le forme più tradizionali di lavoro.”

tionellen Standards des Normalarbeitsverhältnisses abweichen. Atypische Beschäftigungsverhältnisse lassen sich zudem in manchen Fällen nicht eindeutig einem abhängigen Arbeitsverhältnis oder der Selbstständigkeit zuordnen, wofür die arbeitnehmerähnlichen Mitarbeiter („*Parasubordinati*“) ein aussagekräftiges Beispiel sind. Der vielfach formulierte Einwand, das traditionelle Normalarbeitsverhältnis – das typische Arbeitsverhältnis – sei auf die Bedürfnisse einer produzierenden und männlich dominierten Arbeitswelt zugeschnitten (Saraceno 2005) bzw. Ausdruck des klassischen fordistischen Kompromisses der Nachkriegszeit (Barbier 2014), ist durchaus berechtigt.¹⁴

Prekarität bzw. „*Precarità*“ ist ein Begriff, der seinen Ursprung in Italien und in Frankreich hat. In Italien lässt sich der Begriff bereits seit den 1970er Jahren in Zusammenhang mit den Entwicklungen am öffentlichen Arbeitsmarkt nachweisen; er fand bereits vor Jahrzehnten für die hohe Anzahl von befristet beschäftigten und räumlich mobilen Lehrpersonen Verwendung. Im deutschsprachigen Raum wird die Begrifflichkeit erst in den 2000er Jahren verstärkt sozialwissenschaftlich aufgegriffen und mit empirischen Forschungen unterlegt (Dörre 2014: 400 f.).

Abb. 5: Elemente der Prekarität



© AFI 2014

Als Prekaritätsrisiken gelten eine geringe(re) Beschäftigungsstabilität, Einkommens(dis)kontinuität, eine niedrigere Beschäftigungsfähigkeit und eine unzureichende soziale Absicherung. Nach über zwei Jahrzehnten intensiver Erforschung dieses Phänomens gilt es als abgesichert, dass die meisten Formen atypischer Verträge zumindest mittel- und langfristig negative Auswirkungen auf die Kontinuität der Erwerbsbiografie, 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-Seifert 2014)¹⁵. Natürlich spielt die Performance des (lokalen) Arbeitsmarktes und die individuelle Beschäftigungsfähigkeit eine Rolle. Allerdings kommt dem System der sozialen Absicherung die entscheidendste Bedeutung zu: In welchem Ausmaß und in welcher Form werden die unterschiedlichen Beschäftigungsformen und die Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit sozialrechtlich abgesichert? Welche Rechte und Absicherungen ergeben sich aus der jeweiligen Arbeitsform?

¹⁴ Sämtliche Formen destandardisierter Beschäftigungsverhältnisse (von der Teilzeit über zeitbefristete Verträge bis hin zu arbeitnehmerähnlichen Beschäftigungsformen) sind nach wie vor eine Domäne von Frauen, Jugendlichen und Menschen mit Migrationshintergrund. Vor allem weibliche Erwerbstätige sind bereits seit längerem mit Unterbrechungen ihrer Erwerbsbiografie und ständigen Arrangements zwischen bezahlter und unbezahlter Tätigkeit vertraut, vergleichsweise „neu“ ist die Verbreitung atypischer Arbeitsverhältnisse in bestimmten Sektoren auch für männliche Beschäftigte.

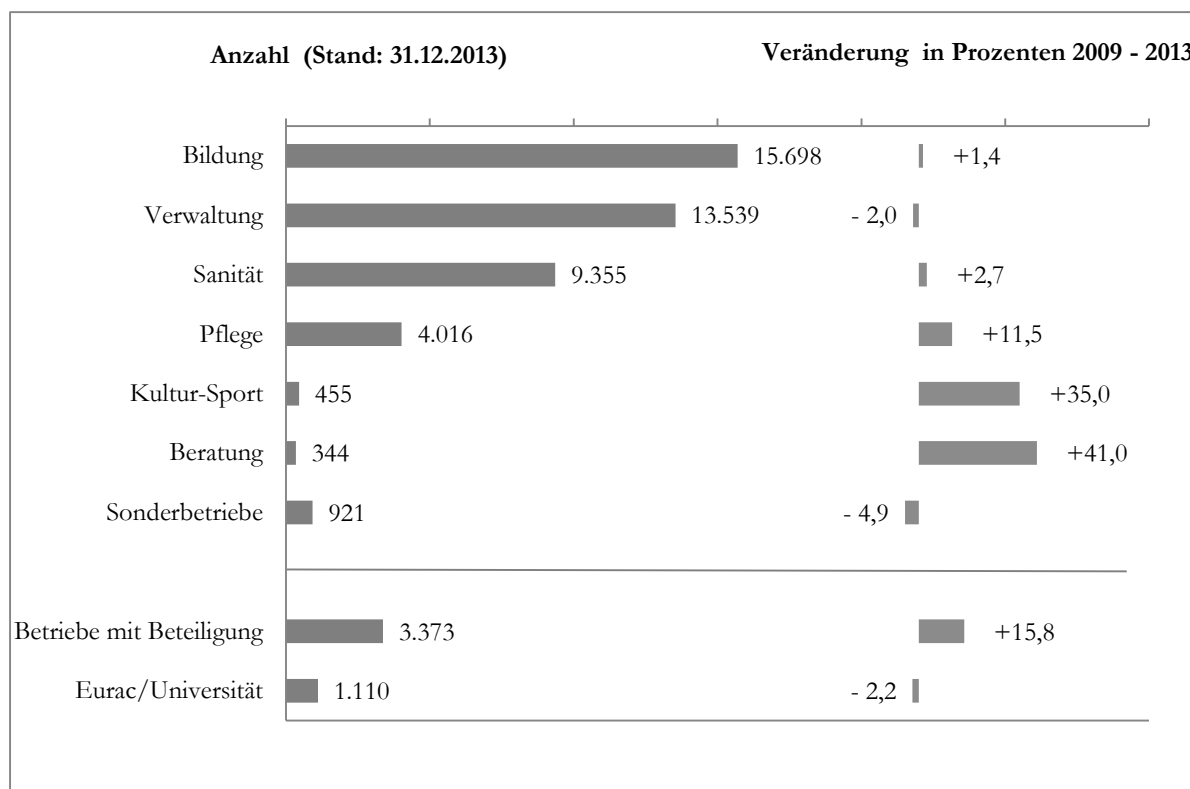
¹⁵ In fast allen europäischen Ländern liegt die Qualität der Arbeitsbedingungen von mit typischen (unbefristeten) Verträgen Beschäftigten deutlich höher als die Qualität der Arbeitsbedingungen von atypisch Beschäftigten (Befristungen, geringe Teilzeit, Scheinselbstständigkeit, Leiharbeit) (Seifert/Tangian 2009).

2. Entwicklungen im Öffentlichen Dienst Südtirols

2.1 Die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung

Ungeachtet der Debatte über die Personaleinsparungen hat die Anzahl der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst Südtirols im Beobachtungszeitraum leicht zugenommen. Zwischen 31.12.2009 und 31.12.2013 ist die Anzahl der Beschäftigten um +1,0% auf über 44.300 Personen angestiegen. Die Entwicklungen differieren allerdings zwischen den vier beschäftigungsstärksten Bereichen zum Teil deutlich: Während Bildung und Sanität nur leicht wachsen (+1,4% und +2,7%), steigt die Beschäftigtenanzahl im Bereich Pflege um ganze +11,5% an. Von den größeren Bereichen des ÖDS ist die Beschäftigung nur in der Verwaltung rückläufig (-2,0%).

Abb. 6: Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

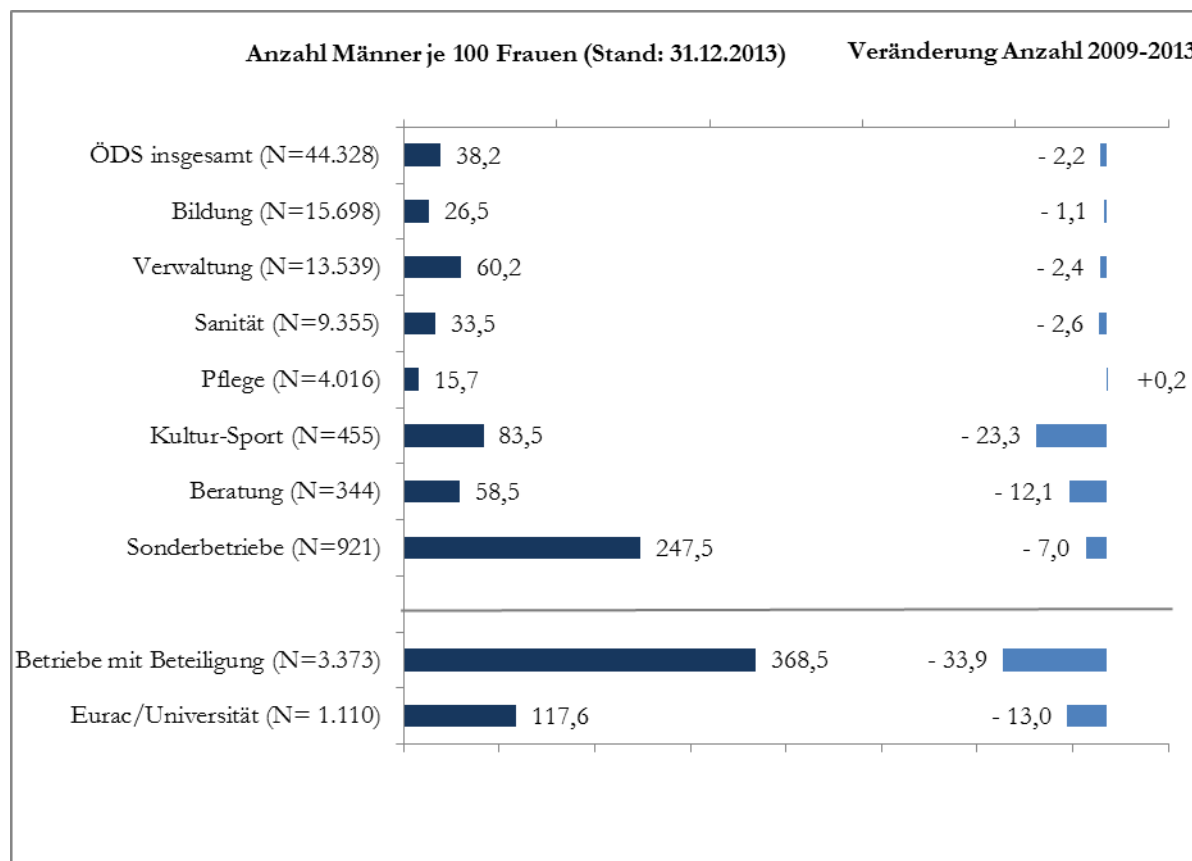
2.2 Die zunehmende Feminisierung des Öffentlichen Dienstes Südtirols

Die europaweit feststellbare Feminisierung (Bordogna/Pedersini 2013: 96) kennzeichnet den Öffentlichen Dienst in Südtirol gleichsam wie auf dem gesamten Staatsgebiet.¹⁶ Insbesondere in den vier größten Bereichen dominieren weibliche Beschäftigte: Im Bereich Pflege waren zum 31.12.2013 pro hundert Frauen nur 16 Männer beschäftigt; auch die Bereiche Bildung und Sanität sind grundsätzlich Frauendomänen mit entsprechend 27 bzw. 33 Männern pro hundert beschäftigten Frauen. Unter den größeren

¹⁶ Für die südtirolbezogenen Daten siehe ASTAT 2014, für die gesamtitalienische Situation Galbiati 2014:11-18.

Bereichen ist die Verwaltung der Bereich mit der stärksten männlichen Präsenz: dort sind pro hundert Frauen 60 Männer vorzufinden.

Abb. 7: Anzahl Männer (pro hundert Frauen) im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Die kleineren Bereiche weisen ein etwas ausgewogeneres Geschlechterverhältnis unter den Beschäftigten auf, wenngleich die Anzahl der Frauen stets überwiegt. Die Sonderbetriebe und Agenturen sowie die Betriebe mit Beteiligung sind hingegen eine klare Männerdomäne: erstere weisen ein Geschlechterverhältnis von 248 Männer pro hundert Frauen auf und letztere beschäftigen 368 Männer pro hundert Frauen. Ausgeglichen ist das Geschlechterverhältnis bei den Forschungsinstitutionen Europäische Akademie und Freie Universität Bozen (118 Männer pro hundert Frauen).

Insgesamt betrachtet hat die männliche Beschäftigung zwischen 2009 und 2013 innerhalb des ÖDS um 280 Beschäftigte abgenommen. Dieser Rückgang wurde jedoch durch eine Zunahme der männlichen Beschäftigung in den Betrieben mit Beteiligung ausgeglichen (+319 Beschäftigte). Generell steigend ist die weibliche Beschäftigung: Der Rückgang der Beschäftigung im Bereich Verwaltung wurde durch die Zunahme der weiblichen Beschäftigung in den anderen großen Bereichen des Öffentlichen Dienstes (Sanität, Schule und Pflege) mehr als kompensiert; die Anzahl der Frauen hat im Öffentlichen Dienst insgesamt zwischen 2009 und 2013 um 1.050 Personen zugenommen.

Abb. 8: Beschäftigungsentwicklung im Öffentlichen Dienst Südtirols und affinen Sektoren nach Geschlecht (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)

Sektor	Anzahl der Beschäftigten zum 31.12.2013 (N)	Männliche Beschäftigte (N) (31.12.2009->31.12.2013)	Weibliche Beschäftigte (N) (31.12.2009->31.12.2013)
Öffentlicher Dienst Südtirol	44.328	-280	+1.052
Betriebe mit Beteiligung	3.373	+319	+140
Eurac/Universität	1.110	-43	+18
Insgesamt	-	-4	+1.210

© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

2.3 Die sich verändernde Altersstruktur des Öffentlichen Dienstes Südtirols

Die Datenanalyse verdeutlicht die fortlaufende Verschiebung der Altersstruktur der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten. Das Durchschnittsalter steigt. Der Anteil an Beschäftigten ab 50 Jahren ist im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 konstant angestiegen. Demgegenüber machen die unter 30-jährigen Beschäftigten einen immer geringeren Anteil aus.

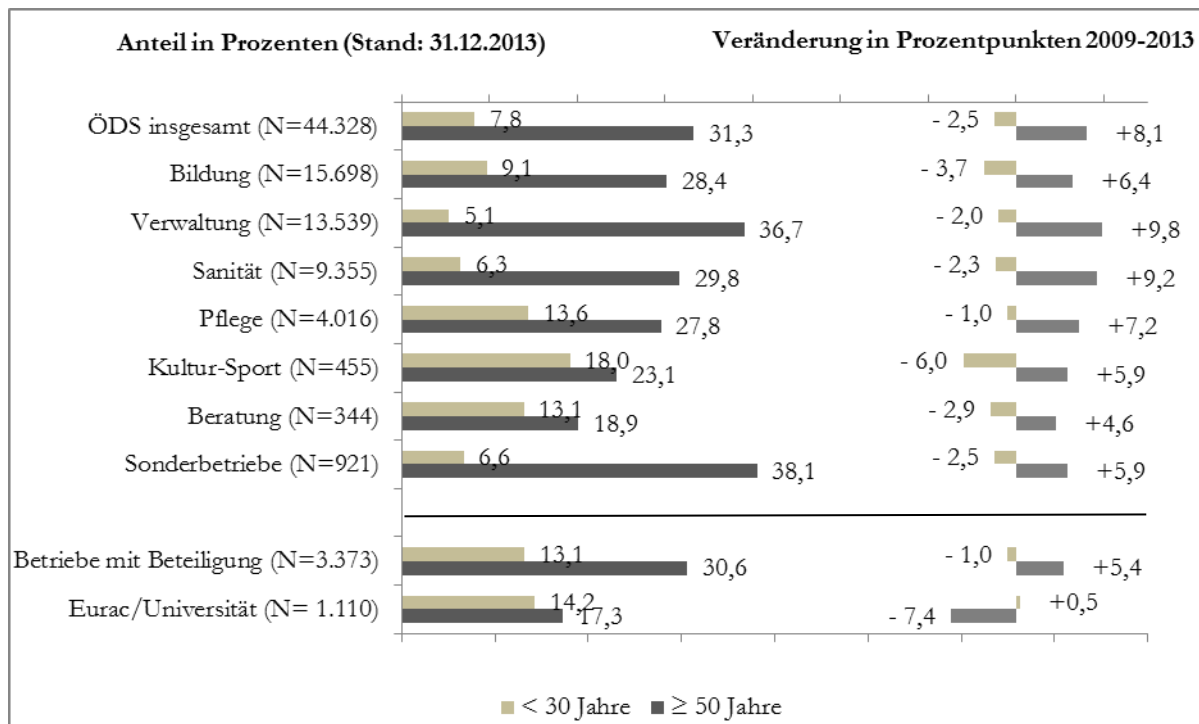
Abb. 9: Entwicklung des Durchschnittsalters im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Vergleich 2009-2013)

Bereich (N=Anzahl der Beschäftigten zum 31.12.2013)	Durchschnittsalter 31.12.2009	Durchschnittsalter 31.12.2013
Öffentlicher Dienst Südtirol insgesamt (N=44.328)	42,1	44,1
Verwaltung (N=13.539)	43,5	45,7
Bildung (N=15.698)	41,3	43,5
Sanität (N=9.355)	41,8	44,0
Pflege (N=4.016)	40,9	42,6
Kultur und Sport (N=455)	39,1	41,6
Beratung (N=344)	39,5	41,0
Sonderbetriebe Agenturen (N=921)	45,6	46,5
Betriebe mit öffentlicher Beteiligung (N=3.371)	41,9	43,0
Eurac/Universität (N=1.110)	42,1	40,5

© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Insbesondere der Bereich Verwaltung ist stark vom Alterungsprozess betroffen: Hier ist der Prozentsatz der Beschäftigten ab 50 mit fast 36,7% (Stichtag: 31.12.2013) überdurchschnittlich hoch. Vier Jahr vorher lag er noch rund 10 Prozentpunkte tiefer. Auf der anderen Seite ist der Anteil der Unter-30-Jährigen mit 5,1% ausgesprochen gering. Im Vergleich zu 2009 ist er um rund zwei Prozentpunkte gesunken.

Abb. 10: Unter 30-jährige und mindestens 50-jährige Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Unter den größeren Bereichen ist die Pflege jener mit den durchschnittlich jüngsten Beschäftigten (42,6 Jahre); der Prozentsatz der unter 30-Jährigen erreicht fast 14%. In den kleineren Bereichen ist der Anteil jüngerer Beschäftigter höher. Die Sonderbetriebe und Agenturen hingegen - eindeutige Männerdomänen ähneln in der Altersstruktur der Beschäftigten sehr der Verwaltung: Zum 31.12.2013 sind 38,1% mindestens 50 Jahre alt und nur 6,6% jünger als 30 Jahre.

Wie im folgenden Kapitel verdeutlicht wird, sind Geschlecht und Alter zwei wichtige Variablen im Hinblick auf die Verteilung der Arbeitsformen.

3. Die atypischen Beschäftigungsverhältnisse im Hort der Stabilität

3.1 Die Verbreitung der atypischen Beschäftigung

Die unterschiedlichen Formen atypischer Beschäftigung sind im Öffentlichen Dienst Südtirols stark verbreitet. Atypizität bedeutet vor allem die Nutzung unbefristeter Teilzeitarrangements und befristeter Arbeitsverträge. Eine in den meisten Sektoren höchst untergeordnete Rolle spielen atypische freiberufliche Beschäftigungsformen.

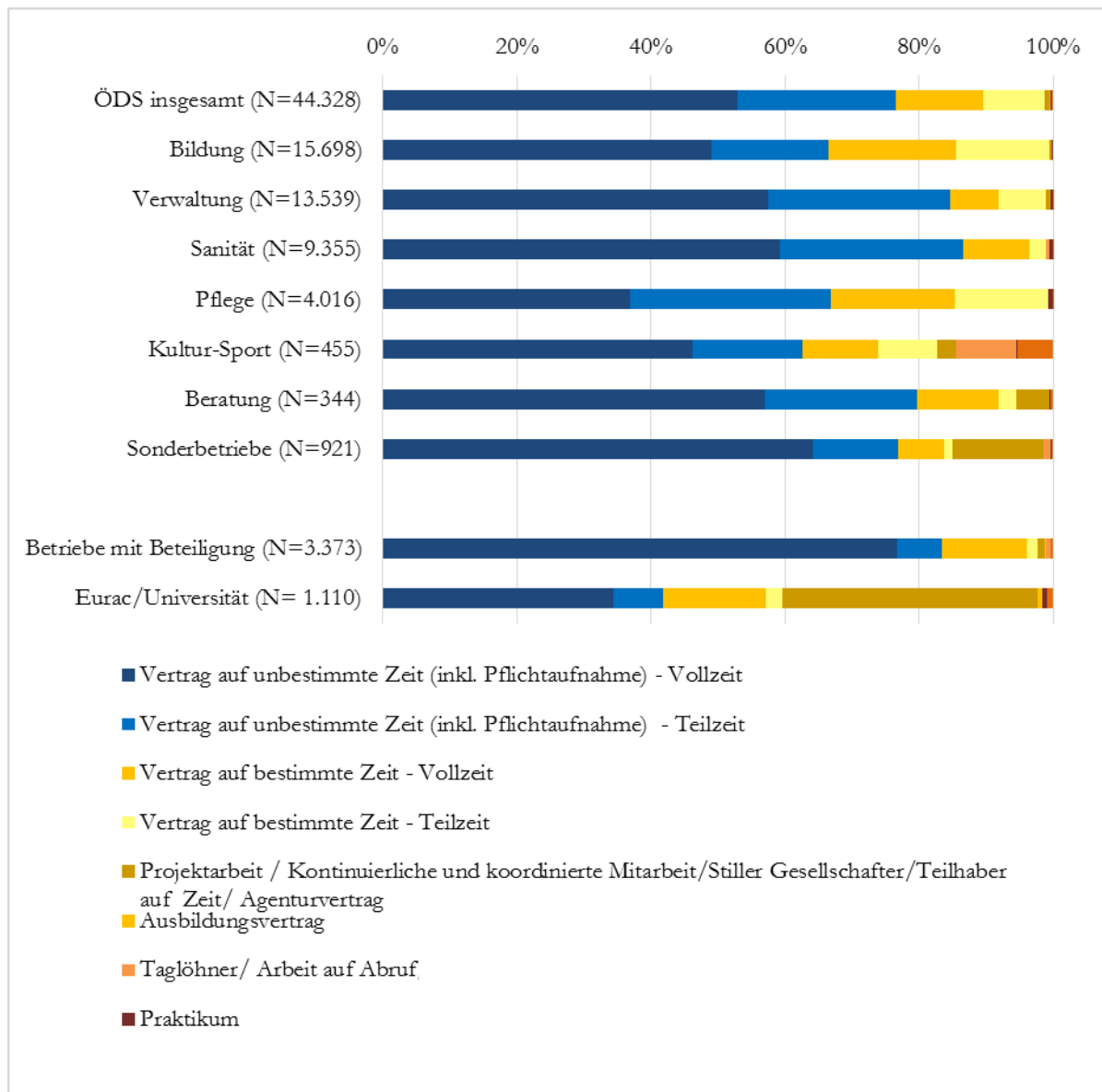
Insgesamt sind 53% der im Südtiroler Öffentlichen Dienst Beschäftigten eindeutig „typisch“ angestellt: Sie verfügen über ein unbefristetes Vollzeitarbeitsverhältnis. Besonders hoch ist dieser Anteil in den Sonderbetrieben (64,2%), aber auch in der Sanität (59,2%), in der Beratung (57,0%) und in der Verwaltung (57,4%). In den Betrieben mit Beteiligung liegt der Anteil bei 76,8%. Den geringsten Anteil an klassischer typischer Beschäftigung weist der Pflegesektor mit lediglich 36,8% auf; darunter liegt nur die nicht-öffentliche Kategorie Eurac/Universität mit 34,3%.

Wird das stark verbreitete und neuerdings so bezeichnete „neue Normalarbeitsverhältnis“, nämlich die unbefristete Teilzeit, mit berücksichtigt, so sind insgesamt 76,6% der Beschäftigten in Form unbefristeter Arbeitsverhältnisse für den ÖDS tätig. Wiederum ergibt sich ein differenziertes Bild: Den höchsten Anteil an unbefristet Beschäftigten hat der Sanitätsbereich (86,5%), dicht gefolgt von der Verwaltung (84,6%), den Betrieben mit Beteiligung (83,4%) und der Beratung (79,7%). Die Sonderbetriebe und Agenturen arbeiten zu 77,0% mit unbefristet Beschäftigten. Im Bereich der Pflege (66,9%), der Bildung (66,4%) und der Kultur und des Sports (62,7%) arbeiten in etwa zwei Drittel mit unbefristeten Verträgen. Schlusslicht in dieser Hinsicht ist der nicht-öffentliche Bereich Eurac/Universität, der nur zu 41,6% unbefristet Beschäftigte aufweist.

Der Anteil der freiberuflichen atypischen Beschäftigungsformen beträgt insgesamt 0,7%. Diese Formen sind eher in den kleineren Bereichen des Öffentlichen Dienstes verbreitet. Im als Kultur und Sport klassifizierten Bereich, also in den Museen, den Bibliotheken und den Naturparkhäusern, kommen auch Arbeit auf Abruf (9,0%), Formen der Mitarbeit (projektbezogen und kontinuierlich) im Ausmaß von 2,9% vor - wenngleich diese Beschäftigungsform seit 2009 rückläufig ist). In diesem Bereich werden verstärkt atypische Beschäftigungsformen wie die Arbeit in den Berggebieten, Heimarbeit usw. genutzt (5,2%).

Das Ausmaß an freiberuflicher atypischer Beschäftigung wie Projektarbeit und kontinuierliche und koordinierte Mitarbeit, beläuft sich im Bereich der Beratungsinstitutionen auf 5,0%. Bedenkt man, dass diese Beschäftigungsform seit 2009 stark rückläufig ist, muss ein Anteil bei den Sonderbetrieben von 13,6% (- 6,0 Prozentpunkte seit 2009) immer noch als besonders hoch eingestuft werden. Bemerkenswert ist die abnehmende, aber immer noch starke Nutzung dieser Vertragsform in Bereichen, in denen vorwiegend Akademiker eingesetzt werden: Fast 40% der Beschäftigten der Europäischen Akademie und der Freien Universität Bozen sind in freiberuflicher atypischer Form für diese Einrichtungen tätig.

Abb. 11: Arbeitsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Stand: 31.12.2013)

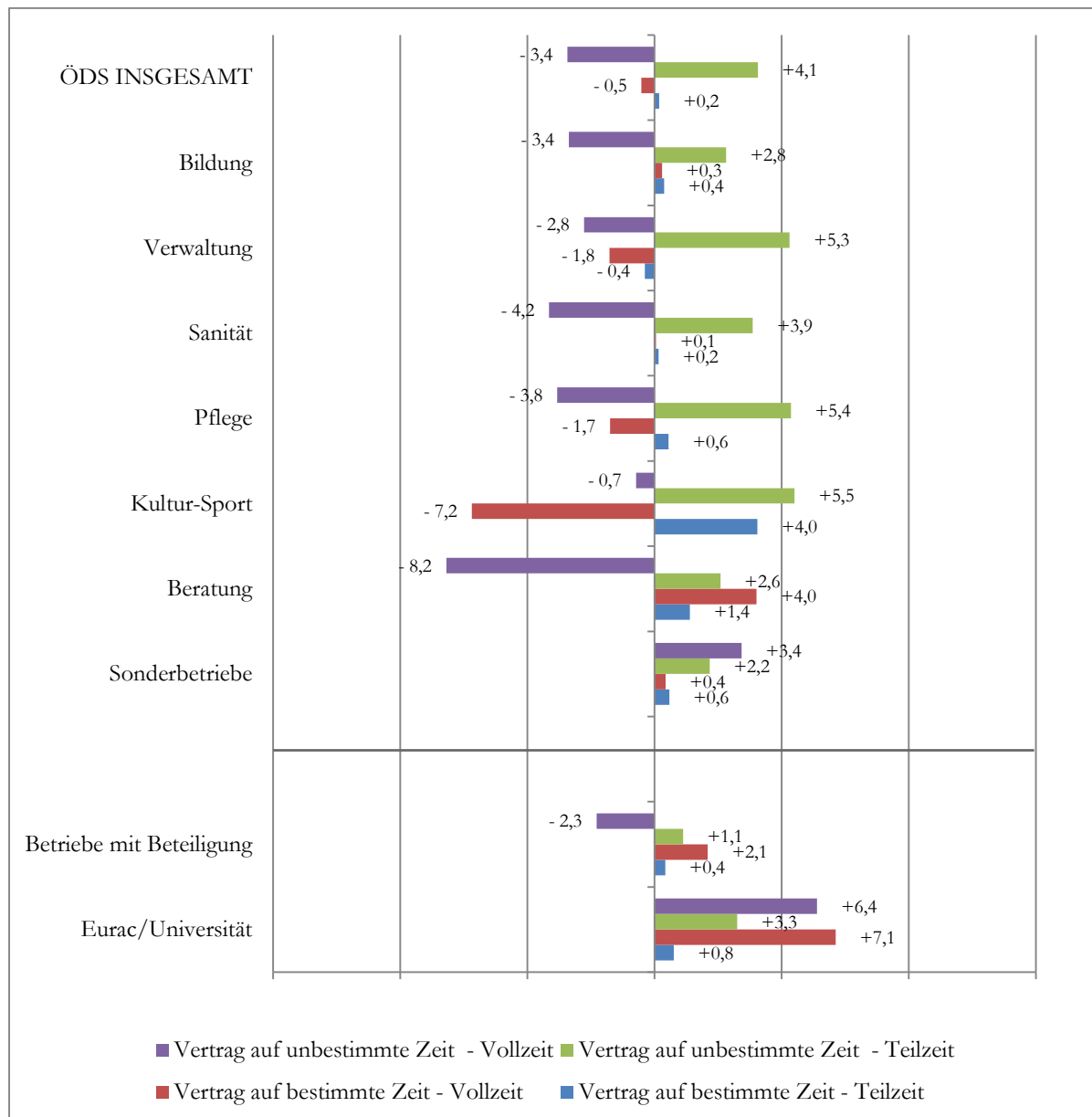


© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Im untersuchten Zeitraum hat die Atypizität trotz stabiler und zum Teil wachsender Beschäftigungszahlen leicht zugenommen. Die unbefristeten Vollzeitstellen sind in den großen Bereichen des ÖDS rückläufig: im Bereich der Bildung um 3,4 Prozentpunkte, in der Sanität um 4,2 Prozentpunkte und in der Pflege um 3,8 Prozentpunkte. Auch im Bereich der Verwaltung hat die unbefristete Vollzeitbeschäftigung um 2,8 Prozentpunkte abgenommen. Die einzigen Bereiche mit einem Zuwachs an unbefristeter Vollzeitbeschäftigung sind jener der Eurac/Universität und jener der Sonderbetriebe - interessanterweise beides Bereiche mit im Vergleich zu 2009 insgesamt rückläufigen Beschäftigungszahlen.

Alle neun klassifizierten Bereiche verzeichnen zwischen 2009 und 2013 einen Zuwachs an atypischer *abhängiger* Beschäftigung. Bedingt wird diese Zunahme hauptsächlich durch den steigenden Anteil an unbefristet Teilzeitbeschäftigten und nicht durch eine höhere Anzahl an Befristungen.

Abb. 12: Ausgewählte Arbeitsvertragsformen im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen (Veränderung in Prozentpunkten 2009-2013, Stichtag: 31.12)



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

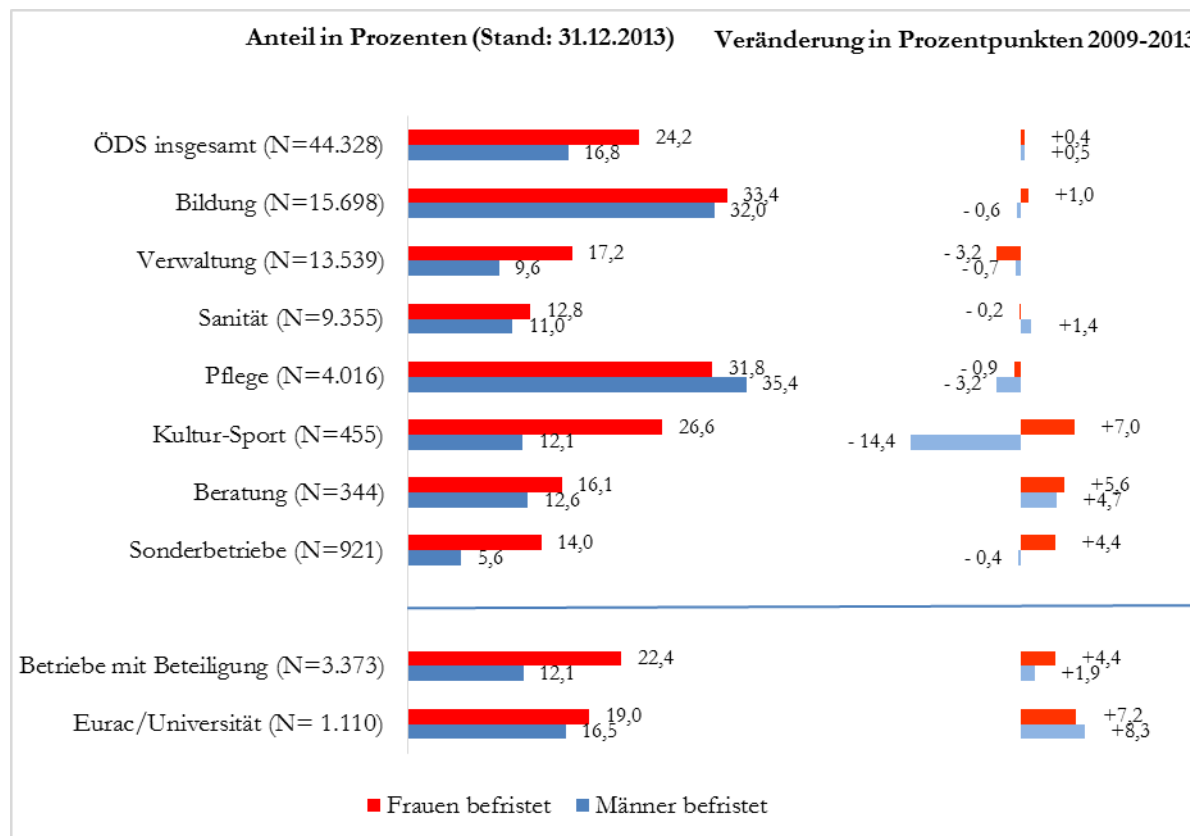
3.2 Befristungen und Teilzeiten

Wenngleich nicht jede Form der Befristung eine prekariätsgefährdende Situation bedingt, so muss angesichts der Verringerung des Gesamtstellenplans doch besonderes Augenmerk auf diese Vertragsform gerichtet werden. Im Durchschnitt beträgt der Anteil an befristeten Arbeitsverträgen 22,2%. Besonders stark verbreitet ist die Nutzung von Befristungen in den Bereichen Bildung (33,0%) und Pflege (32,3%). Geschlechtsspezifische Unterschiede finden sich insbesondere in der Verwaltung, der Bildung, der Kultur und des Sports, in den Betrieben mit Beteiligung und in den Agenturen. Hier arbeiten Frauen zu einem höheren Anteil in befristeten Beschäftigungsverhältnissen als ihre männlichen Kollegen.

Zwischen 2009 und 2013 ist die befristete Beschäftigung in zwei der großen Bereiche des Öffentlichen Dienstes Südtirols rückläufig: in der Verwaltung und in der Pflege nimmt der Anteil der befristet Be-

schäftigten ab. Während in der Verwaltung in diesem Zusammenhang insbesondere Frauen betroffen sind, sind es in der Pflege die männlichen Arbeitskräfte. Ein Zuwachs an befristeter Beschäftigung insbesondere von Frauen lässt sich hingegen in den kleineren Bereichen des Öffentlichen Dienstes, wie jenem der Beratung, der Kultur und des Sports sowie den Agenturen verzeichnen. Rückläufig hingegen ist der Anteil der befristet beschäftigten Männer in den Bereichen der Pflege und Kultur- und Sportstätten. Im Bereich Eurac/Universität scheint die Verschiebung von atypischer freiberuflicher Beschäftigung hin zu atypisch abhängiger Beschäftigung beiden Geschlechtern zugute gekommen zu sein.

Abb. 13: Befristet Beschäftigte im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen und Geschlecht (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)

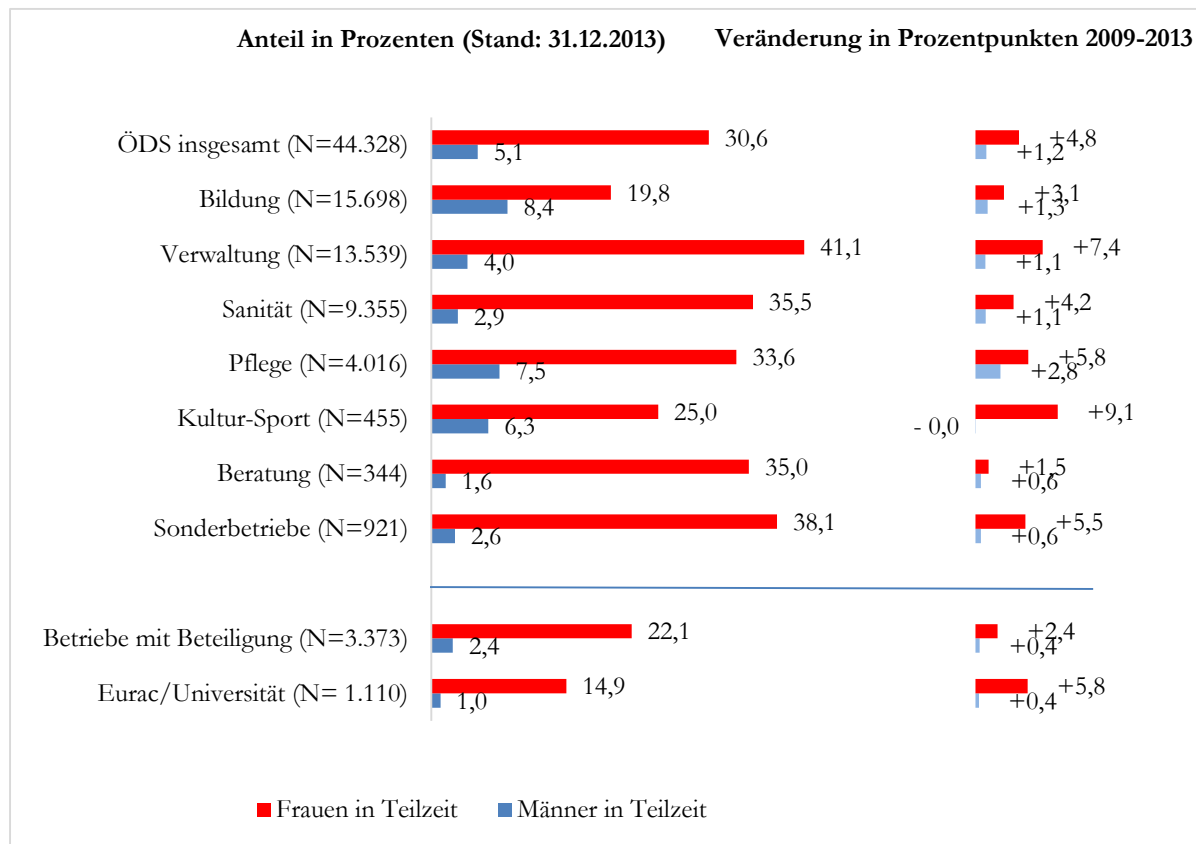


© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

Während in einem Kontext finanzieller Einsparungen eine befristete Beschäftigung bzw. deren Nicht-Verlängerung in einen potenziellen Arbeitsplatzverlust münden kann, sind die Auswirkungen der weit verbreiteten Teilzeitbeschäftigung stark von Faktoren wie dem Ausmaß und der Modularität, dem System an sozialen Dienstleistungen, der sozialen Absicherung und dem familiären Kontext abhängig.¹⁷ Beschäftigte, die mit einer der vielfältigen Formen von Teilzeit arbeiten, sind im Öffentlichen Dienst weit verbreitet. Es handelt sich dabei fast ausschließlich um Frauen. Von den vier großen Bereichen ist die Quote der in Teilzeit arbeitenden Frauen in der Verwaltung (41,1%) besonders hoch. In den Bereichen Sanität und Pflege, Interessensvertretungen und Beratungsinstitutionen sowie Sonderbetriebe und Agenturen übersteigt die Quote immerhin ein Drittel. Im beobachteten Vierjahreszeitraum haben die verschiedenen Formen der Teilzeit (25%, 50%, 75%, 80%, usw.) in allen Bereichen zugenommen; nur leicht unter den Männern, um einiges stärker unter den Frauen.

¹⁷ Hoermans und Marx (2014) führen einen gesamteuropäischen Vergleich durch und resümieren: Natur und Qualität der Teilzeitarbeit sind sehr stark länderspezifisch. Teilzeitbeschäftigte unterliegen allerdings in allen Ländern einem höheren Armutsrisiko; was insbesondere auf teilzeitbeschäftigte Männer zutrifft. Am problematischsten ist die unfreiwillige Teilzeit. (Hoermans/Marx 2013: 183 f.) Deren Anteil ist auch in Südtirol im Steigen begriffen und liegt im letzten verfügbaren Berichtsjahr 2012 bei fast 20% der Teilzeitbeschäftigten. Zur Teilzeit in Südtirol siehe die beiden Newsletter des Amtes für Arbeitsmarktbeobachtung 2|3 2014.

Abb. 14: Unbefristet Beschäftigte in Teilzeit im Öffentlichen Dienst Südtirols nach Bereichen und Geschlecht (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)



© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

3.3 Atypische Junge, typische Alte? Die Verteilung der atypischen Arbeitsverhältnisse nach Alter

Die Verteilung der atypischen und typischen Arbeitsverhältnisse weist nicht nur Bereichs- und Geschlechtsspezifika auf, sondern unterscheidet sich auch nach Altersklassen.

So sind von den Beschäftigten der Altersklasse 15-29 Jahre zum 31.12.2013 insgesamt 23,4% mit einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis tätig. Im Bereich der Bildung liegt der Wert bei nur 5,0%, im Bereich Kultur-Sport sind es 24,4%. Die höchsten Prozentsätze an unbefristeter Beschäftigung in dieser Altersklasse weisen jene Bereiche auf, in denen vorwiegend Männer beschäftigt sind: In den Sonderbetrieben und Agenturen arbeiten 55,7% der Beschäftigten der Altersklasse 15-29 Jahre mit unbefristetem Vertrag, bei den Betrieben mit Beteiligung beträgt der Anteil immerhin 53,5%. In den anderen drei größeren Bereichen des Öffentlichen Dienstes, der Verwaltung, der Sanität und der Pflege, stehen zwischen 34% und 37% der jungen Beschäftigten in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis.

Wie vor dem Hintergrund der Entwicklungen im ÖDS zu erwarten, fällt das Beschäftigungsverhältnis bei den älteren Kohorten stabiler aus. In der Altersgruppe der 40-49-Jährigen arbeiten 85,4% mit einem unbefristeten Vertrag. Im Bereich Bildung liegt deren Anteil bei 81,0%, von den ab 50-Jährigen sind es 90,3%. Im zweitgrößten Bereich, jenem der Verwaltung, erreicht die Quote der stabilen Beschäftigung bereits in der Altersklasse 30-39 Jahre 76,3% und steigt bei den ab 50-Jährigen auf 91,5%. Ähnlich verläuft die Entwicklung im Bereich der Sanität. Im stark wachsenden Bereich der Pflege arbeiten allerdings auch bei den ab 50-jährigen Beschäftigten noch fast ein Viertel (23,7%) in potenziell instabilen befristeten Arbeitsverhältnissen.

Wird die Entwicklung im Zeitverlauf analysiert (Vergleich: 31.12.2009 – 31.12.2013), so zeigt sich, dass in allen großen Bereichen des Öffentlichen Dienstes der Anteil der unbefristet Beschäftigten in den jungen Altersklassen im beobachteten Zeitraum rückläufig ist, und zwar im Durchschnitt in einem Ausmaß von fast 5 Prozentpunkten.

Abb. 15: Anteil der unter 30-Jährigen im Öffentlichen Dienst Südtirols mit einem unbefristeten Arbeitsverhältnis nach Bereichen (Voll- und Teilzeit) (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)

Bereiche	Anteil am 31.12.2013	Veränderung zum 31.12.2009 in Prozentpunkten
Öffentlicher Dienst Südtirol insgesamt	23,4%	- 4,9
Verwaltung	37,0%	- 5,7
Bildung	5,0%	- 1,8
Sanität	34,0%	- 18,7
Pflege	37,0%	- 3,2
Kultur und Sport	24,4%	+ 8,3
Beratung	35,6%	- 8,0
Sonderbetriebe/Agenturen	55,7%	+ 3,5
Betriebe mit öffentlicher Beteiligung	53,5%	- 6,2
Eurac/Universität	12,0%	- 18,1

© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

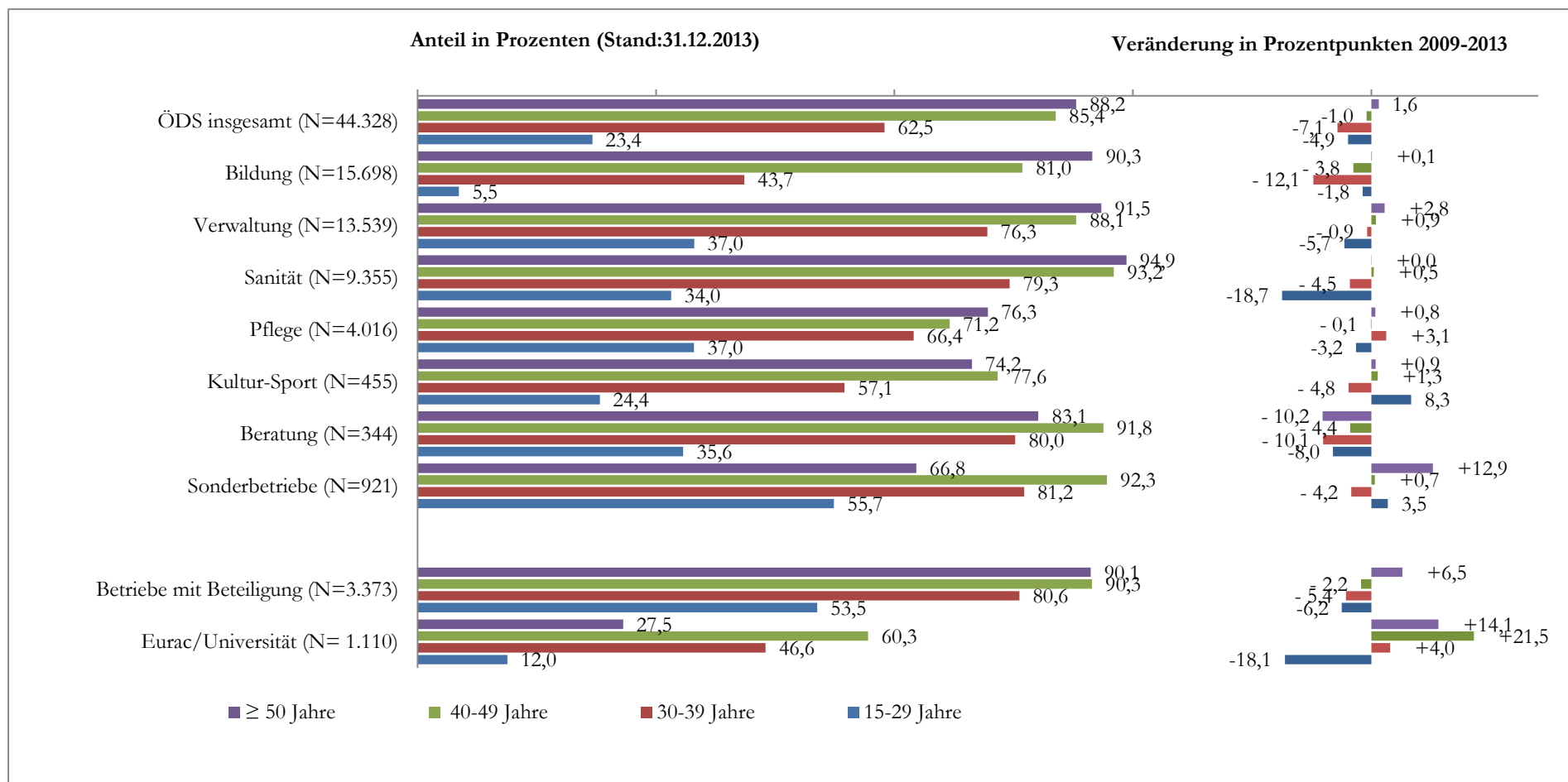
Von dieser Entwicklung besonders betroffen sind die Bereiche Bildung und Sanität: die Quote der unbefristet Beschäftigten hat im ersteren Bereich um 1,8 Prozentpunkte unter den unter 30-Jährigen und um 12,1 Prozentpunkte in der Altersklasse 30-39 Jahre abgenommen. Mit anderen Worten: Im Bereich der Bildung ist der Anteil der Unter-40-Jährigen, die mit einem unbefristeten Vertrag beschäftigt sind, im Zeitraum 2009 und 2013 eindeutig rückläufig; dies trotz stabiler, bzw. geringfügig wachsender Beschäftigungskapazität (+1,4%). Im Bereich der Sanität sind die jungen Altersklassen noch stärker vom Rückgang der stabilen Beschäftigung betroffen: Trotz eines Zuwachses der Beschäftigungszahlen um +2,8% ist die Quote der unbefristet Beschäftigten in der Altersklasse 15-29 Jahre um 18,7 Prozentpunkte rückläufig, jene in der Altersklasse 30-39 Jahre um 4,5 Prozentpunkte. Im Bereich der Verwaltung, der einzige unter den großen untersuchten Bereichen, dessen Beschäftigungszahlen zwischen 2009 und 2013 rückläufig sind, nimmt die Quote der unbefristet Beschäftigten im beobachteten Vierjahreszeitraum in der Altersklassen 15-29 Jahre um 5,7 Prozentpunkte ab.

Der kleinste Bereich, jener der Beratung (und Interessensvertretung), ist zwar jener mit dem größten Wachstum der Beschäftigungszahlen (+41,0% im Untersuchungszeitraum), jedoch bedeutet dieser Zuwachs keinen Zuwachs an stabiler Beschäftigung, denn die Quote der unbefristet Beschäftigten hat in allen Altersklassen zwischen 2009 und 2013 abgenommen.

Das bedeutet zum einen, dass Austritte (Pensionierungen, Kündigungen) von unbefristet Beschäftigten nicht durch die Stabilisierung anderer Beschäftigter ausgeglichen wurden, zum anderen aber auch, dass den neu aufgenommenen Beschäftigten keine stabilen Verträge angeboten werden konnten.

Ebenso scheint die Stabilisierung der Beschäftigten unter den im Wachsen begriffenen Betrieben mit Beteiligung (+15,8% im Untersuchungszeitraum) zu stagnieren. Dies ist jedoch einer der Bereiche, der grundsätzlich eine hohe Quote an stabiler Beschäftigung auch bei den jüngeren Altersklassen erreicht.

Abb. 16: Anteil an unbefristet Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) nach Bereichen und Altersklassen (Stand: 31.12.2013 und Veränderung 2009-2013)

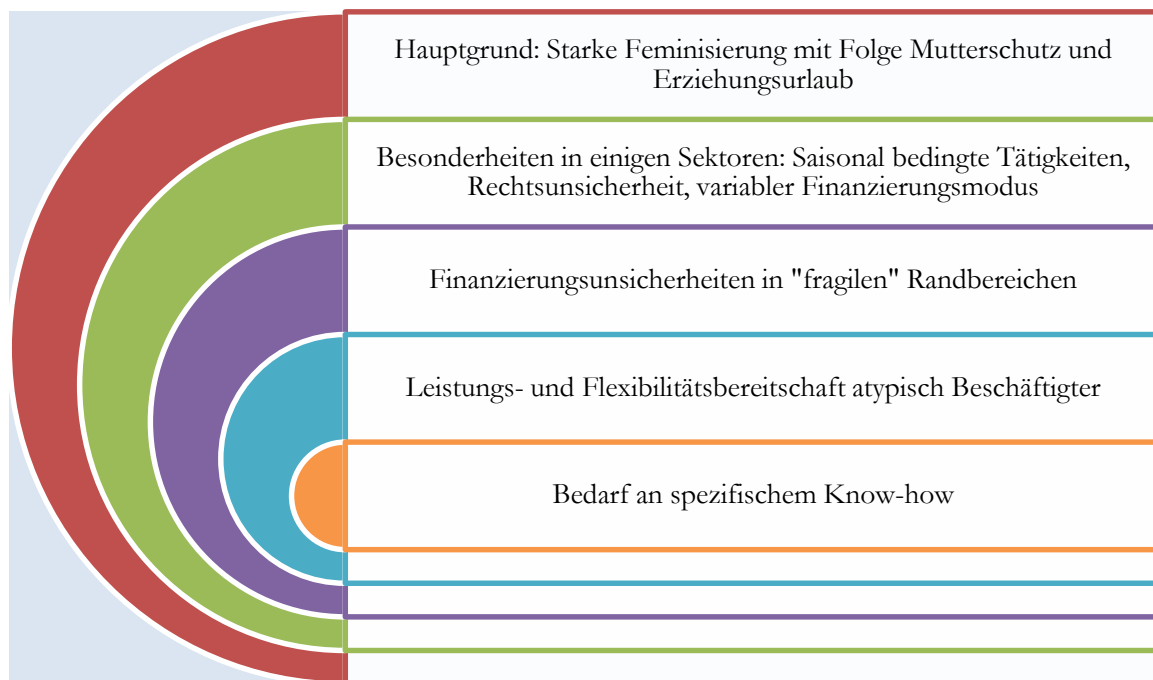


© AFI 2014. Quelle der Verwaltungsdaten: Amt für Arbeitsmarktbeobachtung. Kategorisierung und Ausarbeitung: AFI.

3.4 Die Gründe für die Nutzung der atypischen Vertragsformen

Wie aus den Experteninterviews ersichtlich wird, gibt es für die Nutzung der atypischen Vertragsformen eine Reihe von Gründen, wobei der Hauptgrund eindeutig die aus der starken Feminisierung resultierende Verbreitung von mutterschaftsbedingten Abwesenheiten und (erziehungsbedingten) Teilzeitbeschäftigungen ist. Daneben konnten noch weitere Gründe identifiziert werden.

Abb. 17: Gründe für die Nutzung atypischer Arbeitsverhältnisse im Öffentlichen Dienst Südtirols



© AFI 2014.

- **Hauptgrund: Die starke Feminisierung und daraus resultierende mutterschafts- und erziehungsbedingte Abwesenheiten**

Die Nutzung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst hängt nach Meinung der interviewten Experten hauptsächlich mit der hohen Frauenquote zusammen. So werden befristete Beschäftigungsverhältnisse durch Mutterschaften bedingt und die hohe Teilzeitquote ist Ausdruck von Betreuungs- und Erziehungsnotwendigkeiten. Gerade die vier größten Bereiche des ÖDS weisen besonders hohe Anteile an weiblichen Beschäftigten auf und effektiv ist die Teilzeitquote dort sehr hoch: So arbeiten 41,1% der Frauen im Bereich Verwaltung in Formen der unbefristeten Teilzeit, 35,5% der Frauen in der Sanität und 33,6% der Frauen im Bereich der Pflege. Die Reduzierung des Arbeitspensums von Vollzeit auf Formen der Teilzeit erfolgt nach den interviewten Experten auf Wunsch insbesondere der Mitarbeiter und ist durch die Notwendigkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Pflege der Kinder, zunehmend auch älterer Angehöriger), aber auch durch ein wachsendes Bewusstsein des hohen Stellenwerts von Freizeit (Zeitwohlstand) bedingt.

Diese mutterschafts- und erziehungsbedingten Abwesenheiten führen dazu, dass die „Ersatzmitarbeiter“ fast ausschließlich wiederum in Form von befristeten (Voll- oder Teilzeiten) beschäftigt werden können; wobei an dieser Form der Beschäftigung wiederum vorwiegend Frauen interessiert sind. Für jüngere Beschäftigte, die Vollzeit arbeiten möchten, müssen gegebenenfalls Stunden aus diversen Ämtern zusammengelegt werden. Die Weiterbeschäftigung von befristeten Mitarbeitern hängt angesichts der derzeitigen Regelungen stark von den Entscheidungen der „Inhaber der Stammstelle“ und der verantwortlichen

Amtsdirektoren ab. Ebenso wirkt sich der Wunsch nach Aufstockung der Arbeitszeit von in Teilzeit beschäftigten Inhabern der Stammstellen direkt auf die befristeten Ersatzmitarbeiter aus.

- **Besonderheiten in einigen Bereichen**

Auch im Öffentlichen Dienst fallen „saisonsbedingte“ Tätigkeiten an, die an natürliche oder klimatische Bedingungen gebunden sind (Landwirtschaft, Gartenpflege, Naturpflege) und in denen befristete Arbeitsverhältnisse durchaus sachlich gerechtfertigt sind.

Im Bereich der personenbestimmten Dienstleistungen, wie der Pflege und der Sanität, wird die Nutzung von Teilzeit auch durch spezifische Notwendigkeiten bedingt, die sich aus der zu garantierenden Dienstleistung ergeben. So ermöglicht die Kombination mit Teilzeitarbeit etwa die Abdeckung von kritischen Dienstzeiten und einen bestimmten Belastungswechsel.

Im der Sanität ist die Nutzung freiberuflicher Formen atypischer Tätigkeit (insbesondere die in der Datenquelle nicht dokumentierten „Werkverträge“) dadurch bedingt, dass nicht ausreichend Personen zur Verfügung stehen, die über die erforderlichen formalen Voraussetzungen für die Aufnahme in den Öffentlichen Dienst Südtirols verfügen. Um bestimmte Dienstleistungen anbieten zu können, werden Fachpersonen mittels Werkverträgen beschäftigt.

Auf eine besonders komplexe Situation stößt man im Bildungsbereich, im Besonderen beim unterrichtenden Personal an staatlichen Schulen. Aufgrund der verschiedenen Formen der Lehrbefähigungen, der Zugangsvoraussetzungen, der Passung zwischen fachlich kompetenten Lehrpersonen und freien Stellen und weiterer organisatorisch-rechtlicher Problemlagen ist der Anteil an Befristungen mit 33,0% sehr hoch.

- **Unsichere Finanzierung in manchen fragilen Randbereichen**

In manchen der untersuchten Bereiche (Pflege, Kultur und Sport, z.T. auch Beratung) sind die finanziellen Rahmenbedingungen unsicher. Im Bereich der Pflege ist laut interviewten Experten ein Teil der Befristungen zum Beispiel in den Altenheimen auf den unsicheren Finanzierungsmechanismus zurückzuführen. Dies führt zu einer budgetorientierten und demzufolge vorsichtigen Personaleinstellungspolitik.

Im Bereich der Kultur werden die Beschäftigten der Museen als besonders prekariätsgefährdet angegeben. In den ländlichen Gebieten sind die Museen oft nur saisonal geöffnet und die Öffnungszeiten sowie auch das Angebot an Führungen wurden in den letzten Jahren reduziert. Jedoch decken auch große ganzjährig geöffnete öffentliche Museen ihren Bedarf an Museumsführern zur Gänze mit freiberuflichen Beschäftigten.

- **Geringere Verhandlungsmacht**

Wenngleich kein Grund im engeren Sinne, aber ein durchaus erwünschter Nebeneffekt insbesondere von befristeten Arbeitsverhältnissen, ist die geringere „Verhandlungsmacht“ der mit diesen Vertragsformen Beschäftigten. Mehrere Interviews mit Experten sowie mit Betroffenen legen nahe, dass ein Teil der notwendigen internen zeitlichen und funktionalen Flexibilität sowie bestimmte als unattraktiv empfundene Aufgaben an Personen mit atypischen Arbeitsverträgen „delegiert“ werden. Diese sind an der Vertragsverlängerung interessiert und somit darauf besonders bedacht, den Anforderungen des Arbeitgebers gerecht zu werden.¹⁸

- **Bedarf an Know-how**

Der in gewissen Bereichen hohe Bedarf an wissensintensiven Dienstleistungen wird durch einen höheren Anteil an atypisch beschäftigten Freiberuflern gedeckt. So erreicht der Anteil von Projektarbeitsverträgen im Bereich der Sonderbetriebe (z.B. Laimburg) 13,6% und im Bereich der Beratung 4,9%. Ziel ist es, externes Know-how in die Organisation einzubringen.

¹⁸ Sowohl private wie öffentliche Arbeitgeber nutzen atypische Arbeitsverträge als „Screening-Instrument“, um besonders geeignete Mitarbeiter für die Übernahme in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu identifizieren.

4. Auswirkungen und Herausforderungen für die Zukunft

Die Daten belegen, dass im ÖDS zahlreiche Beschäftigungsformen Anwendung finden. Trotz der hohen Präsenz an atypischer Beschäftigung im ÖDS konnte *bis dato* eine hohe Beschäftigungsstabilität zum Beispiel durch die Aneinanderreihung von Verträgen bzw. Aufträgen garantiert werden. Dies ist insbesondere der Tatsache zuzuschreiben, dass der Südtiroler Arbeitsmarkt in den beiden vergangenen Jahrzehnten von einem Ausbau der Öffentlichen Dienstleistungen, der Übernahme von ehemals staatlichen Kompetenzen und der Etablierung und des Ausbaus einer Reihe von öffentlichen Einrichtungen profitieren konnte. Dem öffentlichen Arbeitgeber in Südtirol kann attestiert werden, insbesondere prekari-tätsgefährdende atypische Arbeitsverhältnisse meist nur dann anzuwenden, wenn es keine andere rechtliche und finanzielle Möglichkeit gibt um den Effekten der hohen Feminisierung und den anderen bereits genannten Besonderheiten Rechnung zu tragen.

„Das Land, das muss man einfach anerkennen, obwohl wir [als Gewerkschaften] mit der Personalverwaltung durchaus Konflikte eingegangen sind, war stets bemüht, eine Lösung zu finden, damit das Prekariat auf einem Minimum gehalten wird. Wir haben uns vor wenigen Jahren detailliert mit dieser Frage beschäftigt. Wo es ging, sind die Leute in die Stammrolle aufgenommen worden.“ [Gew 01/02, 56:00]

Diese Situation kann sich in Zukunft stark zu Ungunsten verändern. Nicht nur scheint der Ausbau des ÖDS an Grenzen gestoßen zu sein: Die Auswirkungen der Einsparungspolitik machen sich bereits in einem Rückgang der Beschäftigten im Bereich der Verwaltung (und generell der Verwaltungstätigkeiten) und in einer Erschwerung der personalpolitischen Planung bemerkbar.

4.1 Auswirkungen der Einsparungspolitik

- **Die restriktivere Personalaufnahmepolitik**

Der Bereich der Verwaltung ist unter den beschäftigungsstarken Bereichen des Öffentlichen Dienstes in Südtirol der einzige, der im beobachteten Vierjahreszeitraum einen Rückgang der Beschäftigten aufweist (-2,0%) während die anderen drei großen Bereiche stabil bleiben oder im Falle der Pflege eindeutig wachsen (+11,5%). Diese Entwicklung ist im Einklang mit den Vorgaben, nach denen das Gesamtplan-soll des vom Land entlohten Personals um drei Prozent verringert werden soll. Deutlich wird, dass der Ausbau des Öffentlichen Dienstes – anders als in den vergangenen Jahren – derzeit nicht auf der politischen Agenda steht.

„Natürlich: Wenn heute die ganzen öffentlichen Bediensteten in Südtirol herangezogen werden, dann sind wir auch sicher irgendwo an eine Grenze gelangt. Mehr wäre fast schon Luxus. Diesen Stand zu halten wird allerdings wahrscheinlich notwendig sein, denn viele Dienste sind einfach Dienste, die die öffentliche Hand anbieten muss. Vielleicht kann das Ausmaß etwas gekürzt werden, aber der Grundstock wird bleiben, wir sind da schon eher optimistisch. Das Problem ist logischerweise, dass zu diesem Stand nichts mehr hinzukommt.“ [GEW 01/02, 43:58]

Die restriktivere Personalaufnahmepolitik macht sich nach Aussagen der Interviewten in einer Reduzierung der Nachbesetzungen sowohl von karenzbedingten Abwesenheiten als auch von Pensionierungen bemerkbar. Diese Tendenz betrifft den Verwaltungsbereich und die Verwaltungstätigkeiten in den anderen Bereichen des ÖDS.

„Es gibt schon Bereiche in denen es de facto keinen Aufnahmestopp gegeben hat, weil effektiv der Bedarf besteht. Man versucht in anderen Sektoren andere Berufsbilder zu reduzieren, um die Kosten zu senken, damit ein Gleichgewicht da ist. [...] Man versucht nicht mehr, überall alles nachzubeseetzen, sondern nur dort, wo es effektiv notwendig ist und das wird in allen Bereichen in der öffentlichen Verwaltung so gemacht.“ [GEW 01/02, 00:23]

Der Bereich Verwaltung verzeichnet eine Abnahme der befristeten Verträge besonders unter den weiblichen Beschäftigten (-3,2 Prozentpunkte) und ist wie die anderen Bereiche von einer Abnahme der Vollzeitbeschäftigten und einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigten geprägt. Gerade in diesem Bereich zeigt die restriktivere Einstellungspolitik massive Auswirkungen.

„Dass die Gesamtanzahl (der öffentlich Bediensteten) leicht gestiegen ist, ist eine Sache. Aber in den letzten Jahren waren da die Wachstumsraten viel höher, weil damals noch die Abwesenheiten – alle – ersetzt wurden. Heute ist dies nicht mehr der Fall. [In diesem Sinn] gibt es schon einen Aufnahmestopp, einen selektiven Aufnahmestopp: Insgesamt sind die öffentlich Bediensteten nicht weniger geworden, aber es wurden nicht alle auch notwendigen Mitarbeiter ersetzt.“ [GEW 01/02, 42:46]

Einen Rückgang verzeichnen die befristeten Verträge auch im Bereich der Pflege (-1,2 Prozentpunkte). Dieser ist ebenso von der Zunahme der Teilzeitverträge betroffen. Zwar ist die Beschäftigung gestiegen, das vorhandene Arbeitszeitvolumen dürfte aber aufgrund des Anstieges der Teilzeitbeschäftigung nicht gestiegen sein. Die Vermutung liegt nahe, dass ein Teil durch Reorganisationsmaßnahmen und – so die Meinung der Experten und der Beschäftigten des Bereiches – durch eine Arbeitsverdichtung aufgefangen worden ist.

A2: Als ich zu arbeiten begonnen habe, war die Turnuseinteilung eine andere und pro Stock waren drei Pflegehelfer. Jetzt gehen diese am Nachmittag und am Abend und deshalb kann ich nicht sagen, dass es keinen Abbau gegeben hat. Es wurde stark verringert: Während früher sonn- und feiertags auf jedem Stock zwei Pflegehelfer waren und ein Jolly, gibt es jetzt nur sehr selten einen Jolly. [...] Zudem wurden die Stunden der Hilfskräfte verringert, wir müssen jetzt auch deren Tätigkeit übernehmen. Die ganze Organisation hat sich geändert. Und, aber das kann ich Ihnen nicht zu 100% bestätigen, gibt es z.B. Sekretariatsmitarbeiter, die zu 25% als Pflegehelfer eingetragen sind, aber sie üben diese Tätigkeit nicht aus. Es wird halt mit Nummern jongliert. Das ist lächerlich.“ [FG Pflege 02; 25:03]

- **Kürzung und „Zerstückelung“ der Vertragslaufzeiten**

Durch die instabiler werdenden finanziellen Rahmenbedingungen verkürzt sich in manchen Bereichen auch der personalpolitische Planungshorizont. Dies wirkt sich natürlich auf die Beschäftigten aus.

„Ich arbeite seit drei Jahren als Pflegehelfer, immer befristet. Zunächst waren es drei Monate, dann neun, dann zwei Mal sechs Monate, dann wiederum neun Monate. Es gibt aber auch Kollegen, die seit 10 Jahren mit dem selben Vertrag tätig sind. Es gibt keine Regel, dass man nach einer gewissen Zeit längere Verträge erhält. Es kann ein Jahr sein, zwei Monate und so weiter. Ich habe mich erkundigt, warum das so ist. Weil nach der Probezeit hat es mich gewundert, dass mein Vertrag nur sechs Monate betragen hat. Mir wurde gesagt, es handle sich nur um ein Verwaltungsproblem, ohne nähere Erklärungen. Man zieht also keine Bewertung als Grundlage heran, aber sie haben eine bestimmte Anzahl von Stellen zu besetzen.“ [FG Pflege 01; 04:11]

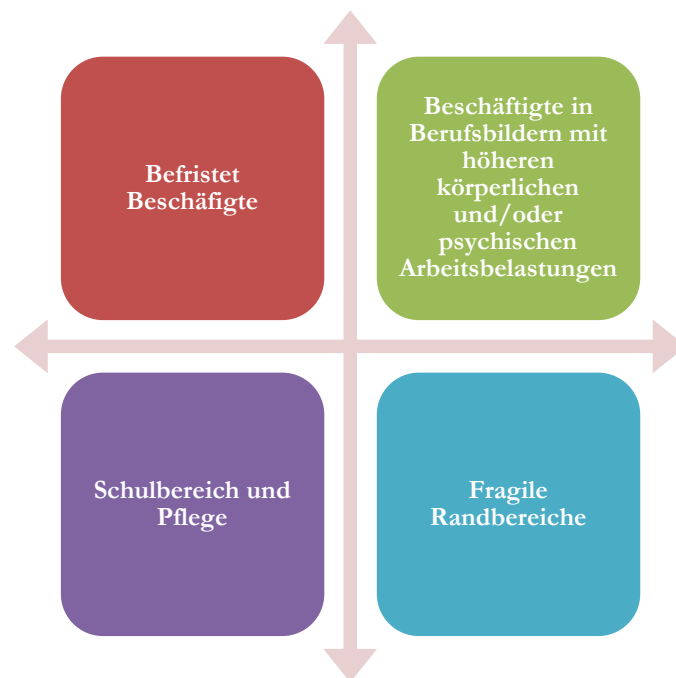
„Seit sieben Jahren [bin ich immer] mit befristeten Verträgen beschäftigt. Die ersten zwei-drei Jahre hatte ich einen Halbjahresvertrag und dann immer einen Jahresvertrag. Das kann es doch nicht sein: Verheiratet, einen Sohn, erst Haus gebaut und kann nicht einmal ein Auto oder etwas anderes dazu ankaufen. Es gab ganz einfach keinen Wettbewerb [in meinem Bereich]!“ [FG Pflege 01; 14:02]

4.2 Das Risiko der Prekarität für atypisch Beschäftigte

Vor dem Hintergrund dieser ersten Auswirkungen der Einsparungspolitik zeichnet sich effektiv eine Erhöhung der Prekaritätsgefährdung für atypische Beschäftigte auch im ÖDS ab: Besonders ein lange andauernder Verbleib in atypischen Beschäftigungsformen wie befristete Arbeitsverträge, vor allem wenn kombiniert mit Teilzeit, oder Projektverträge bringen für die Beschäftigten eine Reihe von Diskriminierungen mit sich, die es näher zu beleuchten gilt. Zu den Prekaritätsrisiken zählen unter anderem eine geringe(re) Beschäftigungsstabilität, Einkommens(dis)kontinuität, eine niedrigere Beschäftigungsfähigkeit sowie eine unzureichende soziale Absicherung.

Eine Abnahme der Beschäftigungssicherheit zeichnet sich für folgende Gruppen ab: für befristet Beschäftigte, für Arbeitnehmer in Tätigkeitsfeldern mit erhöhter körperlicher und/oder psychischer Belastung sowie für Beschäftigte in Bereichen, in denen der Finanzierungsmodus geändert bzw. variabel gestaltet wurde (Pflege) bzw. in denen Finanzierungsunsicherheiten (Kulturvermittlung, Sport) bestehen. Aufgrund der sich häufenden Reformen herrschen im Schulsektor kontroverse Zugangsbestimmungen und Zuteilungsmechanismen.

Abb. 18: Von Prekarität gefährdete Gruppen und Bereiche



© AFI 2014

- **Beschäftigte mit Befristungen**

Die spürbare Reduzierung der Nachbesetzungen von mutterschafts- und erziehungszeitenbedingten abwesenden Beschäftigten, von Abgängen in die Pension, die Rückkehr von in Teilzeit arbeitenden Müttern in Vollzeitarbeitsverhältnisse und die Erhöhung des Pensionseintrittsalters führt zu **einer Abnahme des Stellenangebotes für die „Ersatzarbeitskräfte“ in allen Bereichen.**

“Sagen wir es so: Das höchste Risiko trifft die Ersatzarbeitskräfte. Wir versuchen zwar immer, diesen Personen eine bestimmte Stabilität zukommen zu lassen. Sie wird als Mutterschaftsvertretung eingestellt; diese kann im Öffentlichen Dienst bis zu drei Jahre betragen. Sobald die Stelleninhaberin wiederum den Dienst antritt, in der Regel Teilzeit, [...] wird auch die Vertretung von einer Vollzeit- zu einer Teilzeitkraft. Aus diesem Grund nehmen die Teilzeitarbeitsverhältnisse zu. Oder es gelingt, zusätzlich zu den 50% noch 25% einer anderen in Mutterschaft befindlichen Bediensteten zu erhalten, [um] die Vertretung so in Dienst halten zu können. Somit verbleiben manche Personen lange in der Verwaltung ohne eine reale Perspektive, eine unbefristete Stelle zu erhalten. Wenn es für das entsprechende Profil keine unbefristeten Stellen gibt, dann besetzt die Person weiterhin die prekären Ersatzstellen.“ [VerwEx 62:05].

- **Beschäftigte in Berufsbildern mit erhöhten körperlichen und/oder psychischen Arbeitsbelastungen**

Besonders Angehörige bestimmter Berufsbilder, die einer erhöhten körperlichen und/oder psychischen Arbeitsbelastungen ausgesetzt sind, können mit zunehmendem Alter ihre Arbeitsfähigkeit einbüßen. Die interviewten Experten beobachten eine Zunahme dieser Fälle. Aufgrund der bis dato geringeren Anzahl konnten sog. „Schonarbeitsplätze“ für diese Menschen geschaffen werden. Durch die Entwicklung der Altersstruktur nimmt die Quantität und Qualität von körperlichen und psychischen Belastungen zu. Ins-

besondere ältere belastete Beschäftigte, die nicht mehr versetzt oder vermittelt werden können, können als stark prekariätsgefährdet bezeichnet werden.

„Ich würde sagen, [in der Pflege] haben fast ein ähnliches Problem wie die Polizei. Mit 60 Jahren kann man nicht mehr die klassische Polizeiarbeit ausüben, aber die Verwaltungsbüros sind auch schon überfüllt.“ [ExpSozver; 22:53]

„Also wir sollten uns wirklich etwas einfallen lassen für Mitarbeiter, die vielleicht ein bestimmtes Lebensalter erreicht haben, die für uns schon seit vielen Jahren super, verlässlich gut gearbeitet haben, die in Vollzeit arbeiten, damit wir sie in den letzten Jahren vor der Pension unterstützen. Ich glaube, wir müssen das, denn ich kann mir schwer vorstellen, dass es sehr viele 65-66-jährige Mitarbeiter geben wird, die in der Lage sein werden, Vollzeit mit Turnusdienst, Nachtdienst usw. arbeiten können.“ [ExpSozverv; 47:14]

• Der Sektor Pflege

Ein Sektor, in dem mehrere prekariätsgenerierende Faktoren aufeinander treffen, ist jener der Pflege. Zwar steigt in diesem Bereich die Beschäftigung, allerdings ist es der Sektor mit der höchsten Feminisierung und einem hohen Anteil an Befristungen, auch in höheren Altersgruppen: Von den älteren Beschäftigten (ab 50 Jahre) haben 24% kein stabiles unbefristetes Beschäftigungsverhältnis. Hinzu kommen die vielfach dokumentierten körperlichen und psychischen Belastungen, die einen negativen Einfluss auf die Verweildauer in diesen Berufsfeldern haben.¹⁹

• Der Schulbereich

In diesem Bereich ist der Anteil der Befristungen sehr hoch. Dies ist zum Teil unvermeidbar, um Abwesenheiten sowie fachlichen, räumlichen und zeitlichen Anforderungen und Präferenzen gerecht zu werden.

„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 ich muss nicht 50 km weit fahren, [beschäftigt einen 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 22. August statt und am 1. September sollte man den Dienst antreten.“ [GEW S02 42:30]

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 ein SMS schicken: Dieses Jahr gibt es nur zwei Stellen...[...]. FG SCHU 19:37]

Die raschen gesetzlichen Änderungen haben zu Formen der Rechtsunsicherheit und zu einer starken Interessenheterogenität der diversen Beschäftigungsgruppen geführt.

“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, dann das Landesgesetz... wer steht über wem? Das Ministerium oder das Schulamt?“ (FG Schu, 23:17]

• Fragile „Randbereiche“

Neben den Kerndienstleistungen Bildung, Verwaltung und Gesundheit erbringt der öffentliche Dienst Südtirols weitere Leistungen im Bereich der Beratung, der Naturvermittlung und Kultur. Gerade in diesen Bereichen sind die erbrachten Dienstleistungen nicht ohne weiteres standardisierbar, da es sich in manchen Fällen auch um Pilotprojekte und um den Aufbau neuer Dienstleistungen handelt, deren Finanzierung zudem nicht über längere Zeiträume hinweg gesichert ist. In diesen „fragilen“ Sektoren tritt

¹⁹ Siehe hierzu exemplarisch Löffler/Steininger 2013.

eine Kombination an Faktoren auf, die in ihrer Gesamtheit den Schluss zulassen, dass ein Teil der Beschäftigten prekariätsgefährdet ist:

- Eine lange Verweildauer in atypischen Verträgen (z.B. Projektverträge) ohne Möglichkeit, in ein stabileres Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden;
- Beschäftigungsunsicherheit und –diskontinuität;
- schwankende Einkommenssituation und eine unzureichende sozialrechtliche Absicherung,
- eine arbeitsrechtliche Heterogenität trotz durchaus vergleichbarer Tätigkeiten,
- Vereinbarkeitsprobleme trotz geringer Stunden da Turnusarbeit verlangt wird bzw. sich die Lage der Arbeitszeiten auch kurzfristig ändert,
- die Gefahr, dass die Dienstleistungen ausgelagert werden.

Die Notwendigkeit der Personaleinsparungen, welche bis dato nur den Bereich der Verwaltungstätigkeiten betroffen hat, wird nach Plan in den nächsten Jahren auch andere (Tätigkeits-) Bereiche des ÖDS betreffen. Kombiniert mit den geringen Austrittsraten aufgrund von Pensionierungen veranlasst dies zwei Auswirkungen: Zum einen wird die „Alterung“ der Beschäftigten zunehmen und zum anderen wird es eine weiteren Erosion der Zugangs- und Stabilisierungsmöglichkeiten für jüngere Erwerbstätige bedeuten.

4.3 Perspektiven für jüngere Beschäftigte und Alterungsprozess als zentrale Herausforderungen

- **Schwindende Chancen der jüngeren Beschäftigten auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag**

Der jungen Erwerbsbevölkerung wird der Zugang zum ÖDS bedeutend erschwert. Während die Anzahl der jungen Beschäftigten abnimmt, verschlechtern sich auch die Aussichten auf eine unbefristete Beschäftigung für die jüngeren Beschäftigten, die bereits im Öffentlichen Dienst tätig sind.

In allen großen Bereichen des Öffentlichen Dienstes ist der Anteil der unbefristet Beschäftigten in den jungen Altersklassen im beobachteten Zeitraum rückläufig. Im Bereich der Bildung ist der Anteil der Altersklassen unter 40 Jahren, die mit einem unbefristeten Vertrag beschäftigt sind, im Zeitraum 2009 und 2013 eindeutig schwindend. Im Bereich der Sanität sind die jungen Altersklassen noch stärker von der Abnahme der stabilen Beschäftigung betroffen. Diese Entwicklungen bedeuten insbesondere angesichts der stabilen oder leicht steigenden Beschäftigungszahlen in den meisten Bereichen des ÖDS, dass Austritte wie Pensionierungen oder Kündigungen von unbefristet Beschäftigten nicht durch die Stabilisierung anderer Beschäftigten ausgeglichen wurden, aber auch, dass den neu eintretenden Beschäftigten keine stabilen Verträge angeboten werden konnten.

Der demografische Wandel im Öffentlichen Dienst kann Auswirkungen auf den Zugangskanal „Befristung“ haben. In Zukunft werden wahrscheinlich weniger Befristungen notwendig sein.

„Die Frauen, die jetzt in Mutterschaft sind, kommen ja zurück. Und wollen nach einiger Zeit Vollzeit arbeiten. Hinzu kommt, dass diese Frauen später in Rente gehen können. Das heißt: Es wird einen geringeren Bedarf an befristet Beschäftigten geben. Ich befürchte, dass es insgesamt aus diesen Gründen weniger Stellen für nachrückende junge Menschen geben wird.“ [GEW 03, 18:01]

„Man weiß jetzt nicht, was in Zukunft passiert, denn logischerweise gibt es viele befristete Verträge als Ersatz von Mutterschaften. Aber wenn sich die Anzahl der Frauen nicht erhöht, aber das Alter der eingestellten Frauen steigt, dann werden in Zukunft die vorhandenen Stellen weniger werden. Und das kann ein Problem werden für die nachkommenden Generationen aber auch für den Arbeitsmarkt allgemein im Öffentlichen Dienst, das ist eine Sache die man berücksichtigen muss. [...] Der Mechanismus des Nachrückens funktioniert nur so lange, so lange es Stellen gibt. Wenn sich die Anzahl der Gesamtstellen nicht ändert und die älteren Frauen wieder in Vollzeit zurückkommen und niemand mehr den Wartestand nimmt...“ [Gew 01/02, 36:00].

- **Der fortschreitende Alterungsprozess und die fehlende Zufuhr von neuem Know-how**

Durch die Erhöhung des Pensionsalters einerseits und die Notwendigkeit der Einsparungen durch eine Reduktion der Neueinstellungen (inklusive der Befristungen) andererseits verschiebt sich die Altersstruktur (und das Durchschnittsalter) der öffentlichen Beschäftigten schrittweise nach oben. Die stärkste Altersklasse ist jene der 40-49-Jährigen; diese wird das Pensionsalter in frühestens einem Jahrzehnt erreichen. Die Quote der ab 50-Jährigen wächst somit konstant, während durch den Mangel an Neuzugängen jene der unter 30-Jährigen in allen Bereichen des Öffentlichen Dienstes abnimmt.

Die interviewten Experten beobachten eine Zunahme der altersbedingten Arbeitsunfähigkeiten und eine unzureichende Erneuerung von Kompetenzen. Mit einem konstant steigenden Anteil an älteren Beschäftigten wächst die Wahrscheinlichkeit, dass es in Bereichen, in denen körperlich, psychisch oder emotional stark beanspruchende Tätigkeiten zu leisten sind, zu einer Steigerung der Fallzahlen von Personen kommt, die nicht oder nur zum Teil arbeitsfähig sind.

„Gerade in der Sanität und im Sozialwesen, aber nicht nur, ist es ein Fakt, dass die Arbeit körperlich anstrengend ist. Wenn man jetzt länger arbeiten muss, [...] [wird] die Anzahl der Mitarbeiterinnen, welche in der Zeit die Tätigkeiten nicht mehr ausüben können, wahrscheinlich exponentiell steigen. Wo tut man diese Leute hin? Welche Tätigkeiten können diese ausüben? Und das ist sicher ein Thema, das wichtig ist und das auch für den Arbeitgeber wichtig ist. Es fängt jetzt schon an, dass der Arbeitgeber sagt >Ich habe ja schon so viele Mitarbeiter, die nicht für alles geeignet sind, ich weiß nicht mehr was ich mit denen machen soll<. Ich weiß nicht wo ich sie einsetzen kann. Der öffentliche Dienst war in Südtirol auch bekannt für seine soziale Auffangfunktion. Wenn nun aus finanziellen Gründen diese Möglichkeit nicht mehr besteht, in diesen Bereichen wird das ein Problem werden. (...) [GEW 03; 00:56]

Zudem führt der verringerte Eintritt von jüngeren Beschäftigten in den Öffentlichen Dienst (wie in anderen Wirtschaftssektoren) dazu, dass es an neuen, im schulischen und universitären Kontext erworbenen Kompetenzen und neuem Know-how mangelt.²⁰

„Die Profile [...] der Sekretärinnen werden nicht mehr von der Verwaltung nachgefragt. Im Landesdienst gibt es noch eine hohe Anzahl der mit diesem Profil Eingestufteten, der früheren Schreibkräfte. Diese Qualifikation ist nicht mehr nachgefragt, jeder schreibt seine Dokumente selbst. Diese Personen haben eine Schulbildung, die aus einem oder zwei Jahren Oberschule besteht. Diese Kompetenzen sind einfach nicht mehr interessant, es sei denn, es hat eine Weiterqualifizierung gegeben. Wenn jemand mit dieser Qualifikation nur befristeter Ersatz ist, dann muss er wissen, dass es für diese Qualifikation nie einen Wettbewerb geben wird. Es sind also diese befristeten Beschäftigten, die zu den Verlierern zählen, die befristete Ersatzarbeitskräfte bleiben, weil andere Stellen gibt es in der Verwaltung nicht.“ [VerwEX; 17:32]

Der demografische Wandel und die restriktivere Aufnahmepolitik der vergangenen Jahre verdeutlichen überdies, dass eine „lineare Fortschreibung“ der bestehenden Qualifikationsstruktur (Funktionsebenen) nicht mehr möglich ist. Der Wandel der Verwaltung führt zu einem Bedarf an neuen Qualifikationsanforderungen und zu einem neuen Stellenplan. Die Dominanz von Beschäftigten bis hinauf zu den mittleren Berufsbildern bzw. Funktionsebenen (in der Regel Maturadiplom),²¹ die vorwiegend administrativ-bürokratische Tätigkeiten ausüben, steht mit den Anforderungen im Kontrast, die insbesondere in Zukunft an eine Know-how produzierende, dienstleistungsorientierte und mit anderen Akteuren stark vernetzte Verwaltung gestellt werden. Insbesondere im mittleren Qualifikationsbereich gibt es derzeit einen „Überhang“, der auch dadurch bedingt ist, dass die Wettbewerbsgewinner der vergangenen Jahre noch nicht alle aufgenommen werden konnten. Diese Arbeitskräfte werden angesichts der geringen Austrittsrate den Öffentlichen Dienst des Landes auf Jahrzehnte prägen. Hingegen zeichnet sich in den nächsten Jahren verstärkt ein Bedarf an akademisch ausgebildeten Mitarbeitern sowie insgesamt eine Veränderung der Tätigkeitsbereiche ab.

Zusätzlich zu den genannten, empirisch gestützten Tendenzen gingen aus den Interviews weitere Punkte hervor, die darauf hindeuten, dass auch in anderen Themenfeldern Handlungsbedarf besteht.

²⁰ So gelten beispielsweise gerade altersgemischte Teams als innovativ und produktiv, weil neues Wissen mit Erfahrungswissen kombiniert werden kann.

²¹ Die Daten pro Verwaltung sind in ASTAT 2014 angeführt.

- **Age Management: Vorreiterrolle des Öffentlichen Dienstes**

Wie der Blick auf die Altersstrukturentwicklung zeigt, sind systematische Maßnahmen des Age Managements unumgänglich. Der öffentliche Arbeitgeber kann eine Vorreiterrolle einnehmen, wie es etwa die Autonome Provinz Trient bereits mit Pilotprojekten unternimmt. Dies kommt nicht nur den Betroffenen zugute, sondern sorgt für die Entwicklung von entsprechendem Know-how auf lokaler Ebene, das in andere Bereiche übertragen werden kann. Dies inkludiert auch alle Maßnahmen zur Feststellung und Steigerung der Arbeitsfähigkeit.

- **Die Ungleichbehandlung aus Sicht der atypisch Beschäftigten**

Dass es im Öffentlichen Dienst einen stark segmentierten Arbeitsmarkt gibt, in dem formalisierte und nicht-formalisierte Rechte auch mit der genutzten Arbeitsform zusammenhängen, ist ein Befund, den vor allem die atypisch Beschäftigten thematisieren. Maßnahmen – etwa der Zugang zu Weiterbildung – müssen unabhängig von der Arbeitsform zugänglich sein. Dies gilt zudem für die arbeits- und sozialrechtliche Ungleichbehandlung etwa im Falle von Krankheiten, Mutterschaft und Erziehungszeiten. Es sind sozial innovative Maßnahmen in diesem Bereich zu treffen.

- **Der „goldene Käfig“ der Teilzeitfrauen**

Der hohe Anteil an in Teilzeit arbeitenden Frauen ist ein Befund, der sämtliche Fragen der geschlechtergerechten Arbeits- und Aufgabenteilung aufwirft. Bis dato dominiert in Südtirol noch das Modell der sequenziellen Kombination der Rolle als Mutter und Erwerbstätigen. Bis zur Wahrnehmung der Möglichkeit, die beiden Rollen insbesondere in Führungsebenen synchron auszuüben, müssen offenbar auch im öffentlichen Bereich noch Maßnahmen getroffen werden. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen orientieren sich nach wie vor stark am „Zuverdienermodell“ mit männlichem Hauptverdiener. Im Öffentlichen Dienst bestehen nach wie vor Anreize, Frauen lang in Erziehungszeiten zu halten.²²

- **Ausbau eines Monitorings im Bereich der atypischen Verträge und der Prekaritätsgefährdung**

Der öffentliche Dienst Südtirols steht vor großen Herausforderungen. Der Aufbau eines Monitorings der atypischen Arbeitsverhältnisse ist notwendig, um differenzierter beurteilen zu können, ob Phänomene wie Befristungen oder auch gewisse Formen der Teilzeitarbeit auch unerwünschte Folgen sei es für die Verwaltungen als auch für die Betroffenen haben. Um die Auswirkungen der Atypizität im ÖDS untersuchen zu können, sind umfassender angelegte Analysen der Entlohnungen und der Freiwilligkeit der Arbeitszeitarrangements unumgänglich.²³

²² Für den Bereich der Privatwirtschaft siehe AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Hrsg)/Vogliotti (2014).

²³ Siehe hierzu am Beispiel der BRD den rezenten Artikel von Keller/Seifert (2014). Es handelt sich um Analysen vorhandener Verwaltungsdaten.

5. Literaturverzeichnis

- Arbeitsmarktbericht Südtirol 2014/2. Autonome Provinz Bozen – Südtirol; Abteilung Arbeit (Hrsg): *Arbeitsmarktbericht Südtirol. Ein Bericht der Arbeitsmarktbeobachtungsstelle*; Bozen.
- ASTAT 2013. Autonome Provinz Bozen-Südtirol; Landesinstitut für Statistik (Hrsg): *9. Arbeitsstättenzählung 2011. Die öffentlichen Körperschaften*. ASTAT-Info Nr. 77 von September 2013; Bozen.
- ASTAT 2014. Autonome Provinz Bozen-Südtirol | Landesinstitut für Statistik (Hrsg): *Erwerbstätigkeit in Südtirol*. ASTAT-Schriftenreihe 201; Bozen.
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol; Abteilung Arbeit (Hrsg): *Arbeitnehmer in Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung*. Newsletter 9/2012 der Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt; Autor: Walter Niedermair; Bozen.
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol; Abteilung Arbeit (Hrsg): *Teilzeit zwischen Chance und Prekariat Teil 1 und Teil 2*. Arbeitsmarktnews 2 und 3/2014 der Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt; Autor: Antonio Gulino; Bozen.
- Bach, Stephen / Bordogna, Lorenzo 2013: *Reframing Public Service Employment Relations*. Special Issue of European Journal of Industrial Relations, Band 19 (4), Dezember, 279-389.
- Barbier, Jean Claude 2014: *A conceptual approach of the Destandardisation of Employment in Europe since the 1970*. In: Koch, Max | Fritz, Martin 2014 (Hrsg.): *Non-Standard Employment in Europe. Paradigms, Prevalence and Policy Responses*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Macmillan, 13-28.
- 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.
- Bordogna, Lorenzo / Pedersini Roberto 2013: *Public sector industrial relations in transition*. In: Europäische Kommission 2013 (Hrsg): *Industrial relations in Europe*. Luxemburg: Büro der Europäischen Kommission, 93-127.
[https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/231682/306218/Bordogna%20and%20Pedersini%20from%20KEAS12001ENC_002.pdf, 05.12.2014]
- Dörre Klaus 2014: *Prekarität, Achsen der Ungleichheit und Sozialstruktur*. In: Lamla, Jörn/Laux, Henning/Rosa, Hartmut/Strecker, David (Hrsg): *Handbuch der Soziologie*. UKV: Konstanz/München, 397-415.
- Flecker, Jörg/Schultheis, Franz/Vogel, Bernhard 2014: *Der Umbruch der Öffentlichen Dienste aus Sicht der Beschäftigten. Verteilung, Anerkennung und Gemeinwohl*. In: Flecker, Jörg/Schultheis, Franz/Vogel, Bernhard (Hrsg): *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten*. Forba-Forschung 7. Edition sigma: Berlin; 336-369.
- Galbiati, Cristina 2014: *Da Monsù Travet al dipendente pubblico del 2020. La professionalità al servizio della Nazione*. Reihe Adapt Labour Studies 11. Giuffrè: Milano.
- Hoermans, Jeoren und Marx, Iven 2014: *Should We Care about Part-Time Work from a Poverty Perspective? An Analysis of the EU15 Countries*. In: Koch/Fritz 2014; 169-189.
- Keller, Bernd / Seifert, Hartmut 2014: *Atypische Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst*. In: WSI Mitteilungen (67) 8; 628-638.
- Löffler, Roland/Steininger, Andreas 2013: *Arbeitsbedingungen in Pflege- und Sozialbetriebsberufen in Tirol. Qualitative Folgestudie „Verweildauer in Pflegeberufen. Zusammenfassender Endbericht*. Studie im Auftrag des amg Tirol. Eigenverlag: Innsbruck.
- OECD 2013: *Governance at a Glance. Employment in general government and public corporations*. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2011/employment-in-general-government-and-public-corporations_gov_glance-2011-27-en#page1 [05.12.2014]

- Pitschl, Christiane 2014: *Atypische Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Sektor in Italien und in der Autonomen Provinz Bozen: Modernisierung oder Prekarisierung? Eine quantitative und qualitative Analyse*. Masterarbeit im Masterstudiengang in Ökonomie und Management des öffentlichen Sektors an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Bozen.
- Rebora, Gianfranco 2012: *Ripensare il sistema pubblico: spunti per una strategia di riflessione*. Rivista di studi organizzativi; (XIV neue Reihe) (1); 112 – 127.
- Roccella, Massimo 2013: *Manuale di diritto del lavoro. Mercato del lavoro e rapporti di lavoro*. Fünfte von Donata Gottardi und Fausta Guariello bearbeitete Ausgabe. Giappichelli-Editore: Torino.
- Russo, Carmine 2004: *Das Arbeitsverhältnis des Landespersonals der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol*. Vom AFI | Arbeitsförderungsinstitut herausgegebene Fassung; Bozen.
- Russo, Carmine 2011: *Le flessibilità controverse del lavoro pubblico*. In: Associazione Nuovi Lavori, 2011, Nr. 78. Roma.
- Saraceno, Chiara (2005): *Le differenze che contano tra i lavoratori atipici*. In: Sociologia del Lavoro; Band 97 (1): 15-24.
- Seifert, Hartmut / Tangian, Andranik 2009: *Index Qualität der Arbeit. Nordische Länder und Deutschland im Vergleich*. In: WSI-Mitteilungen (62), 1 : 52-57.
- Severino, Chiara 2012: *I contratti atipici e flessibili nella pubblica amministrazione*. Tesi di Dottorato dell'Università degli Studi di Bergamo; Scuola internazionale di Dottorato in "Formazione della persona e Diritto del mercato del lavoro". Bergamo.
- Sora Institute of Social Research and Analysis 2002: *Atypische Beschäftigung – Merkmale und Typen von Prekarität*. Endbericht. Wien: Sora-Working Paper.
- Vogliotti, Silvia 2014: *Zwischen gläserner Decke und prekären Verträgen: Die Beschäftigungssituation der Frauen in Südtirols Großbetrieben. Zweijahresbericht 2012/13 über die weibliche und männliche Beschäftigung in Südtiroler Betrieben des Privatsektors mit mehr als 100 Beschäftigten*; Herausgegeben von AFI | Arbeitsförderungsinstitut in Zusammenarbeit mit der Gleichstellungsrådet der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol; Bozen.