ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hohendanner, Christian; Ramos Lobato, Philipp; Ostmeier, Esther

Research Report

Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Öffentliche Arbeitgeber befristen häufiger und kündigen seltener als private

IAB-Kurzbericht, No. 5/2016

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Hohendanner, Christian; Ramos Lobato, Philipp; Ostmeier, Esther (2016) : Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Öffentliche Arbeitgeber befristen häufiger und kündigen seltener als private, IAB-Kurzbericht, No. 5/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/158481

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Kurzbericht

5/2016

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Der Befristungsanteil im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) lag im Jahr 2014 laut IAB-Betriebspanel mit 7,4 Prozent höher als in der Privatwirtschaft (6,7 %). Berücksichtigt man im öffentlichen Dienst die Wissenschaft, betrug der Befristungsanteil 10,4 Prozent. In der Wissenschaft selbst betrug er laut Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes über 40 Prozent.
- Etwa 60 Prozent der Einstellungen im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) erfolgten laut IAB-Betriebspanel im ersten Halbjahr 2014 befristet. In der Privatwirtschaft waren es 40 Prozent, in der Wissenschaft 87 Prozent.
- Die Übernahmequote befristet Beschäftigter fiel im öffentlichen Dienst (ohne Wissenschaft) im ersten Halbjahr 2014 mit 32 Prozent um 10 Prozentpunkte niedriger aus als im privaten Sektor. In der Wissenschaft lag die Übernahmequote bei 9 Prozent.
- Als wichtigste Befristungsmotive nannten öffentliche Arbeitgeber Vertretungen und fehlende Planstellen. Für die Privatwirtschaft ist die Erprobung neuer Mitarbeiter der wichtigste Befristungsgrund.
- Während öffentliche Arbeitgeber befristete Arbeitsverträge als zentrales Instrument der Personalanpassung einsetzten, nutzten private Arbeitgeber daneben häufiger auch Erwerbsformen wie Leiharbeit oder freie Mitarbeit und sprachen öfter Kündigungen aus.

Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Öffentliche Arbeitgeber befristen häufiger und kündigen seltener als private

von Christian Hohendanner, Philipp Ramos Lobato und Esther Ostmeier

Einstellungen erfolgen im öffentlichen Dienst weitaus häufiger als in der Privatwirtschaft befristet. Öffentlichen Arbeitgebern dient befristete Beschäftigung insbesondere dazu, temporäre Personalbedarfe zu decken oder das Fehlen von Dauerstellen zu kompensieren. Private Arbeitgeber nutzen demgegenüber häufiger auch andere Möglichkeiten der Personalanpassung, darunter Arbeitgeberkündigungen, Leiharbeit und freie Mitarbeit.

In der Diskussion um die Zunahme atypischer Erwerbsformen spielte der öffentliche Dienst lange nur eine untergeordnete Rolle (Keller/Seifert 2014). Zu Unrecht, wie der Blick auf die Befristungsquote öffentlicher Arbeitgeber belegt. Schließlich setzten diese anteilig betrachtet sogar häufiger auf befristete Beschäftigung als Arbeitgeber der Privatwirtschaft. Insbesondere galt dies bei Einstellungen: Während im öffentlichen Dienst im ersten Halbjahr 2014 knapp 60 Prozent aller Einstellungen befristet erfolgten, waren es in der Privatwirtschaft im gleichen Zeitraum 40 Prozent.

Eine kürzlich abgeschlossene IAB-Studie rückte den Einsatz befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst ins Sichtfeld (vgl. **Infokasten**). Im Vordergrund stand die Frage, wie sich die Niveauunterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor begründen lassen. Um dem nachzugehen, wurde die betriebliche Funktion befristeter Beschäftigung in beiden Sektoren vergli-

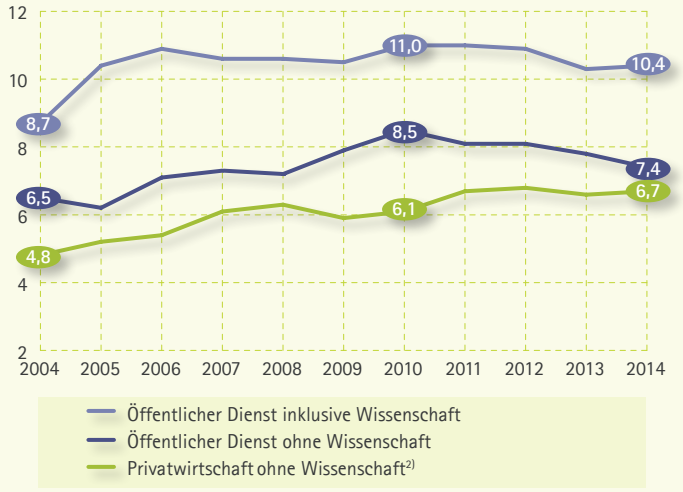
i Die IAB-Studie

Das IAB hat die Entwicklung befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) untersucht und die Ergebnisse im IAB-Forschungsbericht 12/2015 (Hohendanner et al. 2015) dokumentiert. In der Tarifrunde vom Frühjahr 2014 hatten sich das BMI, die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) sowie der Deutsche Beamtenbund (dbb) auf die Durchführung der Studie geeinigt. Die Befunde dienen als Grundlage für die Tarifrunde 2016 im öffentlichen Dienst.

Abbildung 1

Entwicklung der Befristungsquote im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

2004 bis 2014, Anteile der befristet Beschäftigten ohne Auszubildende[1] in Prozent



1) Bezugsgröße: Alle Beschäftigten des Betriebs (ohne Auszubildende, tätige Inhaber und mithelfende Familienangehörige).

2) Die Befristungsanteile mit oder ohne Berücksichtigung der Wissenschaft in der Privatwirtschaft unterscheiden sich nur geringfügig (siehe IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 33).

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte. © IAB

i Die Datenbasis

Das **IAB-Betriebspanel** ist eine Befragung von 16.000 Betrieben und Dienststellen aller Branchen und Betriebsgrößen und erfasst sowohl private Betriebe, gemeinnützige Einrichtungen wie auch den öffentlichen Dienst. Neben Informationen zum Befristungsanteil werden auch Angaben über befristete Einstellungen, Übernahmen, Personalabgänge und arbeitgeberseitige Befristungsmotive erhoben. So kann die gesamte Personalpolitik der Betriebe von Einstellungen bis hin zu Kündigungen betrachtet werden. Jedoch ist mit den Daten eine getrennte Analyse der Befristungsanteile von Arbeitnehmern und Beamten sowie nach föderalen Ebenen nicht möglich.

Daher wurde außerdem die **Personalstandstatistik** des Statistischen Bundesamtes ausgewertet, die eben diese Informationen umfasst. Die Personalstandstatistik erlaubt allerdings keinen Vergleich mit der Privatwirtschaft. Zudem kann das Statistische Bundesamt die Validität der Befristungsangaben nicht garantieren, da es sich bei dieser Nennung nicht um ein zahlungsrelevantes Kriterium handelt.

Als weitere Datenquelle wurde der **Mikrozensus** des Statistischen Bundesamtes verwendet. Er hat den Vorteil, dass mit ihm personenspezifische Informationen wie Alter, Geschlecht, Beruf oder Qualifikation der befristet Beschäftigten im Vergleich zwischen öffentlichem und privatem Sektor darstellbar sind. Da sich die Befragungsmodalitäten und das Hochrechnungsverfahren insbesondere im Zuge des Zensus 2011 geändert haben, sind die Zahlen über den Beobachtungszeitraum von 2004 bis 2014 nur eingeschränkt vergleichbar.

Zusätzlich zu den statistischen Auswertungen wurde eine **qualitative Expertenbefragung** von Personalleitungen und Personalräten in 15 ausgewählten Einrichtungen des öffentlichen Dienstes durchgeführt. Im Vordergrund standen die Befristungsmotive und die rechtliche Umsetzung befristeter Beschäftigung. Eine solche Befragung erlaubt keine repräsentativen Aussagen, ermöglicht aber einen vertieften Einblick in den Umgang mit befristeter Beschäftigung.

chen. Einerseits wurden neben den arbeitgeberseitigen Befristungsmotiven befristete Einstellungen sowie Übernahme- und Abgangsquoten befristet Beschäftigter betrachtet. Andererseits wurde die Bedeutung weiterer Instrumente der Personalanpassung wie Arbeitgeberkündigungen und der Einsatz verschiedener Erwerbsformen in den Blick genommen.

Im Folgenden werden die Hauptergebnisse der Studie zusammengefasst. Zunächst geht es um Ausmaß und Entwicklung der befristeten Beschäftigung. Die präsentierten Ergebnisse basieren im Kern auf Informationen des IAB-Betriebspanels sowie auf Daten des Statistischen Bundesamtes (Personalstandstatistik und Mikrozensus). Ergänzend wurden Angaben einer qualitativen Expertenbefragung in ausgewählten öffentlichen Einrichtungen herangezogen (vgl. **Infokasten**).

Der Rückgriff auf drei verschiedene Datenquellen ist der Tatsache geschuldet, dass keine einzelne Datenquelle existiert, mit der sich die Befristungspraxis im öffentlichen Dienst umfassend abbilden lässt: Das IAB-Betriebspanel ermöglicht den Vergleich mit der Privatwirtschaft, die auf den öffentlichen Dienst begrenzte Personalstandstatistik die differenzierte Betrachtung nach Arbeitnehmern und Beamten sowie nach föderalen Ebenen. Der Mikrozensus erlaubt eine Betrachtung nach personenspezifischen Merkmalen wie Alter, Qualifikation oder Beruf. Die ermittelten Befristungsquoten der drei genannten Datenquellen sind allerdings aufgrund von erhebungstechnischen Differenzen nicht identisch.

Befristungsanteile im öffentlichen Dienst: Ein vielschichtiges Bild

Neben der Datenbasis beeinflussen drei weitere Aspekte das Niveau der Befristungsquote: erstens, ob die Befristungsquote unter Einbezug der wissenschaftlichen Einrichtungen und dem dort vorwiegend befristet beschäftigten Personal an Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen berechnet wird; zweitens, ob sich der Befristungsanteil auf den öffentlichen Dienst insgesamt bezieht oder getrennt nach föderaler Ebene ausgewiesen wird; und drittens, ob Beamte und Arbeitnehmer gemeinsam oder einzeln betrachtet werden.

Befristungsquote ist seit 2010 rückläufig

Der Anteil befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst hat laut IAB-Betriebspanel zwischen 2004 und 2010 zugenommen (vgl. **Abbildung 1**). Waren im Jahr 2004 noch 6,5 Prozent aller Beamten und Arbeitnehmer (ohne die Beschäftigten in wissenschaftlichen Einrichtungen) befristet beschäftigt, stieg der Befristungsanteil bis 2010 auf 8,5 Prozent. Seither ist eine rückläufige Tendenz erkennbar, der Anteil lag im Jahr 2014 bei 7,4 Prozent. Eine ähnliche Entwicklung des Befristungsanteils weisen auch der Mikrozensus und die Personalstandstatistik aus, wenngleich erhebungsbedingt Niveauunterschiede in den Anteilen bestehen (vgl. **Abbildung 2** und **Tabelle 1** auf Seite 4).

Trotz des Rückgangs lag der Befristungsanteil im öffentlichen Dienst weiterhin etwas höher als in der Privatwirtschaft (IAB-Betriebspanel 2014: 6,7 %). Die Differenz zu den privatwirtschaftlichen Arbeitgebern zeigt sich noch deutlicher bei Einbeziehung des Wissenschaftssektors. Die Befristungsquote des öffentlichen Dienstes fällt dann durchschnittlich um drei Prozentpunkte höher aus als ohne diesen Bereich. Der Wissenschaftssektor wird im IAB-Betriebspanel näherungsweise über den Branchen-5-Steller der Wirtschaftszweigklassifikationen WZ2003/WZ2008 identifiziert (Details siehe Hohendanner et al. 2015).

In der Wissenschaft selbst belief sich die Befristungsquote im Jahr 2014 auf 43,6 Prozent des wissenschaftlichen wie nicht wissenschaftlichen Personals (Abgrenzung auf Basis der Personalstandstatistik über die Aufgabenbereiche „Hochschulen" und „Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen", vgl. **Abbildung 2**). Im Jahr 2010 betrug die Befristungsquote der wissenschaftlichen Mitarbeiter sogar rund 90 Prozent (BuWiN 2013).

Befristungsanteil unterscheidet sich zwischen Bund, Ländern und Kommunen teils deutlich

Weitere Unterschiede der Verbreitung befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst werden erkennbar, wenn man den Befristungsanteil getrennt nach föderalen Ebenen betrachtet.

Die höchste Befristungsquote (ohne Wissenschaft) wiesen 2014 die Kommunen mit 7,4 Prozent aller Beschäftigten auf, darauf folgten die Einrichtungen des Bundes und der Länder (vgl. **Abbildung 2**). Das Bild ändert sich auch hier, wenn der wissenschaftliche Sektor einbezogen wird: Dann fielen die Befristungsquoten der Länder mit 13,4 Prozent am höchsten aus. Dies ist nicht weiter überraschend, stellen die auf Länderebene angesiedelten Universitäten, Hochschulen und Forschungsinstitute doch die Mehrheit des wissenschaftlichen Personals öffentlicher Einrichtungen.

Junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden am häufigsten befristet

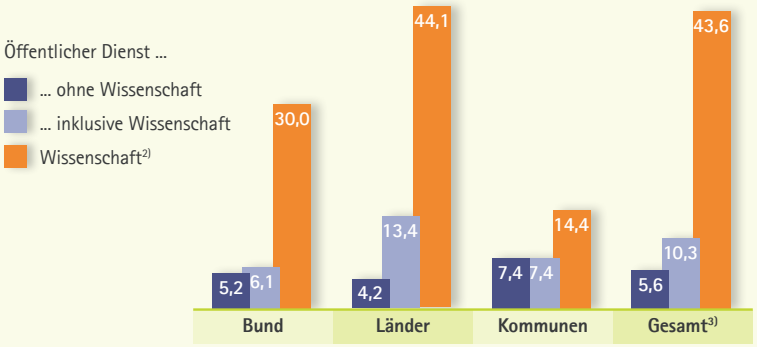
In den bisherigen Ausführungen bezog sich die Befristungsquote auf das gesamte Personal des öffentlichen Dienstes, berücksichtigt wurden also stets Beamte und Arbeitnehmer (Angestellte und Arbeiter). Zwar ist das tragende Dienstverhältnis im öffentlichen Dienst das auf Dauer gestellte Beamtenverhältnis, dessen Grundsatz ein weitgehend unkündbares Dienst- und Treueverhältnis mit dem Dienstherrn ist. Mit etwa 60 Prozent sind es jedoch die Arbeitnehmer, die die Mehrheit des Personals im öffentlichen Dienst ausmachen. Eine getrennte Betrachtung der Befristungsanteile von Beamten und Arbeitnehmern zeigt erwartungsgemäß, dass überwiegend die Arbeitnehmer von Zeitverträgen betroffen sind: War im Jahr 2014 das Dienstverhältnis von lediglich 0,3 Prozent aller Beamten auf Zeit angelegt, traf dies im gleichen Jahr auf 9,3 Prozent aller Arbeitnehmer zu (Personalstandstatistik).

Unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Einrichtungen ist diese Differenz noch stärker ausgeprägt: Während der Anteil der befristet beschäftigten Beamten dann mit 0,5 Prozent nur gering-

Abbildung 2

Befristungsquoten im öffentlichen Dienst nach föderaler Ebene

2014, Anteile[1] in Prozent



[1] Arbeitnehmer und Beamte ohne Personal in Ausbildung, Dienstordnungsangestellte, Beamte der Postnachfolgeunternehmen, Berufs- und Zeitsoldaten, geringfügig Beschäftigte. Beamte auf Probe gelten als unbefristet.

[2] Abgrenzung der Wissenschaft: Aufgabenbereiche Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen (Fkz 16/17) und Hochschulen (Fkz 13) (siehe auch IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 117).

[3] Abweichungen in den Befristungsanteilen zu den in Abbildung 1 dargestellten Befristungsquoten des IAB-Betriebspanels sind auf datentechnische Unterschiede zurückzuführen.

Quelle: Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes. © IAB

fügig höher lag, betrug die Befristungsquote der Arbeitnehmer 16,1 Prozent. In den wissenschaftlichen Einrichtungen selbst lag der Befristungsanteil bei den Arbeitnehmern bei knapp 50 Prozent, bei den Beamten bei etwa 5 Prozent. Dahinter dürften sich vor allem akademische Räte, Juniorprofessoren oder Professoren auf Zeit verbergen.

Befristete Arbeitsverhältnisse spielen vor allem beim Berufseinstieg eine große Rolle (Schmelzer et al. 2015). Insofern ist es nicht verwunderlich, dass Arbeitnehmer und Beamte unter 35 Jahren besonders betroffen sind (zu weiteren Personenmerkmalen siehe Hohendanner et al. 2015). Die deutlichen Niveauunterschiede zwischen Arbeitnehmern und Beamten bleiben auch bei einem Vergleich nach Altersgruppen bestehen (vgl. **Tabelle 1**). So lag 2014 der Anteil der Beamten auf Zeit (ohne Referendare) bei den unter 25-Jährigen laut Mikrozensus bei 7,4 Prozent, der der Arbeitnehmer der gleichen Altersgruppe hingegen bei 25,0 Prozent. In der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen waren 6,3 Prozent der Beamten befristet beschäftigt, bei den Arbeitnehmern waren es 20,4 Prozent.

Ebenso aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die separate Betrachtung der wissenschaftlichen Einrichtungen: Hier waren knapp 50 Prozent der unter 25-Jährigen und über 70 Prozent in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen befristet beschäftigt. Anzumerken ist, dass noch 13,7 Prozent in der Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen befristet beschäftigt waren; unter den Arbeitnehmern waren es sogar 17 Prozent.

Tabelle 1

Befristungen im öffentlichen Dienst[1] nach Altersgruppen

2014, Anteile[2] in Prozent

	Gesamt	Beamte	Arbeitnehmer
Öffentlicher Dienst (ohne Wissenschaft)	**6,6**	**1,8**	**8,5**
15 bis 24 Jahre	22,7	7,4	25,0
25 bis 34 Jahre	16,2	6,3	20,4
35 bis 44 Jahre	6,4	1,2	9,1
45 bis 54 Jahre	3,6	0,5	4,8
55 Jahre oder älter	2,4	0,9	3,0
Wissenschaft[3]	35,8	8,8	41,2
15 bis 24 Jahre	47,6	-	47,6
25 bis 34 Jahre	71,3	35,0	72,7
35 bis 44 Jahre	39,4	19,6	44,2
45 bis 54 Jahre	13,7	2,0	17,0
55 Jahre oder älter	6,3	1,6	8,0

[1] Näherungsweiser Ausschluss von Referendaren (siehe IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 121).

[2] Erwerbstätige (Beamte und Arbeitnehmer) im Alter von 15 bis 64 Jahren ohne Beamtenanwärter, Zeit-/Berufssoldaten, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige, Erwerbstätige in Bildung, Ausbildung oder einem Freiwilligendienst.

[3] Näherungsweise Abgrenzung der Wissenschaft im Mikrozensus erfolgt über den Branchen-3-Steller der Wirtschaftszweiglassifikation WZ2008 (siehe IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 117).

Quelle: Mikrozensus 2014 des Statistischen Bundesamtes, hochgerechnete Werte. © IAB

Anteil sachgrundloser Befristung hat sich verdoppelt

Um ein differenziertes Bild der Befristungspraxis des öffentlichen Dienstes zu bekommen, ist auch die Entwicklung der beiden Varianten befristeter Beschäftigung zu berücksichtigen, die das Teilzeit- und Befristungsgesetz vorsieht: Befristungen mit und ohne Angabe eines Sachgrundes. Im Gegensatz zu Befristungen mit Sachgrund (etwa zur Elternzeitvertretung) ist die sachgrundlose Befristung – mit gewissen Ausnahmen bei Neugründungen und älteren, zuvor erwerbslosen Arbeitnehmern – auf zwei Jahre begrenzt und kann in diesem Zeitraum bis zu dreimal verlängert werden.

Im öffentlichen Dienst ist die Mehrheit aller befristeten Arbeitsverträge sachlich begründet. Den Befunden des IAB-Betriebspanels zufolge haben in den letzten Jahren sachgrundlose Befristungen jedoch an Bedeutung gewonnen. Zwischen 2004 und 2013 verdoppelte sich ihr Anteil an allen befristeten Arbeitsverträgen im öffentlichen Dienst von knapp 18 Prozent auf rund 36 Prozent (Privatwirtschaft 2004: 53 %; 2013: 60 %). Der Unterschied zur Privatwirtschaft hat damit abgenommen, betrug 2013 aber immer noch knapp 24 Prozentpunkte.

Die Zunahme sachgrundloser Befristungen ging jedoch nicht mit einem vergleichbar starken Anstieg der Befristungsquote insgesamt einher. Tatsächlich ist der Anteil befristet Beschäftigter seit 2010 sogar leicht zurückgegangen. Eine Erklärung könnte sein, dass Personalleitungen die sachgrundlose Befristung vermehrt der Sachgrundbefristung vorziehen. Bestärkt wird diese Vermutung durch die Ergebnisse der qualitativen Expertenbefragung (vgl. **Infokasten** auf Seite 2). Ein Teil der befragten Personalleiter schilderte, dass in ihren Einrichtungen bisweilen selbst dann auf sachgrundlose Befristung zurückgegriffen werde, wenn ein rechtlicher Sachgrund vorliegt. Sie begründeten diese Präferenz primär mit Verweis auf die im Vergleich zur Sachgrundbefristung als höher eingeschätzte Rechtssicherheit. Solange der Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrages nicht auf einem Sachgrund beruhe, so ihre Argumentation,

könne dessen Rechtmäßigkeit juristisch schließlich nicht bezweifelt werden. Insofern bewerteten sie das Risiko als gering, einen sachgrundlos befristet beschäftigten Mitarbeiter auf einen richterlichen Beschluss hin entfristen zu müssen. Mit dem Rückgriff auf sachgrundlose Befristungen reagierten die befragten Arbeitgeber teils auf arbeitsgerichtliche Auseinandersetzungen oder wollten diese im Vorfeld ausschließen.

Betriebliche Funktion befristeter Beschäftigung

Die präsentierten Befunde bestätigen, was bereits andere Untersuchungen vielfach dokumentiert haben: Befristete Beschäftigung ist vor allem in Wissenschaft und Forschung weit verbreitet (BuWiN 2013). Dieser hohe Verbreitungsgrad wird nicht unwesentlich durch die Rahmenbedingungen des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes ermöglicht, das den Abschluss befristeter Arbeitsverträge des wissenschaftlichen Personals regelt. Im Unterschied zum Teilzeit- und Befristungsgesetz, der zweiten maßgeblichen Befristungsgrundlage des deutschen Arbeitsrechts, erlaubt diese Gesetzesgrundlage Befristungsdauern von bis zu zwölf, bei Medizinern bis zu 15 Jahren.

Begründet wird diese Möglichkeit nicht zuletzt mit den vergleichsweise langen Qualifikationsphasen von Wissenschaftlern. Diesen Sachverhalt betonten auch die Personalverantwortlichen der wissenschaftlichen Einrichtungen, die im Rahmen der Expertenbefragung interviewt wurden. Zugleich wiesen sie auf die Bedeutung der personellen Fluktuation für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Forschung hin, die befristete Beschäftigung ermögliche. Die befragten Personalräte dagegen sahen die Verantwortung für den wissenschaftlichen Fortschritt eher aufseiten der unbefristeten Professoren. Außerdem hätten Lehrstuhlinhaber ein Interesse an längerer, aber befristeter Beschäftigung ihrer qualifizierten Mitarbeiter, da ein Arbeitsvertrag auf Zeit für den Vorgesetzten ein vorteilhaftes Abhängigkeitsverhältnis begründen könne.

Aufgrund der Besonderheiten des Wissenschaftssystems – die eine eigenständige, an dieser Stelle jedoch nicht leistbare Betrachtung erfordern würden – konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf den öffentlichen Dienst im engeren Sinne. Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie sich die angesprochenen Unterschiede in der Befristungspraxis von öffentlichen und privaten Arbeitgebern erklären lassen.

Vertretungen und fehlende Planstellen sind die zentralen Befristungsmotive in öffentlichen Einrichtungen

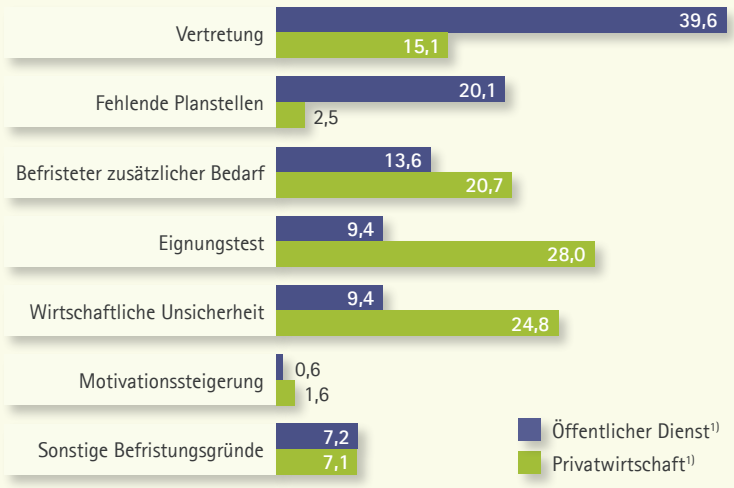
Einen ersten wichtigen Hinweis liefert die Betrachtung der betrieblichen Motive für den Einsatz befristeter Beschäftigung. Das mit Abstand bedeutsamste Befristungsmotiv im öffentlichen Dienst war nach den Angaben der Personalleitungen (einmalige Befragung im Rahmen des IAB-Betriebspanels im Jahr 2009) die Vertretung von Beschäftigten (vgl. **Abbildung 3**). Knapp 40 Prozent der Einrichtungen nannten dieses Motiv an erster Stelle. An zweiter Stelle stand der Mangel an Planstellen: Für weitere 20 Prozent der öffentlichen Einrichtungen war dies das wichtigste Befristungsmotiv.

Die Bedeutung der Vertretungsbefristung dürfte zum Teil auf die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes zurückzuführen sein. So lag 2014 der Frauenanteil im öffentlichen Sektor bei nahezu 60 Prozent, in der Privatwirtschaft bei etwa 40 Prozent. Wenngleich keine Informationen über einzelne Vertretungsgründe existieren, kann davon ausgegangen werden, dass im öffentlichen Sektor Vertretungsbefristungen aufgrund der Elternzeit von weiblichen Beschäftigten eine größere Rolle spielen dürften als

Abbildung 3

Wichtigste betriebliche Einsatzmotive für befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

1. Halbjahr 2009, Anteile in Prozent



[1)] Ohne Wissenschaft. Näherungsweise Abgrenzung der Wissenschaft erfolgt über den Branchen-5-Steller der Wirtschaftszweigklassifikation WZ2008 (siehe IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 117).

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte. © IAB

in der Privatwirtschaft. In diese Richtung weisen auch die Befunde der qualitativen Expertenbefragung.

Das zweite wesentliche Befristungsmotiv spiegelt gleichfalls eine Besonderheit des öffentlichen Dienstes wider. So muss ein Dienstposten in einer Behörde mit einer Dauerstelle hinterlegt sein, um ihn dauerhaft besetzen und den betreffenden Beschäftigten unbefristet anstellen zu können – wenngleich von dieser Möglichkeit nicht zwingend Gebrauch gemacht werden muss. Die in der qualitativen Expertenbefragung interviewten Personalverantwortlichen sahen vielfach keine Alternative zum Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrages, wenn ein Dienstposten nicht mit einer Dauerstelle verbunden war.

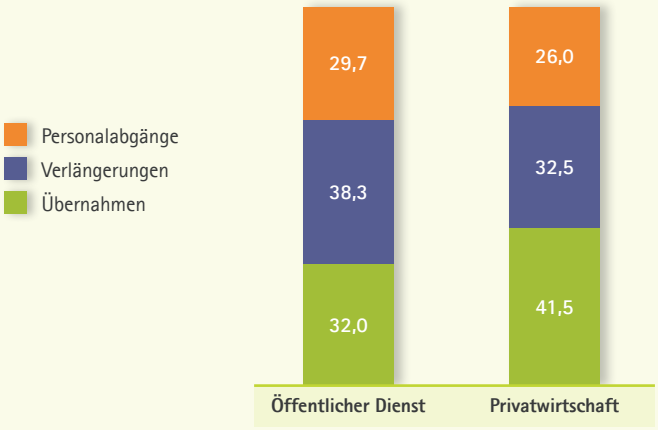
Die praktischen Folgen der beiden bedeutendsten Befristungsmotive „Vertretung" und „fehlende Planstellen" zeigen sich bei der Analyse von Vertragsänderungen in öffentlichen Einrichtungen: Nicht alle befristet eingestellten Beschäftigten im öffentlichen Dienst haben die Chance auf eine Daueranstellung. Setzt man Übernahmen, Verlängerungen und Personalabgänge nach Befristungsende ins Verhältnis, zeigt sich, dass 32,0 Prozent dieser Änderungen des Vertragsstatus auf Übernahmen entfallen (vgl. **Abbildung 4**). In der Privatwirtschaft waren es im gleichen Zeitraum hingegen 41,5 Prozent. Verlängerungen spielen hingegen im öffentlichen Dienst mit 38,3 Prozent eine größere Rolle (Privatwirtschaft: 32,5 %). Die restlichen 29,7 Prozent sind auf Personalabgänge nach dem Auslaufen befristeter Arbeitsverträge zurückzuführen (Privatwirtschaft: 26,0 %).

Personalabgänge aufgrund des Befristungsendes müssen jedoch keineswegs zwangsläufig mit dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit verbunden sein. In diese Richtung zumindest weisen Ergebnisse einer aktuellen Studie zu inner- und zwischenbetrieblichen Übergängen von befristet beschäftigten Berufseinsteigern (Schmelzer et al. 2015). Sie zeigt zwar auch, dass die innerbetriebliche Übernahme in eine unbefristete Anstellung im öffentlichen Dienst seltener erfolgt als in der Privatwirtschaft. Die Chance, durch einen Arbeitgeberwechsel eine unbefristete Beschäftigung aufzunehmen, unterscheidet sich aber nicht signifikant zwischen den Sektoren. Außerdem ist das Arbeitslosigkeitsrisiko der befristet beschäftigten Berufsanfänger im öffentlichen Dienst unabhängig von dem Qualifikationsniveau und anderen Einflussfaktoren etwas geringer ausgeprägt als in der Privatwirtschaft.

Abbildung 4

Übernahmen, Verlängerungen und Personalabgänge nach Befristungsende im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

1. Halbjahr 2014, Anteile an allen Statusänderungen befristeter Arbeitsverträge in Prozent



Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte. © IAB

Befristete Beschäftigung dient auch der aktiven Anpassung des Personalbestands

Befristete Beschäftigung wird im öffentlichen Dienst überdies genutzt, um weitere personalpolitische Ziele aktiv zu erreichen. So kamen befristete Arbeitsverträge zum Einsatz, um eine bedarfsabhängige Anpassung des Personalbestandes zu ermöglichen. Auf diese Weise sollten vorübergehende zusätzliche Arbeitsbedarfe gedeckt oder „wirtschaftlicher Unsicherheit" begegnet werden (vgl. **Abbildung 3** auf Seite 5). Für rund ein Viertel der öffentlichen Einrichtungen bildeten diese beiden Aspekte die

Dr. Christian Hohendanner
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" im IAB.
christian.hohendanner@iab.de

Dr. Philipp Ramos Lobato
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination" im IAB.
philipp.ramos-lobato@iab.de

Esther Ostmeier
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung" im IAB.
esther.ostmeier@iab.de

wichtigsten Befristungsmotive. Für 9 Prozent der Einrichtungen war das wichtigste Befristungsmotiv die Erprobung neuer Mitarbeiter.

Auf die betriebliche Funktion befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst deutet auch der (bereits oben angesprochene) Stellenwert von Vertragsverlängerungen und Personalabgängen hin (vgl. **Abbildung 4**). Betrachtet man die Struktur der Personalabgänge insgesamt (vgl. **Abbildung 5**), bestätigt sich das Gewicht, das befristeten Arbeitsverträgen bei der Personalanpassung im öffentlichen Dienst zukommt: Im ersten Halbjahr 2014 waren gut 20 Prozent aller Abgänge auf ein Befristungsende zurückzuführen. In der Privatwirtschaft waren es mit 10,5 Prozent rund die Hälfte weniger. Dagegen spielt im öffentlichen Sektor die Kündigung durch den Arbeitgeber nur eine untergeordnete Rolle: Sie machte 5,5 Prozent aller Personalabgänge aus. In der Privatwirtschaft hingegen war die Arbeitgeberkündigung mit knapp 28 Prozent der zweithäufigste Grund. Das Risiko, als unbefristet Beschäftigter in der Privatwirtschaft seinen Arbeitsplatz zu verlieren, ist im Vergleich zu unbefristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst stärker ausgeprägt.

Bedeutsamer noch als das Befristungsende sind im öffentlichen Dienst vorzeitige und reguläre Renteneintritte: Zusammengenommen begründeten sie 27 Prozent aller Personalabgänge im Jahr 2014. Sofern Beschäftigte des öffentlichen Dienstes eine unbefristete Stelle innehaben, bleiben sie häufig das gesamte Erwerbsleben über dort beschäftigt. In der Privatwirtschaft ist dieses Phänomen sichtlich schwächer ausgeprägt: Im ersten Halbjahr 2014 waren nur gut 5 Prozent aller Personalabgänge auf den Eintritt in den regulären oder vorzeitigen Ruhestand zurückzuführen.

Was für Arbeitgeberkündigungen gilt, trifft ähnlich auf den Einsatz weiterer Erwerbsformen im öffentlichen Dienst zu (vgl. **Abbildung 6**): Hier werden geringfügig Beschäftigte und Leiharbeiter, aber auch freie Mitarbeiter weitaus seltener eingesetzt als in der Privatwirtschaft.

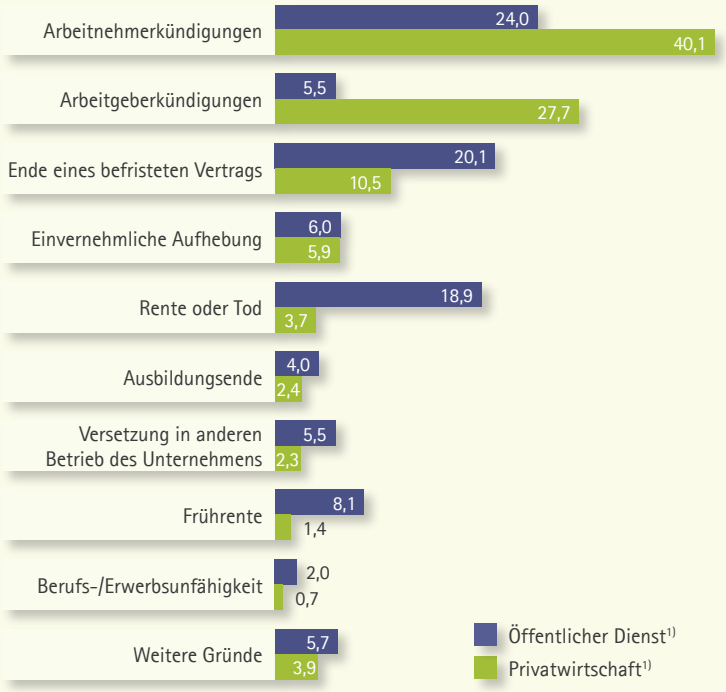
Fazit

Der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst, bezogen auf alle Beamten und Arbeitnehmer, hat zwischen 2004 und 2010 zugenommen, das zeigen die Befunde des IAB-Betriebspanels. Seither ist zwar ein leichter Rückgang erkennbar, mit 7,4 Prozent lag die Befristungsquote im Jahr 2014

Abbildung 5

Gründe betrieblicher Personalabgänge im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

1. Halbjahr 2014, Anteil an allen Personalabgängen in Prozent



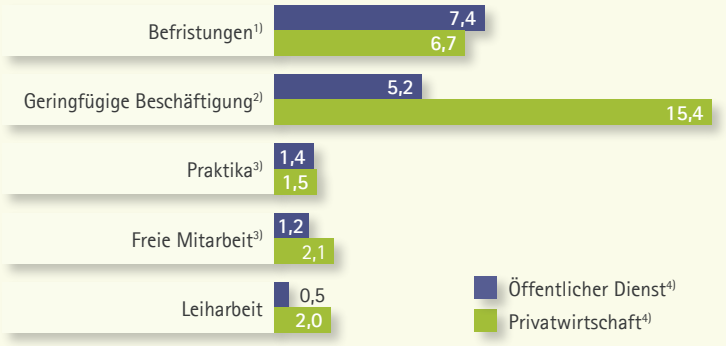
1) Ohne Wissenschaft. Näherungsweise Abgrenzung der Wissenschaft erfolgt über den Branchen-5-Steller der Wirtschaftszweigklassifikation WZ2008 (siehe IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 117).

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte. © IAB

Abbildung 6 (korrigiert am 6.2.2017)

Einsatz verschiedener Erwerbsformen im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

30. Juni 2014, Anteil an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung in Prozent



1) Betriebliche Gesamtbeschäftigung ohne Auszubildende, mithelfende Familienangehörige und tätige Inhaber.
2) Betriebliche Gesamtbeschäftigung ohne Auszubildende und tätige Inhaber.
3) Betriebliche Gesamtbeschäftigung plus freie Mitarbeiter/Praktikanten.
4) Ohne Wissenschaft. Näherungsweise Abgrenzung der Wissenschaft erfolgt über den Branchen-5-Steller der Wirtschaftszweigklassifikation WZ2008 (siehe IAB-Forschungsbericht 12/2015, S. 117).

Quelle: IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte. © IAB

aber weiterhin über dem Wert des Jahres 2004. Höher fällt die Befristungsquote aus, wenn die wissenschaftlichen Einrichtungen in die Berechnung einbezogen und zudem allein die Arbeitnehmer ohne Beamte betrachtet werden. Ungeachtet dessen lag die Befristungsquote des öffentlichen Dienstes stets über der der Privatwirtschaft. Besonders deutlich zeigt sich dieser Unterschied bei den Einstellungen.

Die größere Bedeutung befristeter Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft lässt sich unter anderem damit erklären, dass öffentliche Arbeitgeber angesichts bestehender Budgetzwänge weniger auf alternative Flexibilisierungsinstrumente wie Arbeitgeberkündigungen und Erwerbsformen wie Leiharbeit oder freie Mitarbeit zurückgreifen. Ein hoher Vertretungsbedarf sowie die Aufrechterhaltung öffentlicher Aufgaben bei fehlenden Planstellen werden überwiegend über befristete Arbeitsverträge kanalisiert. Entscheidende Stellschraube für eine Reduktion befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst dürfte daher weniger die rechtliche oder tarifvertragliche Regulierung ihres Einsatzes sein, als vielmehr eine ausreichende Finanzierung von Planstellen oder eine flexiblere Nutzung des Personalhaushalts.

Literatur

BuWiN; Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs (2013): Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2013. Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland. Bielefeld.

Hohendanner, Christian; Ostmeier, Esther; Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht Nr. 12/2015, Nürnberg.

Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (2014): Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst. In: WSI-Mitteilungen 67 (8), 628–638.

Schmelzer, Paul; Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2015): Qualifikationsspezifische Übergänge aus befristeter Beschäftigung am Erwerbsanfang. Zwischen Screening und Flexibilisierung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 67 (2), 243-267.

ANZEIGE

IAB·Forschungsbericht
12/2015

Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst
Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung

Im Fokus dieser Studie stehen Ausmaß, Entwicklung und Struktur befristeter Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Betrachtet werden zudem Befristungspraxis und Befristungsmotive öffentlicher Arbeitgeber. Die Privatwirtschaft und der gemeinnützige Dritte Sektor werden zur besseren Einordnung als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Die IAB-Forschungsberichte erscheinen unregelmäßig (nur online) und stehen auf der Internetseite des IAB zum kostenlosen Download zur Verfügung (http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx).

Hohendanner, Christian; Ostmeier, Esther; Ramos Lobato, Philipp (2015): Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht Nr. 12, Nürnberg.

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 5, 14.3.2016 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Fotos: Jutta Palm-Nowak und privat ■ Druck: Erhardi Druck GmbH, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X