

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Klaus Lörcher

Die Verbreitung von Zeitarbeitsverträgen im
öffentlichen Dienst

15. Jg./1982

1

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Die Verbreitung von Zeitarbeitsverträgen im öffentlichen Dienst

Klaus Lörcher*)

Bei befristeten Arbeitsverhältnissen – auch Zeitarbeitsverträge genannt – endet das Arbeitsverhältnis aufgrund des vereinbarten Zeitablaufs; nach der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte braucht der Arbeitgeber bei Vertragsende keine Kündigungsschutzvorschriften zu beachten, verlangt wird nur ein „sachlicher Grund“ für den Abschluß des Zeitarbeitsvertrags.

Befristete Arbeitsverhältnisse waren schon öfter Gegenstand arbeitsrechtlicher Abhandlungen. Nicht untersucht wurde jedoch bisher die Verbreitung dieser Verträge. In dem vorliegenden Beitrag soll deshalb ein Bereich näher behandelt werden, in dem vergleichsweise genaue Zahlen über die Verbreitung vorhanden sind und in dem diese Vertragsgestaltung bekanntermaßen häufig auftaucht: der öffentliche Dienst.

Die Datenbasis bilden die jährlich veröffentlichten Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes, wobei allerdings eine gewichtige Grauzone von sog. Honorarverträgen, Privatdienstverträgen o. ä. nicht mit erfaßt wird.

Es zeigt sich, daß Zeitarbeitsverträge im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren – vor allem ab 1976 – global gesehen stark zugenommen haben und zwar nicht nur die absolute Zahl, sondern auch ihr Anteil an der Gesamtheit der Arbeitnehmer. Bei den Gebietskörperschaften gab es 1961 4,7% Beschäftigte mit Zeitarbeitsverträgen (bei den Ländern 7,5%). Der Anteil erreichte 1969 einen Tiefstand von 3% (Länder 4,6%). 1979 waren schließlich in allen Beschäftigungsbereichen, die in den Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes erfaßt werden, fast 8% aller Arbeitnehmer nur auf Zeit beschäftigt. Unter Berücksichtigung der erwähnten „Grauzone“ kann der tatsächliche Anteil mit großer Wahrscheinlichkeit auf wesentlich mehr als 10% geschätzt werden.

Von allen Beschäftigungsbereichen im unmittelbaren öffentlichen Dienst setzen – 1979 – die Bundesländer das Mittel des Zeitvertrags am stärksten ein (14,7%), gefolgt von der Bundespost (11,8%). Angestellte sind überproportional von Zeitverträgen betroffen (10,3%), Arbeiter nur ungefähr halb so oft (5,3%); Teilzeitbeschäftigte sind es im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten um das Zwei- bis Vierfache.

Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil von Arbeitnehmern mit Zeitverträgen bei den Schulen (jeder vierte Arbeitnehmer auf Zeit ist im Schulbereich tätig) und bei den Hochschulen (zwei Drittel bis über drei Viertel der wissenschaftlich tätigen Angestellten), aber auch im Bereich der Forschungseinrichtungen – soweit sie von den Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes erfaßt werden – (ca. 12%) und nicht zuletzt bei der Bundesanstalt für Arbeit, die ebenfalls 1979 insgesamt 11,7% ihrer Arbeitnehmer auf der Basis von Zeitverträgen beschäftigte.

Die Ergebnisse legen die Interpretation nahe, daß sich auch im öffentlichen Dienst in der Beschäftigung zwei Segmente unterscheiden lassen: ein relativ sicheres erstes Segment und ein recht unsicherer Randbereich mit großer Gefahr des Arbeitsplatzverlustes.

Gliederung

1. Zeitarbeitsverträge und Arbeitsrecht
2. Zeitarbeitsverträge und Aussagekraft der Personalstatistiken
3. Zeitarbeitsverträge im öffentlichen Dienst – Ergebnisse aus den Personalstatistiken
 - 3.1 Allgemeine Ergebnisse
 - 3.1.1 Entwicklung im unmittelbaren öffentlichen Dienst
 - 3.1.2 Ausmaß der befristeten Beschäftigung
 - 3.1.3 Struktur
 - 3.2 Ergebnisse in ausgewählten Bereichen
 - 3.2.1 Schulen
 - 3.2.2 Hochschulen
 - 3.2.3 Deutsche Bundespost
 - 3.2.4 Bundesanstalt für Arbeit
 - 3.2.5 Forschungseinrichtungen
4. Zusammenfassung

*) Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. W. Breidenstein und seinen Mitarbeitern vom Statistischen Bundesamt für die Mitteilung wichtiger – v. a. unveröffentlichter – Zahlen. Klaus Lörcher ist Rechtsanwalt. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

1. Zeitarbeitsverträge und Arbeitsrecht

Wären auf den Vertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nur die Vorschriften des im Jahr 1900 in Kraft getretenen Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) über ein „Dienstverhältnis“ anzuwenden, so könnte der Arbeitgeber diesen Vertrag – wenn er gewisse Kündigungsfristen beachtet – durch eine Kündigung ohne weiteres beenden. Um die Arbeitnehmer vor einer Kündigungswillkür zu schützen, knüpfen deshalb die meisten Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer vor ungerechtfertigtem Verlust ihrer Arbeitsplätze an eine Kündigung durch den Arbeitgeber an: u. a.

- längere Kündigungsfristen,
- Anhörungs- oder sonstige Beteiligungsrechte von Betriebsräten (§ 102 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)) oder Personalräten (§ 79 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG)) vor Ausspruch einer Arbeitgeberkündigung,
- Voraussetzung der sozialen Rechtfertigung einer Kündigung für ihre Rechtswirksamkeit (§ 1 Kündigungsschutzgesetz (KSchG)),
- Kündigungseinschränkungen für besonders schutzwürdige Personengruppen wie Schwangere (§§ 9 und 9 a

Mutterschutzgesetz (MuSchG)), Schwerbehinderte (§§ 12 ff. Schwerbehindertengesetz (SchbG)), Betriebs- und Personalräte (§ 15 KSchG).

Darüber hinaus bestimmten auch Tarifverträge, daß Kündigungen durch den Arbeitgeber bei besonderen Voraussetzungen nicht zulässig sind: so kann z. B. einem Angestellten im öffentlichen Dienst praktisch nicht mehr gekündigt werden, wenn er 15 Jahre beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt war und sein 40. Lebensjahr vollendet hat (§§ 53 Abs. 3, 55 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT)).

Formal gesehen ist die Situation völlig anders, wenn sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits bei Vertragsabschluß auf ein festes Ende geeinigt haben: Schutzvorschriften scheinen entbehrlich, da der Arbeitnehmer diesem Vertrag zugestimmt hat und sich deshalb auf das bevorstehende Vertragsende einrichten muß. Nun ist allerdings ein Allgemeinplatz, daß Arbeitnehmer in aller Regel eben keinen Einfluß auf die Vertragsbedingungen haben, sondern ökonomisch gezwungen sind, den Arbeitsvertrag zu den vorformulierten Bedingungen zu akzeptieren.

Deshalb setzen sich schon seit langem Arbeitsrechtler und Arbeitsgerichte mit der Frage auseinander, inwieweit Zeitar-

beitsverträge zulässig sind. Seit der Entscheidung des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts (BAG) im Jahr 1960¹⁾ hat sich die Ansicht durchgesetzt, daß die Befristung eines Arbeitsvertrags nur dann wirksam ist, wenn für sie und für die vorgesehene Dauer ein „sachlicher Grund“ vorhanden ist. Diese Rechtsprechung wird in letzter Zeit allerdings vermehrt kritisiert²⁾.

Im öffentlichen Dienst kommt noch eine wichtige Besonderheit hinzu: Tarifverträge, vor allem der BAT in seiner Sonderregelung (SR) 2 y, enthalten besondere Bestimmungen für Arbeitnehmer mit Zeitverträgen.³⁾ Auch unter diesem Gesichtspunkt setzen sich die betroffenen Gewerkschaften gegen ein „Ausufern unbegründeter Zeitarbeitsverhältnisse“⁴⁾ zur Wehr, während die Arbeitgeber auf eine Lockerung der Tarifvorschriften drängen, um – vor allem im Hochschulbereich – noch problemloser Zeitverträge abschließen zu können.⁵⁾

Mit dem vorliegenden Beitrag soll nicht diesen Auseinandersetzungen nachgegangen, sondern versucht werden, für den Bereich des öffentlichen Dienstes einen genaueren Überblick über das derzeitige Ausmaß befristeter Arbeitsverhältnisse zu gewinnen. Damit ist eine Grundlage geschaffen, die derzeitige Rechtsprechung und auch die entsprechenden Tarifverträge zumindest vom Ergebnis her zu überdenken, d. h. ob diese Kontrollinstrumente für die Gewährung von Arbeitsplatzsicherheit auch in diesem Bereich des öffentlichen Dienstes noch ausreichen.

2. Zeitarbeitsverträge und Aussagekraft der Personalstatistiken

Jedes Jahr werden von den Statistischen Landesämtern und zusammenfassend und ergänzend vom Statistischen Bundesamt zu einem bestimmten Stichtag⁶⁾ alle im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen erfaßt⁷⁾ und zwar nach verschiedenen Merkmalen wie

- Beschäftigungsbereiche (Bund, Länder, Gemeinden usw.)
- Dienstverhältnis (Beamte, Angestellte, Arbeiter),
- Aufgabenbereiche (z. B. Bildung, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten oder Gesundheit, Sport, Erholung mit jeweils näherer Aufgliederung),
- Arbeitszeit (Vollbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte der normalen wöchentlichen Arbeitszeit („T 1“) oder darunter („T 2“)).

Ein weiteres Merkmal ist, ob die Arbeitnehmer, also Angestellte und Arbeiter, mit einem Zeitvertrag beschäftigt sind.⁸⁾

Ca. zwei Jahre nach dem jeweiligen Stichtag werden die Zahlen – verständlicherweise aus Raumgründen nur in einer Auswahl – veröffentlicht⁹⁾. Bei den Arbeitnehmern mit Zeitverträgen stehen deshalb auch nicht alle Merkmalskombinationen unmittelbar zur Verfügung. Für eine „in die Tiefe“ gehende Beurteilung der Zeitvertragspraxis im öffentlichen Dienst fehlen aber noch weitere Daten, die entweder nur sehr bruchstückhaft oder überhaupt nicht erhoben werden (wie Alter, Geschlecht, Familienstand, Besoldungs- oder Vergütungsgruppe, Dauer und Anzahl der Zeitarbeitsverträge).

Auch „in der Breite“ ist die Aussagekraft der veröffentlichten Zahlen insoweit eingeschränkt, als sie keineswegs das

¹⁾ Beschluß v. 12. 10. 1960 – GS 1/59 – veröffentlicht in Arbeitsrechtliche Praxis (AP) zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag.

²⁾ Vgl. z. B. Grotheer, Befristetes Arbeitsverhältnis und Kündigungsschutz, 1973; Linder, Probleme der rechtlichen Zulässigkeit von befristeten Arbeitsverhältnissen, in: Der Betrieb (DB), 1975, S. 2082; Damman, Zur rechtlichen Zulässigkeit befristeter Arbeitsverträge, in: Arbeit und Recht (AuR) 1978 S. 65; während hier engere Zulässigkeitsgrenzen gefordert werden, treten andere Autoren für eine befristungsfreundlichere Rechtsprechung ein: Westhoff, Die Inhaltskontrolle von Arbeitsverträgen, 1975 S. 29 ff., 102 ff.; Eich, Befristung von Arbeitsverträgen aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Gründen? in: DB, 1978, S. 1785; den neuesten Stand der Rechtsprechung und Literatur stellen dar: Hillebrecht, Gemeinschaftskommentar zum Kündigungsschutzgesetz und sonstigen kündigungsschutzrechtlichen Vorschriften (KR), 1981, § 620 BGB; Jobs, Bader, Der befristete Arbeitsvertrag, in: DB, Beilage Nr. 21, 1981.

³⁾ Auch für vorübergehend beschäftigte Arbeiter und Saisonarbeiter gibt es Sonderregelungen z. B. die Sondervereinbarung gemäß § 2 Buchst. k des Bundesmanteltarifvertrags für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe v. 31. 1. 1962.

⁴⁾ Vgl. ÖTV-Argumente, Nr. 1, 1981, S. 17 ff.

⁵⁾ Bericht zu den Verhandlungen über BAT SR2y, in: Erziehung und Wissenschaft, Nr. 10, 1979, S. 23.

⁶⁾ Bis einschließlich 1973 war es in den meisten Bereich der 2. 10.; ab 1974 wurde einheitlich der 30. 6. als Stichtag ausgewählt.

⁷⁾ Für Zwecke der Personalstatistik wird der öffentliche Dienst folgendermaßen untergliedert:

- unmittelbarer öffentlicher Dienst (Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Kommunale Zweckverbände (seit 1975), Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost),
 - mittelbarer öffentlicher Dienst (Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit und Träger der Zusatzversorgung von Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden),
 - sonstige juristische Personen (Forschungseinrichtungen und sonstige juristische Personen außerhalb der Forschung – ohne Länderbereich -, für den der Berichtskreis noch nicht endgültig abgegrenzt ist)
- vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Personal des öffentlichen Dienstes 30. 6. 1978, 1980, S. 13, 15 u. 16

einen guten Überblick über die Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes gibt Starck, Die neuen Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 1079, S. 112 ff.

⁸⁾ Nach Auskunft des Statistischen Bundesamts ist dieses Merkmal aber nicht in den „langen Reihen“ des Statistischen Informationssystems (STATIS-BUND) gespeichert, so daß dieses Merkmal nicht ohne weiteres mit allen anderen Merkmalen (z. B. Teilzeitbeschäftigung mit weniger als der Hälfte der normalen wöchentlichen Arbeitszeit („T 2“) und Aufgabenbereichen) in langen Zahlenreihen kombiniert werden können.

⁹⁾ Früher in der „Fachserie L Finanzen und Steuern, Reihe 4, Personal von Bund, Ländern und Gemeinden“; jetzt in der „Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes“; knapp ein Jahr nach dem Stichtag wird in der ebenfalls vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Zeitschrift Wirtschaft und Statistik (WiSta) ein erster Überblick im Rahmen eines Textbeitrags gegeben (vgl. für das Jahr 1979 WiSta, 1980, S. 243 ff.).

ganze Ausmaß, sondern nur die unterste Grenze der befristeten Arbeitsverhältnisse¹⁰⁾ darstellen.

Es besteht nämlich eine große *Grauzone*, in der befristete Beschäftigungsverhältnisse besonders häufig vorkommen und die aus den Statistiken ausgeblendet bleibt oder nur stark ‚abgeblendet‘ erscheint. Bei den betroffenen Personengruppen kann entweder der Arbeitnehmerstatus (bei Dienst- und Werkverträgen) oder die Arbeitgeberstellung (bei sog. Privatdienstverträgen) umstritten sein. Da sich aber die Personalverwaltungen, Besoldungsdienststellen o. ä. bei ihren Mitteilungen an die Statistischen Ämter an den Wortlaut der in aller Regel von ihnen vorformulierten Verträge halten und diese Formulierungen gerade den Arbeitnehmerstatus bzw. die Arbeitgeberstellung ausschließen wollen, ist nicht damit zu rechnen, daß in diese Grauzone mehr Licht gebracht wird, d. h. auch diese Beschäftigungsverhältnisse statistisch erschlossen werden.

Hier sollen zunächst die Problemgruppen angesprochen werden, bei denen der Arbeitnehmerstatus häufig umstritten ist. An erster Stelle dürfte die Gruppe der freien Mitarbeiter stehen, die nach dem Vertragswortlaut nicht mit einem Arbeitsvertrag, sondern mit einem sog. freien *Dienstvertrag* beschäftigt werden. Diese Unterscheidung zwischen Arbeits- und Dienstvertrag ist nicht nur aus statistischen Gründen, sondern vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Schutzrechte des Arbeitsrechts nur bei Arbeitsverträgen und nicht bei Dienstverträgen gelten.¹¹⁾

Eine wichtige Gruppe bilden die sog. Honorarkräfte im sozialpädagogischen Bereich¹²⁾. Die meisten „freien Mitarbeiter“ sind jedoch im Bildungsbereich tätig. Das gilt vor allem für die „Volkshochschuldozenten“ oder „Kursleiter“¹³⁾; eine Gruppe, die in den letzten Jahren eine stark wachsende Tendenz aufweist¹⁴⁾. Ähnliches kann man für die zahlenmäßig allerdings kleinere Gruppe der „Lehrbeauftragten“ im Hochschulbereich sagen¹⁵⁾. Bei ihnen ist jedoch die Statusfrage deswegen noch komplizierter, da sie außer mit Arbeits- oder Dienstverträgen – beide Vertragsarten sind dem Privatrecht zugeordnet – auch in einem „öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis eigener Art“ stehen können.¹⁶⁾ Obwohl bei den (nebenberuflichen oder nebenamtlichen) „Nebenlehrern“, d. h. bei den Lehrern, die weniger als die Hälfte eines normalen Lehrdeputats unterrichten,¹⁷⁾ der Arbeitnehmerstatus nicht mehr zweifelhaft sein dürfte, werden auch sie teilweise noch mit Dienstverträgen beschäftigt.¹⁸⁾

Diese Beschäftigungsverhältnisse werden häufig auf die entsprechende Lehreinheit (Kurs, Semester, Schul(halb)jahr) befristet. Soweit es sich der Sache nach um Arbeitsverhältnisse handelt, müßten sie in die Personalstatistiken aufgenommen werden.

Eine weitere Gruppe, die in den Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes nicht auftaucht, deren Bedeutung aber auch nicht zu vernachlässigen sein dürfte, sind die Beschäftigten mit einem *Werkvertrag* (§ 631 BGB). Auch wenn -

¹⁰⁾ Damit sind nicht Beamte gemeint, die ebenfalls befristet beschäftigt werden (Beamte auf Widerruf, Beamte auf Zeit). Sie scheiden von der Themenstellung her aus. Aber auch bei diesen Personengruppen bestehen teilweise sehr große Probleme (z. B. Widerruf eines Beamtenverhältnisses eines wissenschaftlichen Assistenten zwei Jahre nach seiner Habilitation). Von besonderer Bedeutung ist eine in verschiedenen Bundesländern (z. B. Bayern) zu befürchtende Tendenz, Prozessen über die sachliche Rechtfertigung von befristeten Arbeitsverhältnissen vor den Arbeitsgerichten dadurch aus dem Weg zu gehen, daß mehr Beamte auf Zeit (Akademische Räte auf Zeit gem. Art. 24 Abs. 2 und 3 Bayerisches Hochschulhergegesetz) eingestellt werden.

¹¹⁾ Entscheidendes Kriterium zur Abgrenzung ist die „persönliche Abhängigkeit“; in einer Fülle von Entscheidungen hat sich der 5. Senat des BAG mit Einzelfragen v. a. bei Mitarbeitern in Rundfunk und Fernsehen beschäftigt, zuletzt Urteil v. 7. 5. 1980 – 5 AZR 293/78 – AP Nr. 35 zu § 611 BGB Abhängigkeit; vgl. zur neueren Entwicklung: *Herschel*, Freie Mitarbeiter, Arbeitnehmer und arbeitnehmerähnliche Personen im Medienbereich, in: Film und Recht, 1980, S. 573 ff.; *Götz von Olenhusen*, Der Arbeitnehmerstatus einer Rundfunksprecherin, in: Film und Recht, 1980, S. 516.

Daß diese Vertragsgestaltungen auch im unmittelbaren öffentlichen Dienst gebräuchlich sind, legt der Bericht des Senats an das Abgeordnetenhaus von Berlin „über die Lage der freien Mitarbeiter beim Land Berlin, die ihren Lebensunterhalt ausschließlich oder überwiegend aus dieser Tätigkeit bestreiten“ v. 8. 9. 1978 – Drucksache 7/1445 v. 6. 10. 1978; kritisch mit diesem Bericht setzt sich die ausführliche Broschüre: *Gewerkschaft ÖTV Bezirk Berlin (Hrsg.)*, Arbeit auf Abruf. Zur Situation der Beschäftigten mit Zeitverträgen, Honorarverträgen, Werkverträgen und der ABM-Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Berlin (West), 1980.

¹²⁾ Vgl. dazu Landesarbeitsgericht (LAG) Frankfurt v. 6. 11. 1979 – 7 Sa 315 – 321/79 – Arbeitsrecht in Stichworten (ARST) 1980 S. 81, wo der Arbeitnehmerstatus bei pädagogischen Mitarbeitern in einem kommunalen Kinderhaus anerkannt wurde; einen guten Überblick über die Beschäftigungsbereiche sozialpädagogischer Mitarbeiter gibt *Gewerkschaft ÖTV Bezirk Berlin (Hrsg.)*, Arbeit auf Abruf, a.a.O. S. 20 ff.

¹³⁾ Mit zunehmender Lehrerarbeitslosigkeit und gleichzeitiger Expansion dieses Weiterbildungsbereichs zeichnet sich eine Welle von (arbeitsgerichtlichen) Auseinandersetzungen über den Arbeitnehmerstatus ab; die Volkshochschulen haben sich mit Gutachten darauf vorbereitet: *Hessischer Volkshochschulverband (Hrsg.)*, Zur Rechtsstellung nebenberuflicher Mitarbeiter in der Weiterbildung.

I: *Steinweg*, *Wolf*, Gutachten zur arbeitsrechtlichen, sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Stellung nebenberuflicher Mitarbeiter an Volkshochschulen und im übrigen Bereich der Erwachsenenbildung, Frankfurt am Main, 1978;

das BAG lehnt für den ‚normalen‘ Kursleiter den Arbeitnehmerstatus ab: BAG v. 26. 1. 1977 – 5 AZR 796/75 – AP Nr. 13 zu § 611 BGB Lehrer, Dozenten; bei stärker eingebundener Unterrichtstätigkeit sehen andere

Arbeitsgerichte die Kursleiter als Arbeitnehmer an z. B. LAG Berlin v. 24. 1. 1979 – 6 Sa 78/79 – („Zertifikatssystem“).

¹⁴⁾ Personal an Volkshochschulen 1965 und 1978

	insgesamt	darunter: Lehrer	%
1965	28 100	13 500	48,0
1978	99 600	47 600	47,8
Zunahme in % ca.	250	ca.250	

Quelle: *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.)*, Grund- und Strukturdaten 1980/81, 1980 S. 172 nach Angaben des Volksschulverbandes

Zieht man von der Gesamtzahl außer der Anzahl der Lehrer, die häufig über einen gesicherten Status verfügten dürften, auch noch eine nicht geringe Zahl von ständig beschäftigten Leitern und sonstigen (u. a. pädagogischen) Mitarbeitern ab, so bleiben doch noch über 40 Tsd. Dozenten, deren Situation wohl sehr unsicher ist.

¹⁵⁾ Im Bundesgebiet hat die Anzahl der Lehrbeauftragten von 1972 (ca. 14 000) bis 1978 (ca. 21 500) um gut 50% zugenommen, wobei allerdings ihr Anteil von Hochschulart zu Hochschulart sehr verschieden ist. Vgl. Grund- und Strukturdaten, a.a.O., S. 153.

Nach einer Umfrage der Gewerkschaften GEW und ÖTV auf Bundesebene im Jahr 1975/76 hat sich ergeben, daß im Fachhochschulbereich sehr viele Lehrbeauftragte tätig sind und „daß ein großer Teil dieser Gruppe ausschließlich von diesen Lehraufträgen seinen Unterhalt bestreitet.“

GEW Hauptvorstand (Hrsg.), Zwischenergebnisse – Arbeitsverträge in Hochschule und Forschung, in: Im Brennpunkt, Juni 1976 S. 5; ebenfalls veröffentlicht in: *ÖTV Hauptvorstand (Hrsg.)*, Arbeitsverträge in Hochschule und Forschung, in: Informationen der Abteilung Wissenschaft und Forschung, Juni 1976 S. 4.

¹⁶⁾ Zu diesem Problemkreis gibt es eine umfangreiche und kontroverse Rechtsprechung der Verwaltungs- und Arbeitsgerichte; zu beachten sind die häufig unterschiedlichen Regelungen in den Landeshochschulgesetzen. Aus neuerer Zeit sei verwiesen auf LAG Baden-Württemberg v. 23. 2. 1979 – 7 Sa 83/78 – AP Nr. 15 zu § 611 BGB Lehrer, Dozenten, wo das LAG zum Ergebnis kommt, daß die in § 50 des Fachhochschulgesetzes für Baden-Württemberg genannten Lehrbeauftragten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen.

¹⁷⁾ Die Zahl der Nebenlehrer an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen betrug 1979 im Bundesgebiet ca. 60 000 (ca. 35 000 männlich und 25 000 weiblich). *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Fachserie 11, Reihe 1, Allgemeines Schulwesen 1979, 1981, S. 28.

¹⁸⁾ Vgl. z. B. die Urteile der Arbeitsgerichte Offenbach v. 5. 2. 1980 – 3 Ca 376/79 –, Wetzlar v. 27. 2. 1980 – 2 Ca 284/79 –, Hagen v. 12. 2. 1978 – 2045/77 –, wo jeweils der vom öffentlichen Arbeitgeber angenommene Dienstvertrag abgelehnt und ein Arbeitsverhältnis anerkannt wurde. Anders noch die frühere Rechtsprechung des BAG v. 15. 2. 1965 – 5 AZR 358/63 – AP Nr. 7 zu § 611 BGB Lehrer, Dozenten; sie ist u. a. durch BAG v. 16. 3. 1972 – 5 AZR 460/71 – AP Nr. 10 zu § 611 BGB Lehrer, Dozenten als überholt anzusehen.

soweit ersichtlich – keine Zahlen über das Ausmaß dieser Vertragsverhältnisse existieren, dürfte diese Vertragsgestaltung v. a. im Forschungsbereich gebräuchlich sein (z. B. Herstellung von Gutachten o. ä.)¹⁹⁾; sie kommt aber auch in der allgemeinen Verwaltung vor²⁰⁾.

¹⁹⁾ Vgl. LAG Berlin v. 1. 11. 1979 – 4 Sa 22/79 – (in den Jahren 1975-1979 waren ca. 15% der Wissenschaftler im Bundesgesundheitsamt in Berlin mit Werkverträgen beschäftigt [S. 4]).

²⁰⁾ Vgl. LAG Berlin v. 8. 10. 1980 – 6 Sa 24/80 – (Das LAG nimmt bei einem Dipl.-Ing., der mit der Durchführung des Städtebauförderungsgesetzes beauftragt ist, ein unbefristetes Arbeitsverhältnis an).

²¹⁾ Die finanziellen und sonstigen Nachteile bei Werkverträgen werden gut zusammengefaßt in: Gewerkschaft ÖTV Bezirk Berlin (Hrsg.), Arbeit auf Abruf, a.a.O., S. 34 ff.

²²⁾ Die Zahl der Personen, die (im Hochschulbereich) zusätzlich aus Sachmitteln oder Mitteln Dritter bezahlt werden, ist von 1972 (ca. 9800) bis 1978 (ca. 16600) um ca. 70% gestiegen. Vgl. Grund- und Sturkturdaten a.a.O., S. 153.

Auch wenn nicht alle Betroffenen in der Form der Privatdienstverträge beschäftigt werden, so dürfte doch ihr Anteil nicht unerheblich sein.

²³⁾ Die Personalkosten bei den Sachbeihilfen beliefen sich bei der DFG 1979 auf ca. 250 Mio. DM (ohne Stipendien), vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Tätigkeitsbericht 1979, Jahresbericht Band I, S. 154.

²⁴⁾ Auch hier werden durch die Arbeitsgerichte kontroverse Standpunkte vertreten. Aufgrund der neuen Landeshochschulgesetze könnte sich die Tendenz durchsetzen, daß die Universität (bzw. die entsprechende Gebietskörperschaft) als Arbeitgeber anzusehen ist (vgl. z. B. § 9 Abs. 1 Universitätsgesetz Baden-Württemberg: „Die an der Universität aus Mitteln des Staatshaushaltsplans Beschäftigten stehen in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsverhältnis zum Lande Baden-Württemberg“). Dann müßte diese Personengruppe auch vollständig in die Personalstatistiken aufgenommen werden.

²⁵⁾ Vgl. zu ABM z. B. ANBA 1979 S. 1566 (Zeitraum 1974-1978); sowie die neue ABM-Anordnung v. 25. 6. 1980 ANBA 1980 S. 1130; zu den arbeitsrechtlichen Fragen Haug, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – Kein arbeitsrechtlicher Freiraum, in: AuR, 1981, S. 74.

²⁶⁾ So beruht nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ein Teil der Schätzungen zu den Arbeitnehmern mit Zeitverträgen auf den unsicheren Angaben zu den ABM-Beschäftigten.

²⁷⁾ Als Beispiel können hier kurzfristige Arbeitsverhältnisse von studentischen Hilfskräften angesehen werden.

Diese Beschäftigungsverhältnisse sind schon der Definition nach befristet („Herstellung des versprochenen Werkes“ § 631 Abs. 1 BGB); der Schutz des Arbeitsrechts wird jedoch durch diese Vertragswahl ebenfalls vorenthalten.²¹⁾

Von einer ganz anderen Seite her stellen sich die Probleme bei den sog. *Privatdienstverträgen*.²²⁾ Bei ihnen ist nicht - wie in den vorhergehenden Fällen - der Arbeitnehmerstatus umstritten, sondern es ist - trotz eindeutiger vertraglicher Regelung - unklar, wer Arbeitgeber ist: der Professor (Institutsleiter o. ä.), der im Vertrag als Arbeitgeber genannt ist, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die als Finanzierungsinstitution²³⁾ zumindest mittelbar über die Dauer der Arbeit bestimmt, oder die Universität, in deren Räumen usw. der Betroffene arbeitet und die in der Regel auch die Finanzverwaltung übernimmt.²⁴⁾

Zweifel hinsichtlich der Vollständigkeit der Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes bestehen auch bei den Gruppen, die regulär als Arbeitnehmer mit Zeitvertrag auftauchen: so werden zwar die Beschäftigten, die aus Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)²⁵⁾ bezahlt werden (§§ 91 ff. AFG), seit 1977 als Arbeitnehmer ihres jeweiligen Beschäftigungsbereichs gerechnet; ob dieser Prozeß aber bereits abgeschlossen ist, erscheint fraglich²⁶⁾.

Bei der Gruppe der Teilzeitbeschäftigten mit weniger als der Hälfte der normalen wöchentlichen Arbeitszeit („T 2“) gibt es nicht nur die bereits oben angesprochenen Probleme der Abgrenzung zwischen freien Mitarbeitern und Arbeitnehmern (z. B. bei „Nebenlehrern“), sondern auch die möglicherweise sehr flexible Arbeitszeit, die klare Aussagen über die befristete Beschäftigung an einem bestimmten Stichtag erschwert²⁷⁾.

Tabelle 1: Entwicklung der Arbeitnehmer mit Zeitverträgen im unmittelbaren öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereichen und Arbeitszeit

	insgesamt		Vollzeitbeschäftigte						Teilzeitbeschäftigte T 1	
			zusammen		dar.: Gebietskörperschaften		dar.: Länder			
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
2. 10. 1961			59 744		52 425	4,7	32 683	7,5		
2. 10. 1962			59 280	3,8	51 235	4,4	31 680	7,0		
2. 10. 1963			49 486	3,1	41 860	3,5	25 382	5,5		
2. 10. 1964			58 839	3,6	49 459	4,1	29 928	6,4		
2. 10. 1965			57 647	3,5	49 285	3,9	28 781	6,0		
2. 10. 1966					39 255	3,1	24 559	5,1		
2. 10. 1967			52 124	3,2	44 391	3,4	26 624	5,4		
2. 10. 1968										
2. 10. 1969					39 136	3,0	22 720	4,6		
2. 10. 1970					52 807	3,9	32 462	6,3		
2. 10. 1971					54 104	3,9	33 453	6,2		
2. 10. 1972					45 721	3,2	29 969	5,3		
2. 10. 1973					56 263	3,8	37 666	6,5		
30. 6. 1974					63 630	4,2	45 262	7,5		
30. 6. 1975	91 916	4,2	74 197	3,9	63 630	4,2	45 262	7,5		
30. 6. 1976	84 871	3,9	69 298	3,6	61 715	4,0	41 004	6,8	22 618	7,4
30. 6. 1977	104 981	4,9	62 862	3,4	57 477	3,8	36 604	6,1	22 009	7,2
30. 6. 1978	123 205	5,6	75 999	4,2	66 467	4,4	40 919	6,9	28 982	9,1
30. 6. 1978	123 205	5,6	87 813	4,7	72 769	4,7	42 928	7,1	35 392	10,6
30. 6. 1979	152 736	6,7	109 700	5,7	93 098	5,9	51 679	8,3	43 036	12,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Nach näherer Beschreibung der „Grauzone“ zeigt sich, daß viele Arbeitnehmer mit Zeitverträgen beschäftigt sein dürften, die in den Personalstatistiken jedoch nicht auftauchen. Umgekehrt läßt sich auch sagen, daß von den dort veröffentlichten Zahlen keine Abzüge zu machen sind, denn nur in „klaren“ Fällen werden die Dienststellen Arbeitnehmer als mit Zeitverträgen beschäftigt ausweisen.

3. Zeitarbeitsverträge im öffentlichen Dienst – Ergebnisse aus den Personalstatistiken

3.1 Allgemeine Ergebnisse

3.1.1 Entwicklung im unmittelbaren öffentlichen Dienst²⁸⁾

Untersucht man nun die Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf Entwicklung, Ausmaß und Struktur der Arbeitnehmer mit Zeitverträgen, so kann man hinsichtlich der Entwicklung feststellen, daß im unmittelbaren öffentlichen Dienst – vor allem ab 1976 – die Anzahl der befristet beschäftigten Arbeitnehmer *stark angewachsen* ist (Tab. 1).

Bei den Vollbeschäftigten hat nicht nur die absolute Zahl seit 1962 zugenommen, sondern es ist auch ihr Anteil gestiegen. Für die Teilzeitbeschäftigten mit mindestens der Hälfte der regulären wöchentlichen Arbeitszeit („T 1“) gilt das für die Zeit ab 1975²⁹⁾ in noch stärkerem Maß.³⁰⁾

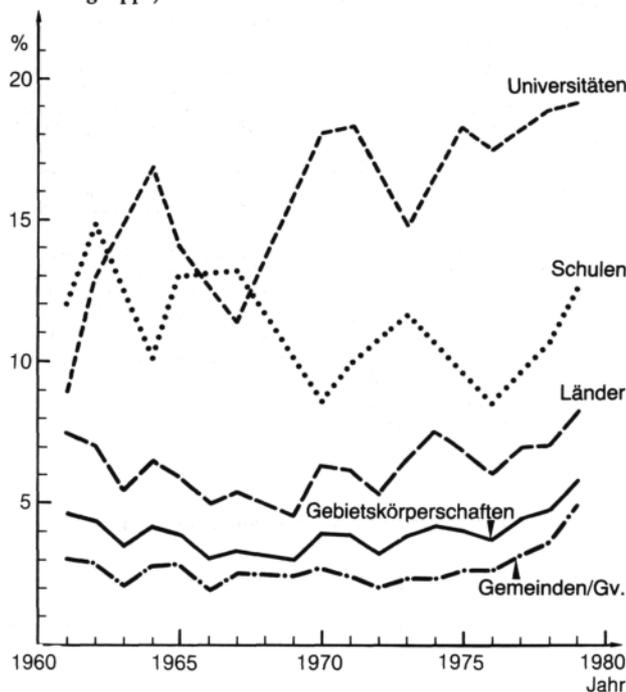
Allerdings ist diese „Aufwärts“-Entwicklung nicht kontinuierlich verlaufen. So war der Ausgangspunkt bei den Gebietskörperschaften (und nur für diesen Beschäftigungsbereich liegen fast lückenlos Zahlenreihen vor) 1961 mit 4,7 (bei den Ländern 7,5%) recht hoch; er sank dann ab, bis er 1969 einen Tiefstand erreichte (3,0% bei den Gebietskörperschaften insgesamt, 4,6% bei den Ländern).³¹⁾

Die Zahlen für das Jahr 1974 weisen einen neuen Höhepunkt aus, sodaß bei den Ländern der Ausgangspunkt des Jahres

1961 (7,5%) wieder erreicht ist.³²⁾ Nach einem erneuten Zwischentief im Jahr 1976 nehmen die absoluten und relativen Zahlen bis 1979 sehr deutlich zu (Tab. 1, Schaubild 1).

In den Jahren vor 1976 erscheint es – aufgrund der vorliegenden Zahlen – noch nicht möglich, eine bestimmte globale Beschäftigungsstrategie der öffentlichen Arbeitgeber zu erkennen. Gliedert man nämlich die Zeitreihen hinsichtlich der Aufgabenbereiche (z. B. bei den Ländern in Schulen und Universitäten (Schaubild 1)) oder des Arbeitnehmerstatus (Angestellte, Arbeiter) näher auf, so zeigen sich öfters durchaus gegenläufige Tendenzen. Aussagen werden sich daher wohl nur zu den einzelnen Bereichen machen lassen.³³⁾

Schaubild 1: Entwicklung der vollbeschäftigten Arbeitnehmer mit Zeitverträgen bei den Gebietskörperschaften 1961–1979 (nach ausgewählten Bereichen und in % der jeweiligen Arbeitnehmergruppe)



Da ab 1976 in nahezu allen wichtigen Bereichen eine deutliche Zunahme des Anteils der Zeit-Beschäftigten zu erkennen ist, deutet hier vieles auf eine generelle Flexibilisierungspolitik der öffentlichen Arbeitgeber hin.³⁴⁾

3.1.2 Ausmaß der befristeten Beschäftigung

In allen Beschäftigungsbereichen, die in den Personalstatistiken des öffentlichen Dienstes erfaßt werden, waren nach diesen Angaben am 30. 6. 1979 fast 8% aller Arbeitnehmer nur auf Zeit beschäftigt. Im einzelnen hatten

- im unmittelbaren öffentlichen Dienst
199 111 Arbeitnehmer (8,2%)
 - im mittelbaren öffentlichen Dienst
7 530 Arbeitnehmer (3,8%)
 - bei den sonstigen juristischen Personen
5 287 Arbeitnehmer (11,5%)
- insgesamt also
211 928 Arbeitnehmer (7,9%)
einen Zeitvertrag.

Nun ergibt sich aber aufgrund einer Untersuchung von Brinkmann/Kohler, daß im Herbst 1980 nicht nur knapp 8% (wie gerade für den 30. 6. 1979 ausgewiesen), sondern 13% aller Arbeitnehmer im „nichtprivatwirtschaftlichen Bereich“ befristet beschäftigt waren.³⁵⁾ Der Unterschied

²⁸⁾ Nur für den Bereich des unmittelbaren öffentlichen Dienstes (vgl. Fußn. 7) liegen – wenn auch mit Unterbrechungen (vgl. Fußn. 31) oder Einschränkungen (Fußn. 33) – längere Zahlenreihen veröffentlicht vor.

²⁹⁾ Erst seit diesem Zeitpunkt stehen Zahlen zur Verfügung; für Teilzeitbeschäftigte T 2 werden überhaupt keine Zahlen zu Zeitverträgen veröffentlicht.

³⁰⁾ Im unmittelbaren öffentlichen Dienst hat die Anzahl der vollbeschäftigten Arbeitnehmer von 1962 (1 155 108) bis 1979 (1 912 682) um ca. 65% zugenommen; gleichzeitig ist jedoch bei den Arbeitnehmern mit Zeitverträgen eine Steigerung von ca. 85% zu verzeichnen (vgl. Tabelle 1, Spalte (3)).

Krasser fällt die Entwicklung bei den Teilzeitbeschäftigten T 1 aus: beträgt die Zunahme von 1975 (305 445) bis 1979 (356 312) bei dieser Arbeitnehmergruppe ca. 17%, so liegt sie bei den entsprechenden Arbeitnehmern mit Zeitverträgen im gleichen Zeitraum bei ca. 90% (vgl. Tabelle 1, Spalte (9)).

³¹⁾ Da am 2. 10. 1968 eine groß angelegte Personalstrukturhebung durchgeführt wurde, bei der das Merkmal „Arbeitnehmer mit Zeitvertrag“ nicht erhoben wurde, besteht keine Möglichkeit eines Vergleichs der Zahlen von 1968 und 1969 um festzustellen, in welchen Bereichen der Rückgang besonders stark war.

³²⁾ Aufgrund der Entwicklung bei den Gemeinden/Gemeindeverbänden „verzögert“ sich der Anstieg bei den Gebietskörperschaften insgesamt etwas, so daß hier erst die Zahlen von 1978 wieder denen des Jahres 1961 entsprechen (4,7%).

³³⁾ Für die einzelnen Aufgabenbereiche steht kein kontinuierliches Zahlenmaterial zur Verfügung. Neben dem bereits erwähnten Jahr 1968 (Fußnote 31) fehlen für 1963, 1966, 1969, 1972, 1974 und 1977 entsprechende Angaben.

³⁴⁾ Da die ABM-Beschäftigten im Prinzip seit 1977 in die Personalstatistiken aufgenommen bzw. mitgezählt werden, ist ein Teil des Anstiegs der Arbeitnehmer mit Zeitverträgen sicher auf diese Beschäftigungsform zurückzuführen (zu den Zahlen vgl. ANBA Arbeitsstatistik 1979 Jahreszahlen S. 253, wo allerdings nicht nach Arbeitgebern aufgeschlüsselt wird).

³⁵⁾ Brinkmann, Kohler, Am Rande der Erwerbsbeteiligung: Frauen mit geringfügiger, gelegentlicher oder befristeter Arbeit, in: Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauenerwerbspotentials, BeitrAB 56, Nürnberg 1981, S. 120 ff., 130.

zwischen diesen Angaben läßt sich zunächst nur so interpretieren, daß in den Institutionen, die weder der privaten Wirtschaft, noch dem öffentlichen Dienst angehören,³⁶⁾ also den „Organisationen ohne Erwerbscharakter“ (Kirchen, Verbänden der Wohlfahrtspflege sw.) der Anteil um vieles höher liegen muß als 13%.

Gegen diese Interpretation sprechen v. a. zwei Gründe. Zum einen dürften – entsprechend der oben beschriebenen Tendenz – auch 1980 die Arbeitnehmer mit Zeitverträgen im öffentlichen Dienst absolut und prozentual weiter zugenommen haben. Zum anderen sind die oben angegebenen Zahlen – wie unter 2. dargelegt wurde – um einiges höher anzusetzen. Das läßt für 1980 die 13% wahrscheinlicher werden als die sich aus den Personalstatistiken ergebenden knapp 8%. Aber auch diese Annahme führt zu der Folgerung, daß im Bereich der „Organisationen ohne Erwerbscharakter“ Zeitverträge häufiger vorzukommen scheinen als im öffentlichen Dienst.

3.1.3 Struktur

Aufgrund der für den 30. 6. 1979 vorliegenden Zahlen lassen sich hinsichtlich der Struktur für den unmittelbaren öffentlichen Dienst einige allgemeine Aussagen machen (Tab. 2):

(1) Von allen Beschäftigungsbereichen greifen die *Länder* am stärksten auf das Mittel des Zeitvertrags bei den Arbeitneh-

³⁶⁾ Zu den Schwierigkeiten der Abweichung von „amtlicher“ und subjektiver Zuordnung der Beschäftigten zum öffentlichen Dienst bei sozialwissenschaftlichen Befragungen vgl. Infratest Sozialforschung, Bundesminister für Arbeit und Sozialforschung (Hrsg.), Bürger und Sozialstaat, Repräsentativerhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Zusammenfassender Kommentar, in: Forschungsbericht Sozialforschung, Nr. 22, 1979, S. 76 f.

³⁷⁾ Unveröffentlichte Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus der Personalstrukturhebung vom 30. 6. 1977 legen den Schluß nahe, daß der Anteil der befristet beschäftigten Angestellten in der Gruppe des höheren Dienstes am höchsten ist.

mern zurück: 14,7% aller Arbeitnehmer werden hier befristet beschäftigt. Dieser Anteil würde sich noch um einiges erhöhen, wenn die in den Statistiken vernachlässigten Personengruppen (freie Mitarbeiter usw. siehe oben 2.) einbezogen würden, da sie vorwiegend im Bereich der Länder beschäftigt werden.

Mit 11,8% hält die Bundespost den 2. Platz. Erstaunlich ist, daß die Bundesbahn keinen Arbeitnehmer mit Zeitvertrag beschäftigt, obwohl bei ihr ca. 150 Tsd. Angestellte und Arbeiter tätig sind.

(2) *Angestellte* sind überproportional von Zeitverträgen betroffen (10,3%), bei den Arbeitern liegt der Prozentsatz nur knapp über der Hälfte (5,3%).

Schlüsselt man aber diese Zahlen noch nach den Beschäftigungsbereichen auf, so zeigt sich hier ein differenzierteres Bild: bei den Gemeinden/Gemeindeverbänden und vor allem bei der Bundespost liegt der Anteil der Arbeiter mit Zeitverträgen höher als der entsprechende Anteil bei den Angestellten. Da die Länder aber die meisten befristeten Arbeitnehmer beschäftigen und bei ihnen der Anteil von Angestellten sehr hoch ist, fallen die „Abweichungen“ bei den beiden zuerst genannten Beschäftigungsbereichen nicht so stark ins Gewicht.³⁷⁾

(3) Bei den *Teilzeitbeschäftigten* sind Zeitverträge prozentual sehr viel häufiger als bei den Vollbeschäftigten. Unterteilt man die Teilzeitbeschäftigten noch in zwei Gruppen, so kann man sagen, daß sich das Risiko eines Zeitvertrags von Gruppe zu Gruppe verdoppelt: Liegt der Prozentsatz bei den Vollbeschäftigten noch bei 5,7%, so nimmt er bei den Teilzeitbeschäftigten mit mindestens der Hälfte der normalen Arbeitszeit („T 1“) um mehr als das Zweifache (12,1%) zu und verdoppelt sich nochmal bei den Teilzeitbeschäftigten mit weniger als der Hälfte der normalen Arbeitszeit („T 2“) auf 27,4%.

Tabelle 2: Arbeitnehmer mit Zeitvertrag im unmittelbaren öffentlichen Dienst am 30. 6. 1979 nach Beschäftigungsbereichen, Arbeitsvertragsverhältnis und Arbeitszeit

	insgesamt		darunter: 2)									
			Gebietskörperschaften						Dt. Bundespost			
	Anzahl	% 1)	zusammen		Bund		Länder		Gemeinden/Gv.		Anzahl	% 1)
		Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)	
ARBEITNEHMER INSGESAMT												
insgesamt	199 111	8,2	171 737	8,5	3 953	1,8	120 522	14,7	47 262	4,8	24 669	11,8
Vollbeschäftigte	109 700	5,7	93 098	5,9	3 451	1,7	51 679	8,3	37 968	5,0	14 429	10,3
Teilzeitb. T 1	43 036	12,1	35 546	11,8	421	3,6	28 721	21,8	6 404	4,1	7 172	14,9
Teilzeitb. T 2	46 375	27,4	43 093	30,3	81	9,1	40 122	59,5	2 890	3,9	3 068	14,3
ANGESTELLTE												
insgesamt	141 392	10,3	134 823	10,4	3 206	3,1	109 763	17,8	21 854	3,8	4 801	9,5
Vollbeschäftigte	67 142	6,1	62 846	6,0	2 810	3,0	42 506	9,2	17 530	3,6	2 787	7,8
Teilzeitb. T 1	32 629	17,5	31 000	18,0	342	3,8	27 449	28,6	3 209	4,8	1 455	12,7
Teilzeitb. T 2	41 621	49,5	40 977	51,5	54	22,8	39 808	65,9	1 115	5,9	559	17,1
ARBEITER												
insgesamt	57 719	5,5	36 914	5,0	747	0,6	10 759	5,3	25 408	6,1	19 868	12,4
Vollbeschäftigte	42 558	5,3	30 252	5,6	641	0,6	9 173	5,8	20 438	7,4	11 642	11,1
Teilzeitb. T 1	10 407	6,1	4 546	3,5	79	2,8	1 272	3,5	3 195	3,6	5 717	15,6
Teilzeitb. T 2	4 754	5,6	2 116	3,4	27	4,1	314	4,4	1 775	3,2	2 509	13,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

1) Anteil an der jeweiligen Gesamtzahl der Beschäftigten

2) nicht aufgeführt sind die Kommunalen Zweckverbände (2.705 = 6,8 %) und die Deutsche Bundesbahn (0)

Diese drei Feststellungen kumulieren in der Gruppe der bei den Ländern beschäftigten Angestellten mit weniger als der Hälfte der normalen Wochenarbeitszeit: von ihnen sind 65,9% (ca. 40 Tsd.) befristet beschäftigt.

Für den mittelbaren öffentlichen Dienst und die sonstigen juristischen Personen gilt ebenfalls, daß Angestellte und Teilzeitbeschäftigte stärker von Zeitverträgen betroffen sind als Arbeiter und Vollbeschäftigte. Allerdings sind im mittelbaren öffentlichen Dienst die Prozentsätze insgesamt niedriger (3,8%) als bei den sonstigen juristischen Personen (11,5%).

Für die Frage, ob bei Frauen der Anteil der Zeitarbeitsverträge größer ist als bei Männern, geben die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen nur für den 30. 6. 1974 Auskunft³⁸⁾. Danach sind im unmittelbaren öffentlichen

Dienst bei den vollbeschäftigten Arbeitnehmern global gesehen die Frauen stärker (5,3%) betroffen als die Männer (3,1%). Das gilt vor allem für die Arbeiterinnen (6,4% gegenüber 2,7% der männlichen und weiblichen Arbeiter insgesamt); bei den Angestellten ist das Ergebnis ungefähr ausgeglichen (insgesamt 4,9%, Frauen 5%), was auf die Überrepräsentation der Männer bei den Angestellten im Bereich der Länder zurückzuführen ist (mit teilweise erheblichen Unterschieden in den einzelnen Bundesländern).

3.2 Ergebnisse in ausgewählten Bereichen

Nach der bisher eher globalen Betrachtung werden im folgenden verschiedene Bereiche genauer angesprochen, in denen die Anzahl und der Anteil von Arbeitnehmern mit Zeitverträgen überdurchschnittlich hoch ist.

3.2.1 Schulen

An erster Stelle sind aus dem Personal der Länder die Schulen zu nennen. Hier bestehen zur Zeit große Beschäftigungsprobleme (viele Bewerber, teilweise abnehmende Schülerzahlen, zumindest stagnierende Finanzmittel). Darauf haben die Kultusverwaltungen mit verschiedenen Strategien reagiert. Bei den Beamten wurde eine Flexibilisierung der Arbeitszeit „aus arbeitsmarktpolitischen Gründen“ ermöglicht³⁹⁾. Der Angestelltensektor wurde ausgeweitet, um leichter als bei den Beamten die Arbeitszeit reduzieren und – teilweise gleichzeitig – auch noch das Arbeitsverhältnis befristen zu können⁴⁰⁾.

³⁸⁾ Dieses Ergebnis läßt sich der Tendenz nach aus den unveröffentlichten Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus der Personalstrukturerhebung vom 30. 6. 1977 bestätigen.

³⁹⁾ Vgl. die Diskussion um den entsprechenden § 44 a Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) und die Umsetzung in die Landesbeamtenengesetze: Schwandt, Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung für Beamte und Richter, in: ZBR, 1980, S. 305 (v. a. zur Entstehungsgeschichte) und Thiele, Ist die zunehmende Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung von Beamten verfassungskonform?, in: ZBR, 1980, S. 339 (kritisch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)).

⁴⁰⁾ Vergleicht man die Zahlen von 1978 und 1979, so zeigt sich, daß zwar die Zahl der vollbeschäftigten Beamten um ca. 10 000 und die der teilzeitbeschäftigten (T 1) Beamten um ca. 3000 zugenommen hat; die Expansion im Angestelltensektor um ca. 10 000 ist zu ca. 80% auf die teilzeitbeschäftigten (T 1) Angestellten zurückzuführen. Hier liegt auch eindeutig der Schwerpunkt der Zunahme der Zeitverträge.

Tabelle 3: Arbeitnehmer mit Zeitverträgen im Schulbereich (Personal der Länder) am 30. 6. 1978 und 30. 6. 1979 (nach Schularten, Arbeitszeit und Bundesländern)

befristet beschäftigte Arbeitnehmer am/ befristet neu eingestellte Lehrer	insgesamt		darunter:							
	Anzahl	% 1)	Grund-, Haupt- ²⁾ u. Sonderschulen		Realschulen		Gymnasien		berufliche ³⁾ Schulen	
			Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)	Anzahl	% 1)
VOLLBESCHÄFTIGTE										
Arbeitnehmer am 30. 6. 1978 ⁴⁾	5 722	10,7	3 241	11,1	487	17,4	635	9,0	643	9,3
neu eingestellte Lehrer	2 944		2 439 ⁶⁾				477		78	
Arbeitnehmer am 30. 6. 1979	6 926	12,5	3 530	11,9	800	26,9	750	9,7	810	11,0
TEILZEITBESCHÄFTIGTE T 1										
Arbeitnehmer am 30. 6. 1978 ⁴⁾⁵⁾	14 672	37,0	10 697	43,6	1 936	57,3	825	14,4	388	25,2
neu eingestellte Lehrer	9 419		8 800 ⁶⁾				520		99	
Arbeitnehmer am 30. 6. 1979	21 092	44,4	16 218	53,4	2 639	61,5	1 218	19,7	380	18,0
darunter: Angestellte am 30. 6. 1979	21 022	52,4	16 194	60,0	2 639	63,0	1 207	25,1	379	22,0
davon: Baden-Württemberg	7 514	61,9	4 835	58,4	1 995	77,8	503	64,3	175	48,6
Bayern	578	28,2	393	36,4	37	23,7	70	14,0	76	30,4
Berlin (West)	532	32,6	285	30,1	42	45,2	81	47,1	37	41,6
Bremen ²⁾	136	15,1	41	15,9			—		3	13,0
Hamburg ²⁾³⁾	17	1,2	5	0,6			11	3,2	—	
Hessen	591	58,7	302	65,1	8	72,8	36	32,4	24	51,1
Niedersachsen	1 683	37,1	1 088	39,2	168	51,1	362	36,2	19	14,2
Nordrhein-Westfalen	9 230	64,8	8 826	78,1	162	26,6	55	3,8	41	8,6
Rheinland-Pfalz ⁷⁾	35	4,1	26	6,5	2	1,5	5	1,5	1	1,8
Saarland	274	76,3	207	86,6	67	69,1	—		—	
Schleswig-Holstein	432	41,5	186	40,0	158	80,6	84	33,6	3	2,5

Quellen: Dokumentationsdienst Bildungswesen (hrsg. von der Kultusministerkonferenz) Sonderheft Statistik und Vorausberechnung Nr. 6 Juli 1979 S. 109; Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

1) in % der jeweiligen Arbeitnehmergruppe

2) in Bremen und Hamburg Grund-, Haupt- und Sonderschulen einschließlich Realschulen

3) in Hamburg einschließlich Fachschulen, 4) ohne Rheinland-Pfalz, 5) ohne Hamburg

6) einschließlich Realschulen, 7) geschätzt

Allerdings lassen sich auch hier keine abschließenden Aussagen machen⁴¹⁾, da für jedes Bundesland eigene Untersuchungen für die jeweilige Schulart angestellt werden müßten.

Allgemein läßt sich jedoch feststellen, daß bei den *vollbeschäftigten* Angestellten die Befristung der Verträge als beschäftigungspolitisches Mittel vergleichsweise nicht sehr häufig eingesetzt wird (Tab. 3). Eine Ausnahme bildet Bayern mit ca. 2500 Angestellten auf Zeit, was einem Anteil von knapp 40% aller in Bayern im Schulbereich vollbeschäftigten Angestellten entspricht (im Bereich der Grund-, Haupt- und Sonderschulen sind es sogar mehr als die Hälfte). Von den Schularten her werden v. a. an Realschulen Zeitarbeitsverträge vergeben (Anstieg von 1978 [17%] auf 1979 [27%] um ca. 10%).

Ganz anders ist die Situation bei den *Teilzeitbeschäftigten* (T 1) mit mindestens der Hälfte des normalen Lehrdeputats in der entsprechenden Schulart⁴²⁾. Hier liegt der Schwerpunkt der Beschäftigung auf Zeit, wenn auch nicht immer prozentual, so doch hinsichtlich der Anzahl der Betroffenen bei Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (Tab. 3). Das gilt vor allem für den Bereich von Grund-, Haupt- und Sonderschulen: in Nordrhein-Westfalen werden nahezu 80% aller Angestellten befristet beschäftigt (ca. 8800), in Baden-Württemberg fast 60% (ca. 4800). Während

in Nordrhein-Westfalen die Zeitverträge in den anderen Schularten keine überdurchschnittliche Bedeutung haben, bleibt Baden-Württemberg zumindest zahlenmäßig an der Spitze.⁴³⁾

Die anderen Bundesländer weisen zwar teilweise hohe Prozentzahlen auf (v. a. Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen); die absoluten Zahlen sind jedoch nicht sehr hoch⁴⁴⁾. Am anderen Ende der Skala steht Hamburg mit 17 Angestellten auf Zeit insgesamt in allen Schularten (entspricht knapp über 1%!).

Die dritte Gruppe, die *Teilzeitbeschäftigten* (T 2) mit weniger als dem halben Lehrdeputat („Nebenlehrer“) dürfte fast ausschließlich mit Zeitarbeitsverträgen beschäftigt sein. Reduziert man die oben angegebene Zahl von ca. 60 000 Nebenlehrern^{44a)} um eine geringe Anzahl unbefristet Beschäftigter, so erweist sich die Zahl der befristet beschäftigten „T 2“-Angestellten im Bereich der Länder insgesamt (also nicht nur im Schulbereich) mit ca. 40 000 (Tab. 2)⁴⁵⁾ als viel zu gering angesetzt, da die Nebenlehrer als Arbeitnehmer anzusehen sind^{45a)} und deshalb in den Personalstatistiken mitgezählt werden müßten.

Obwohl nur knapp über 4% aller Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst (einschließlich der statistisch erfaßten „sonstigen juristischen Personen“) im Schulbereich arbeiten, stammt jeder vierte Arbeitnehmer auf Zeit aus dem Schulbereich. Damit ist das außerordentliche Ausmaß der Zeitarbeit im Schulbereich umrissen, was für die Betroffenen eine bisher nicht gekannte Arbeitsplatzunsicherheit bedeutet.⁴⁶⁾

3.2.2 Hochschulen

Zunächst erscheinen die Zahlen über die Zeitvertragspraxis in diesem Bereich – bezogen auf alle Arbeitnehmer – schon für sich beträchtlich (Tab. 4). Geht man jedoch von der bekannten Tatsache aus, daß vor allem wissenschaftliches Personal (allerdings nicht ausschließlich) davon betroffen ist, so entsteht ein besorgniserregendes Bild: am 2. 10. 1979 wurden ca. 30 700 Angestellte im künstlerischen und wissenschaftlichen Bereich der Hochschulen beschäftigt⁴⁷⁾. Setzt man dazu die aus der Personalstatistik gewonnene Zahl von ca. 24 300 am 30. 6. 1979 befristet beschäftigten Angestellten ins Verhältnis, so ergibt sich, daß ca. 80% der wissenschaftlich und künstlerisch tätigen Angestellten nur auf Zeit arbeiten. Auch wenn man die Angestellten mit einbezieht, die (vor allem als Verwaltungs- und technisches Personal) aus Drittmitteln finanziert werden (ca. 6100), so bleibt man immer noch mit einem Prozentsatz von 66% Zeitangestellten konfrontiert.

In diesen Zahlen sind aber noch nicht die Lehrbeauftragten^{47a)} und vor allem nicht die *wissenschaftlichen Hilfskräfte*, die in ihrer überwiegenden Mehrheit weniger als die Hälfte der normalen wöchentlichen Arbeitszeit arbeiten (Teilzeitbeschäftigte T 2), enthalten.⁴⁸⁾ Daß gerade diese Personengruppe besonders von Befristungen betroffen ist, darf als bekannt gelten. Weniger geläufig ist das genauere Ausmaß und die Dauer der Verträge: nach einer neueren Umfrage in Baden-Württemberg sind 90% ihrer Verträge auf 3, 6 oder 12 Monate befristet, wobei das Mittel bei 6 Monaten liegt⁴⁹⁾.

Die wissenschaftlichen Hilfskräfte stehen auf der untersten Sprosse der ‚akademischen Leiter‘. Zu einem nicht unbedeutenden Teil nehmen sie (vor allem die geprüften) faktisch Aufgaben wahr, die der neuen Personengruppe der „künstlerischen und wissenschaftlichen Mitarbeiter“ (§ 53

⁴¹⁾ Das scheidet auch daran, daß die Bildungsstatistik „Allgemeines Schulwesen“ bei der Kategorie „Lehrer an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen“ nicht nach dem Dienstverhältnis (Beamte, Angestellte) differenziert und andererseits die Personalstatistiken „Personal des öffentlichen Dienstes“ bei den Angestellten im Schulbereich nicht nach Lehr- und anderem Personal aufschlüsseln.

Trotzdem scheint es vertretbar, im folgenden die Gruppe der Angestellten als Lehrer anzusehen.

⁴²⁾ Hier stehen allerdings für den 30. 6. 1978 keine nach Bundesländern und Arbeitnehmerstatus (Angestellte/Arbeiter) aufgliederten Zahlen zum Vergleich zur Verfügung.

⁴³⁾ (30. 6. 1979): Realschulen ca. 2200 entspricht nahezu 80%,
Gymnasien ca. 200 entspricht ca. 65%,
berufl. Schulen ca. 200 entspricht ca. 50%.

⁴⁴⁾ Z. B. Saarland bei den Grund-, Haupt- und Sonderschulen über 85% (ca. 200) oder Schleswig-Holstein bei den Realschulen ca. 80% (ca. 150). Eine Ausnahme bildet hier Niedersachsen, wo in den Grund-, Haupt- und Sonderschulen ca. 1100 Angestellte auf Zeit beschäftigt werden, was aber ‚nur‘ ca. 40% entspricht.

^{44a)} Vgl. Fußnote 17).

⁴⁵⁾ Die Zahlen der befristet beschäftigten „T 2“-Arbeitnehmer (Tab. 2) liegen nicht nach Aufgabenbereichen aufgeschlüsselt vor.

^{45a)} Vgl. Fußnote 18).

⁴⁶⁾ Wenn darauf entgegnet wird, daß viele der Zeitangestellten eine sog. Übernahmezusage (ins Beamtenverhältnis auf Probe) hätten, so ist dem entgegenzuhalten, daß eine Quantifizierung nicht ohne weiteres möglich ist. Gewichtiger ist aber, daß die Übernahmezusagen häufig juristisch mit ‚Fußangeln‘ verknüpft sind („wenn sich der Bewerber als geeignet [oder: nicht ungeeignet] erwiesen hat“). Damit ist im Prinzip derselbe Anpassungsdruck erzeugt wie bei einem Arbeitnehmer, der eine Verlängerung seines Vertrags erreichen will.

⁴⁷⁾ *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Personal an Hochschulen 1979, in: Fachserie 11: Bildung und Kultur, Reihe 4. 4. 1980, S. 103 (für Baden-Württemberg und Hessen wurden die Zahlen des Vorjahres [2. 10. 1978] verwendet, S. 3).

^{47a)} Vgl. Fußnote 15)

⁴⁸⁾ 1979 betrug ihre Zahl ca. 42 900 (davon ca. 7900 mit Abschlußprüfung und ca. 35 300 ohne Abschlußprüfung). Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Personal an Hochschulen 1979, a.a.O. S. 103.

Da ihr Arbeitnehmerstatus nicht ernsthaft bezweifelt werden kann – schon im Begriff „Hilfskraft“ kommt die persönliche Abhängigkeit plastisch zum Ausdruck –, müßten sie vollständig in die Personalstatistiken einbezogen werden. Bei den Ländern werden aber für den 30. 6. 1979 für alle Aufgabenbereiche nur insgesamt ca. 40 000 (Tab. 2) befristet beschäftigte „T 2“-Angestellte ausgewiesen. Auf die Erhebungsprobleme wurde schon oben in Fußn. 27 hingewiesen.

⁴⁹⁾ Langfeldt, Wissenschaftliche Hilfskräfte als Lückenfüller an den Universitäten, in: *Lehrerzeitung Baden-Württemberg*, 1980, S. 535 (Umfragezeitraum: Mitte bis Ende 1979).

Hochschulrahmengesetz (HRG)⁵⁰⁾ entsprechen. Zunächst muß man berücksichtigen, daß diese Personengruppe gerade im Entstehen ist. Rechnet man die Vorläufer, die wissenschaftlichen Angestellten, hinzu, so haben beide zusammen von ca. 13 100 im Jahr 1972 auf mehr als 24 200 im Jahr 1979 (also um ca. 85%) zugenommen, während im gleichen Zeitraum die Anzahl der wissenschaftlichen Assistenten, die vor allem im Beamtenverhältnis auf Widerruf beschäftigt werden, gesunken ist (von ca. 19 400 auf 17 600).⁵¹⁾

Was nun den Umfang der Verbreitung der Zeitverträge anbetrifft, so kommt die bereits zitierte Untersuchung aus dem Jahre 1975/76 zu dem Ergebnis, daß ca. 75% der wissenschaftlichen Mitarbeiter um 80% der wissenschaftlichen Angestellten befristet beschäftigt werden.⁵²⁾

⁵⁰⁾ Zur juristischen Diskussion über diese Personengruppe vgl. Plander, Wissenschaftlicher Nachwuchs im Abseits, in: Deutsche Universitätszeitung/Hochschuldienst (DUZ/HD), 1979, S. 266; Dallinger, Der wissenschaftliche Mitarbeiter – ein Problemkind der Hochschulreform?, in: Juristenzeitung (JZ), 1979, S. 337; Darnstädt u. a., Wie wissenschaftlich darf der wissenschaftliche Mitarbeiter sein?, in JZ, 1980, S. 790.

⁵¹⁾ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Personal an Hochschulen 1979, a.a.O., S. 4.

⁵²⁾ GEW-Hauptvorstand (Hrsg.), Zwischenergebnisse, a.a.O., S. 6 (dortige Tabelle 8; dort ist auch die hochschulfreie Forschung einbezogen).

⁵³⁾ Gem.- § 48 Abs. 1 S. 1 HRG; möglich wäre auch ein Arbeitsverhältnis (§ 48 Abs. 4 HRG).

⁵⁴⁾ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Personal an Hochschulen 1979, a.a.O., S. 103.

⁵⁵⁾ Die ersten Entscheidungen des BAG zur Befristung von Arbeitsverhältnissen im Hochschulbereich (nach dem Beschluß des Großen Senats des BAG v. 12. 10. 1960 a.a.O. [Fußn. 1]) sind zu dieser Personengruppe getroffen worden; BAG v. 22. 3. 1973 – 2 AZR 274/72 – AP Nr. 38 zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag, vom selben Tag – 2 AZR 285/72 – und v. 28. 2. 1974-2 AZR 93/73 – (beide nicht veröffentlicht [n. v.]).

⁵⁶⁾ GEW-Hauptvorstand (Hrsg.), Zwischenergebnisse, a.a.O., S. 6 (Tabelle 8; die dort angegebenen 63% dürften deshalb zu niedrig angegeben sein, weil auch die Lektoren als Beamte mit in die Vergleichsgruppe einbezogen wurden).

⁵⁷⁾ BPM-Verfügung 322-6 8620-0 v. 19. 7. 1978 „Beachtung arbeitsrechtlicher Grundsätze beim Abschluß von Arbeitsverträgen“.

Die dritte Sprosse der akademischen Aufstiegsleiter ist nach dem neuen Hochschulrecht den Hochschulassistenten (§ 48 HRG) vorbehalten. Da sie Beamte⁵³⁾ (auf Zeit) sind, scheiden sie aus dieser Darstellung aus. Die Gruppe der *Lektoren* ist zwar zahlenmäßig nicht von großer Bedeutung (1979 lag die Zahl der Angestellten bei ca. 500⁵⁴⁾), in der juristischen Auseinandersetzung um die Zulässigkeit von Zeitverträgen haben sie jedoch eine wichtige Rolle gespielt.⁵⁵⁾ Auch wenn von Bundesland zu Bundesland große Unterschiede bestehen, läßt sich wohl sagen, daß ca. zwei Drittel der angestellten Lektoren nur auf Zeit eingestellt sind⁵⁶⁾.

3.2.3 Deutsche Bundespost

Ganz im Gegensatz zur sonstigen Bundesverwaltung (Tab. 2) und vor allem zur Bundesbahn – hier gab es weder 1978 noch 1979 Arbeitnehmer mit Zeitverträgen – greift die Bundespost in erheblichem Umfang auf Zeitverträge als Mittel der Vertragsgestaltung zurück: vor allem in den Jahren 1978 und 1979 hat eine ganz erhebliche Steigerung (besonders bei den Vollbeschäftigten) stattgefunden, so daß am 30. 6. 1979 jeder neunte Arbeitnehmer bei der Bundespost mit einem Zeitvertrag beschäftigt war (11, 8%, Tab. 2). Ein Erlaß des Bundespostministeriums v. 19. 7. 1978⁵⁷⁾ zur Eindämmung der – wohl auch nach Meinung des Ministeriums – großenteils rechtswidrigen Befristungspraxis hat diesen Effekt nicht gehabt, und hat nicht einmal verhindern können, daß die Zahl der Arbeitnehmer auf Zeit v. 30. 6. 1978 bis 30. 6. 1979 um 6% gestiegen ist. Der Grund dürfte in einem personalwirtschaftlichen Phänomen zu finden sein, das auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes anzutreffen ist: eine obere Behörde verbietet nachgeordneten Dienststellen neue, längerfristig bindende Personalausgaben (Stellenbesetzungsstop, Stellenstreichungen), ermöglicht aber gleichzeitig auf unterer Ebene eine gewisse Flexibilität. Zur Erfüllung der normalen Daueraufgaben sieht

Tabelle 4: Arbeitnehmer mit Zeitverträgen im Hochschulbereich am 30. 6. 1978 und am 30. 6. 1979 (nach Hochschularten, Arbeitszeit und Bundesländern)

Arbeitnehmer mit Zeitvertrag	Hochschulen insgesamt						darunter: *) Universitäten, Technische Hochschulen und Technische Universitäten					
	zusammen		Vollbeschäft.		Teilzeitb. T1		zusammen		Vollbeschäft.		Teilzeitb. T1	
	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾
Arbeitnehmer am 30. 6. 1978 ²⁾	24 589		20 338		4 251		15 396		11 748		3 648	
Arbeitnehmer am 30. 6. 1979 ³⁾	26 006	15,7	21 661	15,4	4 345	17,5	15 730	20,2	12 120	19,2	3 610	24,5
darunter: Angestellte ²⁾	24 056		19 980		4 076		14 919		11 447		3 482	
davon: Baden-Württemberg	5 098	20,2	4 088	19,2	1 010	25,8	3 709	26,9	2 783	25,2	926	33,9
Bayern	3 534	18,3	3 098	17,9	436	22,8	2 216	23,5	1 865	22,6	360	30,8
Berlin	2 403	20,6	1 758	17,9	645	35,1	1 347	23,9	748	17,0	599	48,5
Bremen	184	17,0	150	17,5	34	15,0	158	18,5	125	18,6	33	17,9
Hamburg	277	4,3	253	4,8	24	2,0	89	3,7	77	4,3	12	2,1
Hessen	2 863	19,6	2 666	20,8	197	10,9	1 602	28,5	1 505	31,3	97	11,9
Niedersachsen	2 729	19,8	2 401	19,8	328	19,9	1 212	20,0	965	19,3	247	23,3
Nordrhein-Westfalen	5 870	20,2	4 785	19,2	1 085	26,6	3 560	26,8	2 663	24,3	897	38,4
Rheinland-Pfalz												
Saarland	740	20,1	515	16,3	225	42,7	695	45,9	470	41,3	225	59,8
Schleswig-Holstein	358	20,9	266	19,6	92	25,8	331	23,0	246	21,5	85	28,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

1) in % der jeweiligen Arbeitnehmergruppe

2) ohne Rheinland-Pfalz

3) teilweise geschätzt (in Rheinland-Pfalz: 315 Arbeitnehmer mit Zeitverträgen im Bereich der Hochschulen insgesamt und 113 im Bereich der Universitäten)

*) nicht aufgeführt sind: u.a. Hochschulkliniken, Pädagogische Hochschulen, Fachhochschulen, Gesamthochschulen

man sich hier dann zu kurzfristigen Engagements gewöhnen.

3.2.4 Bundesanstalt für Arbeit

Im mittelbaren öffentlichen Dienst ist vor allem die Bundesanstalt für Arbeit von Interesse: von den öffentlichen Arbeitgebern dürfte sie der – allerdings mit umgekehrten Vorzeichen – am stärksten konjunkturabhängige Arbeitgeber sein. Je schlechter die „konjunkturelle Lage“, d. h. je mehr Entlassungen und weniger Einstellungen erfolgen, desto größeren Bedarf an Angestellten hat die Bundesanstalt, um in ihrer Vermittlungs- und Verwaltungstätigkeit den „gestiegenen Anforderungen“ gerecht zu werden. Greift sie zur Lösung dieses Problems auf Zeitverträge zurück?

Die veröffentlichten Zahlen geben darauf keine unmittelbare Antwort. Trotzdem kann man nach Angaben des Statistischen Bundesamtes davon ausgehen, daß Zeitverträge eine nicht unbedeutende Rolle spielen.⁵⁸⁾

Tabelle 5: Arbeitnehmer mit Zeitvertrag bei der Bundesanstalt für Arbeit am 30. 6. 1979

	insgesamt		Angestellte		Arbeiter	
	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾
insgesamt	5 370	11,7	5 128	12,0	242	7,4
Vollbesch.	4 670	11,4	4 631	11,6	39	3,7
Teilz.T1+T2	700	13,4	497	16,7	203	9,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

¹⁾ in % der jeweiligen Arbeitnehmergruppe

Untersucht man die Haushaltsplanansätze seit Beginn der Wirtschaftskrise 1973/74 näher, so zeigt sich hier der Konjunkturverlauf in dem Ausbringen von zusätzlichen Angestelltenstellen für Zusatzkräfte.

⁵⁸⁾ Auch daß sich das BAG mehrmals mit Zeitarbeitsverträgen bei der Arbeitsverwaltung beschäftigt hat, kennzeichnet die Bedeutung dieser Vertragsgestaltung: BAG v. 20. 3. 1975 – 2 AZR 27/74 – (n. v.), v. 29. 8. 1979 – 4 AZR 863/77- AP Nr. 50 zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag.

⁵⁹⁾ Vgl. Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1974, S. 63 und 1975, S. 63, wo die Zusatzkräfte jeweils im Zusammenhang mit befristeten Arbeitsverträgen aufgeführt werden.

⁶⁰⁾ Zunächst muß jedoch festgehalten werden, daß die Zahlen für 1973 bis 1975 auch im Zusammenhang mit dem Personalmehrbedarf durch die Kindergeldreform stehen (vgl. Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1974, S. 50 f.).

Daß wesentlich mehr Angestellte befristet beschäftigt wurden als Stellen für Zusatzkräfte ausgewiesen sind, legt ein Vergleich der Zahlen für 1979 nahe:

- Angestellte mit Zeitvertrag am 30. 6.1979 5128 (Tab. 5)

- Angestellte als Zusatzkräfte im Haushalt 1979 1513

(vgl. Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1979 S. 47)

auch wenn man berücksichtigt, daß im Vergleich der Haushaltsansätze für 1978 und 1979 die Zahl der Angestelltenstellen als Zusatzkräfte um 750 zugunsten der normalen Angestellten- und Beamtenstellen (jeweils ein ‚Plus‘ von ca. 1000 Stellen) reduziert wurden.

⁶¹⁾ Einen guten Überblick über die Entwicklung des Personals in diesem Bereich enthält der Bundesbericht Forschung VI, BT-Drucksache 8/3024, B 84 ff. (S. 236 ff.), Tab. 33-35 (S. 437 ff.).

⁶²⁾ Auftraggeber: Unternehmer der Wirtschaft und der Staat, vgl. Bundesbericht Forschung VI, BT-Drucksache 8/3024, S. 297.

⁶³⁾ Brückel, Schwarz, Personalfuktuation in Großforschungseinrichtungen - Eine personalstatistische Analyse, 1975, S. 45. In dieser Analyse sind auch weitere interessante Ergebnisse enthalten.

⁶⁴⁾ Vgl. z. B. Sengenberger, Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit, auch ein Strukturproblem des Arbeitsmarkts, 1978, (S. rechnet den öffentlichen Dienst zu der Gruppe, in der „stark geschlossene Teilmärkte mit stabilen, im Grenzfall lebenslangen Arbeitsverhältnissen für die überwiegende Mehrzahl, in einigen Bereichen für praktisch alle Beschäftigten“ dominieren [S. 16]); vgl. insgesamt zu diesem Ansatz und seiner Kritik: Brinkmann u. a., Arbeitsmarktsegmentation – Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde, BeitrAB, Nr. 33, Nürnberg, 1979.

Tabelle 6: Haushaltsplanstellen der Bundesanstalt für Arbeit für Angestellte (1973 – 1978)

Haushaltsjahr	insgesamt	planm. Angest.	Zusatzkräfte	
1973	23 963	23 468	495	2,1% ¹⁾
1974	26 727	25 026	1 701	6,4
1975	34 647	29 981	4 666	13,5
1976	34 672	30 646	4 026	11,6
1977	34 009	30 884	3 125	9,2
1978	34 943	32 680	2 263	6,5

Quelle: Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit ab 1973

¹⁾ in % aller Angestelltenstellen

Dabei kann davon ausgegangen werden, daß die Zusatzkräfte nur mit Zeitvertrag eingestellt wurden⁵⁹⁾. Tatsächlich dürften wesentlich mehr Angestellte mit Zeitvertrag beschäftigt worden sein als es Stellen für die Zusatzkräfte gab⁶⁰⁾. Fazit: Auch für die Arbeitsverwaltung hat die Zeitarbeit eine wichtige Rolle zur Bewältigung der Aufgabenerweiterung insbes. durch die Wirtschaftskrise gespielt.

3.2.5 Forschungseinrichtungen

Die Forschungseinrichtungen, deren Personal im Rahmen der jährlichen Personalstatistiken im öffentlichen Dienst erfaßt und unter der Rubrik „sonstige juristische Personen“ (GmbH, e.V., Stiftung) ausgewertet wird, sind zwar rechtlich selbständig (häufig in privatrechtlicher Form), werden aber von Bund und/oder Ländern finanziell getragen.⁶¹⁾

Hier waren am 30. 6. 1979 ca. 12% aller Arbeitnehmer befristet beschäftigt, wobei wieder die Angestellten prozentual stärker von Zeitverträgen betroffen waren (knapp 14%) als die Arbeiter (knapp 6%) und die Teilzeitbeschäftigten (knapp 24%) stärker als die Vollbeschäftigten (knapp 11%) (Tab. 7).

Bei den einzelnen Forschungsinstitutionen fällt besonders die Fraunhofer-Gesellschaft auf: bei den vollbeschäftigten Angestellten liegt der Prozentsatz fast dreimal so hoch wie im Durchschnitt der Forschungseinrichtungen insgesamt. Dieses Faktum könnte sich daraus erklären lassen, daß 57% der Einnahmen aus einer stark projektgebundenen Vertragsforschung kommen⁶²⁾.

Für die Frage, inwieweit Wissenschaftler nur auf Zeit beschäftigt werden, geben diese Zahlen keine Auskunft. Eine personalstatistische Analyse bei den Großforschungseinrichtungen im Jahr 1975 kommt zu dem Ergebnis, daß 18% der eigentlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter in einem befristeten Arbeitsverhältnis stehen.⁶³⁾

4. Zusammenfassung

Zeitarbeitsverträge lassen sich im öffentlichen Dienst recht häufig finden. Ihre Zahl hat in den letzten Jahren (1976-1979) stark zugenommen. Dies gilt vor allem für die Länder und hier wiederum besonders für den Bildungsbereich (Schulen, Hochschulen), aber auch für die Bundespost. Betroffen sind vor allem Angestellte und Teilzeitbeschäftigte, bei denen mit abnehmender Wochenarbeitszeit der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse zunimmt.

Legt man für eine Interpretation die am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) entwickelten Grundgedanken eines Ansatzes der Segmentierung des innerbetrieblichen Arbeitsmarkts zugrunde, so liegt es nahe, auch bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst zwei Segmente zu unterscheiden⁶⁴⁾: ein relativ sicheres erstes Segment und

einen recht unsicheren Randbereich. Aufgrund der relativen Arbeitsplatzsicherheit (besonders bei den Beamten, aber auch bei den Angestellten) im ersten Segment sind die öffentlichen Arbeitgeber bestrebt, sich durch den Abschluß von Zeitverträgen (gerade bei Angestellten) ggf. gleichzeitig mit der Einführung bzw. dem Ausbau der Teilzeitbeschäftigung einen Randbereich von unsicheren Arbeitsplätzen zu halten bzw. zu schaffen. Damit fällt es ihnen leichter, ihren Personalbestand den jeweiligen „Konjunkturschwankungen“ (z. B. Sinken der Schülerzahlen) bzw. den geänderten Finanzierungsbedingungen (Stellenbesetzungsstopp, Stellenstreichungen) anzupassen und die Bewerber für den Abschluß bzw. die Verlängerung von Zeitverträgen vorwiegend nach Leistungsgesichtspunkten auszuwählen.

Gerade diese Anpassungs- und Ausleseprozesse werden in der privaten Wirtschaft über die Kündigung und damit zumindest ansatzweise nach den sozialen Kriterien des Kündigungsschutzgesetzes vollzogen. In dem geschilderten Randbereich des öffentlichen Dienstes entfällt diese soziale Kontrolle und sie wird auch nicht dadurch ausgeglichen, daß – im Rahmen von Härteklauseln und Fürsorgepflicht – soziale Belange individuell berücksichtigt werden (können).

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AP	Arbeitsrechtliche Praxis, Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts (Sammlung der Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, der Landesarbeitsgerichte und Arbeitsgerichte)
AuR	Arbeit und Recht
ARST	Arbeitsrecht in Stichworten
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DB	Der Betrieb
HRG	Hochschulrahmengesetz
LAG	Landesarbeitsgericht
n. v.	nicht veröffentlicht
T 1	Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit
T 2	Teilzeitbeschäftigte mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit
Tab.	Tabelle
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht

Tabelle 7: Arbeitnehmer mit Zeitvertrag in Forschungseinrichtungen am 30. 6. 1979 (nach Arbeitsvertragsverhältnis und Arbeitszeit)

	Insgesamt		Angestellte		Arbeiter	
	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾	Anzahl	% ¹⁾
	– INSGESAMT –					
Forschungseinrichtungen insgesamt	4 632	12,3	4 216	13,8	416	5,9
Max-Planck-Gesellschaft	1 203	15,6	1 099	17,2	104	7,8
Fraunhofer-Gesellschaft	566	26,3	539	27,9	27	12,3
Großforschungseinrichtungen	1 898	10,5	1 676	11,9	222	5,5
Sonstige Forschungseinrichtungen	965	10,1	902	11,1	63	4,2
	– VOLLBESCHÄFTIGTE –					
Forschungseinrichtungen insgesamt	3 590	10,8	3 276	12,1	314	5,2
Max-Planck-Gesellschaft	641	10,3	591	11,4	50	5,0
Fraunhofer-Gesellschaft	565	29,5	538	30,1	27	15,5
Großforschungseinrichtungen	1 666	9,8	1 449	11,0	217	5,8
Sonstige Forschungseinrichtungen	718	8,9	698	10,1	20	1,8
	– TEILZEITBESCHÄFTIGTE –					
	– INSGESAMT –					
Forschungseinrichtungen insgesamt	1 042	23,8	940	28,2	102	9,7
Max-Planck-Gesellschaft	562	37,0	508	42,4	54	16,9
Fraunhofer-Gesellschaft	1	0,4	1	0,5	–	–
Großforschungseinrichtungen	232	20,5	227	27,1	5	1,7
Sonstige Forschungseinrichtungen	247	16,5	204	18,5	43	11,0
	– DARUNTER: TEILZEITBESCHÄFTIGTE T 1 –					
Forschungseinrichtungen insgesamt	556	15,9	519	19,6	37	4,4
Max-Planck-Gesellschaft	156	17,6	142	22,8	14	5,3
Fraunhofer-Gesellschaft	1	0,5	1	0,5	–	–
Großforschungseinrichtungen	209	19,2	206	25,7	3	1,0
Sonstige Forschungseinrichtungen	190	14,7	170	16,4	20	8,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

¹⁾ in % der jeweiligen Arbeitnehmergruppe