

# Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor

Wie haben die Reformen öffentlicher Organisationen die wahrgenommene Arbeitsbelastung und Jobsicherheit von Beschäftigten verändert?

Carsten Sauer, Peter Valet, Vincent Roscigno

*Beitrag zur Veranstaltung »Aktuelle Forschungsprojekte zu Sozialstruktur und sozialer Ungleichheit « der Sektion Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse.*

## Einleitung

Lange Zeit galten die Betriebe des öffentlichen Sektors als „Modellarbeitgeber“ (Bewley 2006; Keller 2008). Sie zeichneten sich vor allem durch stabile Beschäftigungsverhältnisse, relativ gute Bezahlung, regulierte Arbeitszeiten, sowie eine solide Altersabsicherung aus. Darüber hinaus bot der öffentliche Sektor eine berufliche Nische für Frauen und, vor allem in den USA, für ethnische Minderheiten, in der bessere Karrierechancen und Bezahlung als im privaten Sektor möglich waren. Weiterhin waren beispielsweise flexible Regelungen des Beschäftigungsverhältnisses und Wiedereinstellungsregelungen nach einer Mutterschaft Faktoren, die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst attraktiv machten (Gottschall et al. 2015a; Gottschall et al. 2015b; Wilson et al. 2015).

Diese Vorzüge begannen in den USA ab circa den 1980er Jahren langsam zu schwinden. Was traditionell als *service in the public good* angesehen wurde, galt in dieser Zeit als ineffizient und aufgebläht und führte zu einschneidenden Reformen des öffentlichen Sektors (Wilson, Roscigno 2015). Ab den 1990er Jahren begannen viele europäische Länder dem Beispiel der USA zu folgen und adaptierten und interpretierten viele der Reformideen an ihren jeweiligen administrativen Kontext (Pollitt et al. 2007). Diese Reformen (häufig als *New Governance*, *Neues Steuerungsmodell* oder *New Public Management* bezeichnet) wurden eingeführt, um die Effizienz der öffentlichen Dienste durch neue Managementstrategien und -instrumente des privaten Sektors zu steigern (Czerwick 2007). Die Reformen führten zu umfassenden Veränderungen, leistungs- und ergebnisorientierte Führungsphilosophien, Stellenabbau bzw. Einstellungsstopps und zur Reorganisation der Arbeit innerhalb und zwischen öffentlichen Organisationen.

Während die Reformen des öffentlichen Sektors aus ökonomischer Sicht als Notwendigkeit der Modernisierung betrachtet wurden, um die Herausforderungen der Globalisierung und Wirtschaftskrisen zu bewältigen (für einen Überblick siehe Vries et al. 2016), hatten und haben diese Reformen auch

erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigten im öffentlichen Sektor. So zeigen sich neue Formen der Unsicherheit und Prekarität auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes in den USA (Wilson, Roscigno 2015; Wilson et al. 2013; Wilson et al. 2015) wie auch in Europa (Atzmüller, Hermann 2004; Briken et al. 2014; Gottschall et al. 2015a; Keller, Seifert 2014).

In diesem Beitrag beschäftigen wir uns mit den Folgen der Reformen des öffentlichen Sektors für die Beschäftigten. Konkret untersuchen wir, wie sich Teilzeit, befristete Beschäftigung und Überstunden entwickelt haben und wie sich vertragliche Regelungen und der Führungsstil der Vorgesetzten auf die wahrgenommene Jobsicherheit und die wahrgenommene Belastung der Beschäftigten auswirken. Dafür analysieren wir im Ländervergleich Daten aus Deutschland und den USA. Im Folgenden geben wir zunächst einen Überblick, wie und wann Reformen des öffentlichen Sektors in den USA und Deutschland eingeleitet wurden, präsentieren anschließend unsere Ergebnisse und schließen den Beitrag mit einem kurzen Fazit.

## Der öffentliche Sektor der USA und Deutschland im Vergleich

Bevor wir die Reformen im öffentlichen Sektor der USA und Deutschland genauer beleuchten, benötigen wir für deren Einordnung zunächst einen kurzen Überblick über den Aufbau des öffentlichen Sektors und historische Unterschiede zwischen den USA und Deutschland. Der öffentliche Sektor besteht zunächst aus Organisationen, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden und von ihr betrieben werden. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen sind Organisationen des öffentlichen Sektors in ihrer ursprünglichen Idee nicht danach ausgerichtet Gewinne zu erzielen oder zu maximieren, sondern Dienstleistungen für die Bürger/innen zu erbringen. Es bestehen zwar im internationalen Vergleich Unterschiede darin, welche Dienstleistungen in welchem Umfang angeboten werden, aber in der Regel umfassen sie die Gebiete Bildung, Elektrizität, Rettungsdienste, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Infrastruktur, Strafverfolgung, Polizei, Post, öffentliche Verkehrsmittel, Sozialdienste und Abfallwirtschaft. Dabei handelt es sich um Dienstleistungen, von denen Nichtzahler/innen größtenteils nicht ausgeschlossen werden können und die daher für Privatunternehmen weniger interessant sind. Auch die erbrachten Dienstleistungen sind in der Regel solche, die allen Mitgliedern einer Gesellschaft zugutekommen (zum Beispiel positive externe Effekte der Bildung) und werden weitgehend, wenn nicht gar vollständig, über Steuern finanziert. Generell lassen sich drei Ebenen unterscheiden, auf denen die öffentlichen Dienstleistungen geregelt werden: die föderale oder nationale Ebene, die regionale (Länder) und die lokale Ebene (Gemeinde oder Kreis). Die Ebene der Zuständigkeit für bestimmte Dienstleistungen unterscheidet sich jedoch teilweise im internationalen Vergleich.

In den frühen 1990er Jahren waren im öffentlichen Sektor in den USA rund 18,2 Millionen Vollzeit-erwerbstätige auf Bundes- und Bundesstaatsebene beschäftigt. Das Beschäftigungsmodell des öffentlichen Sektors war in den Vereinigten Staaten insbesondere in der Bürgerrechtsära nach 1965 unerlässlich, um nicht nur Dienstleistungen für die Bevölkerung anzubieten, sondern auch um die Integration von ethnischen Minderheiten zu gewährleisten. Da Löhne und Beförderungen durch formale bürokratische Verfahren bestimmt wurden, bot eine Anstellung im öffentlichen Sektor einen attraktiven Status und Schutz vor Ausbeutung für die Beschäftigten. Darüber hinaus war die Beendigung von Arbeitsverhältnissen auf legitime Gründe beschränkt und es bestand die Möglichkeit, sich auf umfangreiche Gesetze zur Chancengleichheit zu berufen, um Entscheidungen der Arbeitgeber, etwa über Einstellungen, Beförderungen, Entlassungen oder Lohnsetzung anzufechten (vgl. Wilson, Roscigno 2015).

In Deutschland ist der öffentliche Sektor zunächst durch Statusunterschiede zwischen Arbeitnehmer/innen und Beamte/innen gekennzeichnet (Demmke 2011). Angestellte im öffentlichen Dienst haben das Recht Gewerkschaften beizutreten, Tarifverhandlungen zu führen und zu streiken. Beamte/innen hingegen befinden sich in einem besonderen Dienst- und Loyalitätsverhältnis ähnlich der idealen Bürokratie Webers (Keller 2011). Die Beamtenbeschäftigung hat Vorteile, wie etwa lebenslange Arbeitsverträge, geringere Abgabenbelastung, subventionierte private Krankenversicherung und höhere Pensionen. Jedoch hat der Beamtenstatus auch besondere rechtliche Beschränkungen, die Beamte/innen insbesondere von Tarifverhandlungen und dem Streikrecht ausschließen (für eine detaillierte Beschreibung der Unterschiede zwischen Beamte/innen und Angestellten in ganz Europa siehe Demmke und Moilanen 2010). Anfang der 1990er Jahre umfasst die Belegschaft des deutschen öffentlichen Dienstes rund 6,7 Millionen Personen. Davon waren etwa 27 Prozent Beamte/innen.

Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern war der öffentliche Sektor in Deutschland recht groß. Die gezahlten Gehälter waren im Durchschnitt mit denen des privaten Sektors vergleichbar. Die Gesamtschwankung der Löhne im öffentlichen Sektor war in Deutschland, wo die niedrigsten Löhne immer noch relativ hoch waren und die höchsten Verdienste eingeschränkt wurden, geringer als in den USA. Zudem kamen deutsche öffentliche Arbeitsplätze mit zusätzlichen Vorteilen in Bezug auf vertragliche Vorgaben und Arbeitsbedingungen. Beispielsweise bieten solche Arbeitsplätze traditionell ein hohes Maß an Sicherheit, aufgrund unbefristeter Arbeitsverträge, bezahlter Überstunden sowie stabiler Renten- und Gesundheitsplänen.

## Der öffentliche Sektor im Wandel

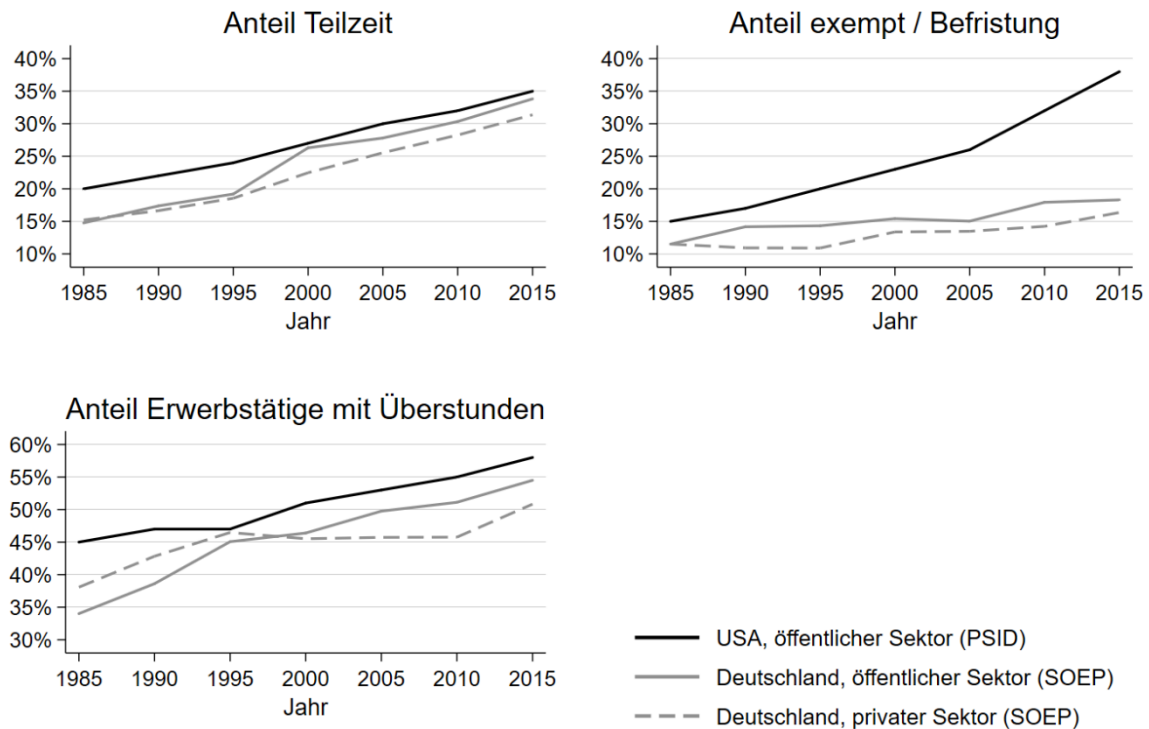
*New Governance* bzw. *New Public Management* beschreiben eine Reihe von Reformen des öffentlichen Sektors, die in den letzten drei Jahrzehnten in den USA und Deutschland zeitlich versetzt eingeführt wurden (Vries et al. 2016). Obwohl die politischen Diskurse teils unterschiedlich ausfielen, sind die übergreifenden Logiken und Ziele im Großen und Ganzen ähnlich. Es geht jeweils darum, Kosten zu senken, die Effizienz zu steigern und die Produktivität der Mitarbeiter zu erhöhen. Dies sollte jeweils durch die Einführung von Managementprinzipien aus der Privatwirtschaft erzielt werden. In den USA begann der Wandel in Form einer *Reinventing Government*-Agenda. Diese Agenda führte schließlich zur Idee des *New Governance* und entsprechenden Privatisierungslogiken für die Arbeitsweise von Bundes- und Landesorganisationen. Tatsächlich haben sich die Arbeitsbedingungen der öffentlich Angestellten in den USA in den letzten drei Jahrzehnten tiefgreifend verändert: Dies umfasst vor allem (1) die zunehmende Beschäftigung von *exempt employees*, denen weniger Rechte (beispielsweise hinsichtlich der Vergütung von Überstunden) garantiert werden, als ihnen durch den *Fair Labor Standards Act* (FLSA) zustehen würden, und (2) die Ausweitung von Vertragsverhältnissen, in denen Arbeitnehmende ohne *just cause*, also ohne legitimen Grund, und ohne Abmahnung entlassen werden können (*at-will employment*). Die Anwendung dieser Reformen hat sich in den USA teils sehr unterschiedlich entwickelt. Der Anteil der Stellen im öffentlichen Sektor, die in unsichere Beschäftigungsverhältnisse (*at-will*) umgewandelt wurden, erhöhte sich zwischen 1990 und 2007, vor allem in Texas, Georgia, Idaho, Kansas und Colorado deutlich. Auf staatlicher Ebene wurden ebenfalls zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse im Sinne der *New Governance* umgewandelt. Davon waren rund 45 Prozent der hauptamtlichen Regierungsmitarbeiter/innen im ganzen Land betroffen und insbesondere neu eingestellte Mitarbeiter/innen. Weiterhin hat die Dezentralisierung eines stark bürokratisierten Arbeitsumfeldes die Ermessensspielräume der Führungskräfte vor Ort bei der Festlegung der Arbeits- und Beschäftigungs-

bedingungen erhöht und dadurch die Zusammenarbeit im öffentlichen Sektor grundsätzlich verändert. Zusammenfassend haben die Strukturreformen zwar zu Einsparungen im öffentlichen Sektor der USA geführt, allerdings sowohl die Attraktivität der Beschäftigungsverhältnisse als auch die Arbeitsbeziehungen zwischen Vorgesetzten und Angestellten stark verändert (eine ausführlichere Darstellung der Entwicklung in den USA findet sich in Sauer et al. 2019).

In Deutschland begannen die Reformen des öffentlichen Sektors Anfang der 1990er Jahre und damit einige Jahre später als in den USA (Bogumil 2004; Briken et al. 2014; Czerwick 2007). Im Zuge der Wiedervereinigung stand die öffentliche Verwaltung vor vielen neuen Herausforderungen und begrenzten Ressourcen. So mussten mehr als zwei Millionen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes der ehemaligen DDR in den neu organisierten öffentlichen Sektor der neuen Länder integriert werden (Keller 1999). Darüber hinaus wurde der öffentliche Sektor aufgrund seiner bürokratischen Struktur, fehlender Leistungsindikatoren sowie der begrenzten Mitarbeitermotivation als ineffizient eingestuft. Die deutsche Version von *New Public Management*, das sogenannte *Neue Steuerungsmodell*, wurde daher zur Steigerung der Produktivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung eingeführt (vgl. Kuhlmann et al. 2008). Wie in den USA war die allgemeine Idee der Reform im deutschen Kontext die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors, das heißt, dass öffentliche Organisationen eher wie privatwirtschaftliche Unternehmen agieren sollten (Czerwick 2007). Die Grundidee der deutschen Version der Modernisierung des öffentlichen Sektors ähnelte in ihren Grundzügen sehr den Reformideen in den USA und anderen europäischen Ländern: Das Hauptziel bestand auch in Deutschland darin, marktorientierte Logiken und Instrumente einzuführen, um knappe öffentliche Mittel zu sparen und die Effizienz des öffentlichen Sektors zu steigern (Keller 2011). Das *Neue Steuerungsmodell* ist jedoch kein einzelnes Reformkonzept, sondern eher ein Sammelbegriff für verschiedene Reformelemente (Christensen, Lægrend 2007). Ähnlich wie in den USA gab es auch in Deutschland konkrete Auswirkungen der Reformen. So ging die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in Deutschland von 6,7 Millionen im Jahr 1991 auf 5,3 Millionen im Jahr 1995 und auf 4,9 Millionen im Jahr 2000 zurück. Die zentralen Instrumente des Personalabbaus waren Outsourcing und die Privatisierung ganzer Sparten des öffentlichen Sektors (Keller 2011). Zu den einschneidendsten Maßnahmen zählen die Umwandlung der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn in private Unternehmen Mitte der 1990er Jahre. Viele weitere Privatisierungen wurden auf kommunaler Ebene durchgeführt, da viele Kommunen ihre Versorgungseinrichtungen (Energie, Wasser, Abwasser usw.), Krankenhäuser (Deckwirth 2008) und öffentlichen Verkehrsmittel privatisierten (für eine detaillierte Dokumentation der Veränderungen dieser Sektoren in ganz Europa siehe Brandt und Schulten 2007). Outsourcing findet dahingehend statt, dass viele grundlegende Dienstleistungsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung wie Betriebsführung, aber vor allem auch viele einfache Tätigkeiten wie etwa Gebäudereinigung und -instandhaltung an Unternehmen der Privatwirtschaft ausgelagert werden. Vor der Verabschiedung der Reformen war die Arbeit im öffentlichen Sektor besonders für gering qualifizierte Arbeitnehmer/innen von Vorteil, da die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes auch für sie galten. Die Auslagerung dieser Arbeitsplätze hat dazu geführt, dass der heutige öffentliche Sektor wesentlich weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Menschen bietet (Brady, Biegert 2017). Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern wurden die Verwaltungsreformen des öffentlichen Sektors in Deutschland überwiegend von unten nach oben durchgeführt. Das bedeutet, dass die substanziellen Reformen überwiegend in der lokalen (kommunalen) Verwaltung umgesetzt wurden, während auf der Ebene der Bundes- und Landesregierungen deutlich weniger struktureller Veränderungen zu verzeichnen sind (Klages, Löffler 1996; Kuhlmann et al. 2008). Die wesentlichen Treiber der Reformen waren somit die lokalen Verwaltungen, die zu mehr Flexibilität und Dezentralisierung gedrängt wurden (Keller 2011). Kuhlmann, Bogumil und Grohs (2008) unterscheiden zwei Dimensionen der Reformen auf der Ebene

der lokalen Verwaltungen: Die externe Dimension und die interne Dimension. Die externe Dimension beschreibt die Reichweite von Dienstleistungen des öffentlichen Sektors (Leistungsvergleiche, Kundenorientierung, etc.). Die interne Dimension bezieht sich auf die Verwaltungsorganisation. Hauptteile sind Prozessinnovationen (etwa Performance Management, Controlling, dezentrales Ressourcenmanagement), organisatorische Innovationen (Corporatization und Results Center, Demontage von Hierarchien) und Personalinnovationen (etwa moderne Personalmanagementsysteme, leistungsabhängige Vergütung). Die Autor/innen kommen jedoch zu dem Schluss, dass keines der oben genannten Reformelemente in allen lokalen Verwaltungen einheitlich umgesetzt wurde. Die Reformen stärkten die Position der Verwaltungsführung gegenüber dem Verwaltungspersonal und sollten den traditionellen Behördenchef zum „Manager der Verwaltung“ machen (vergleiche zum Folgenden Czerwick 2007, S.155–157). Die Stärkung der Verwaltungsführung erleichtert im Wesentlichen die Möglichkeiten zur Abordnung und Versetzung von Personal und erweitert die Dispositionsspielräume der Verwaltungsführungen, Prämien und Zulagen für besondere Leistungen zu gewähren, sowie Beamte/innen mit dauerhaft herausragenden Leistungen vorzeitig in eine höhere Leistungsstufe aufrücken zu lassen bzw. ein Aufrücken in eine höhere Leistungsstufe zu verhindern, falls die dienstlichen Leistungen dies rechtfertigen. Durch die Umwandlung der Mitwirkungsrechte von Personalvertretungen in Informationsrechte wurde eine weitere Anpassung an privatwirtschaftliche Strukturen vorgenommen. Gerade vor dem Hintergrund der Umstrukturierung von Arbeitsprozessen sowie der Erhöhung der Arbeitsbelastung und der Messung und Kontrolle von Arbeitsleistung, liegt es nahe anzunehmen, dass sich das Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Angestellten verändert hat, da ein Hierarchiemodell „von oben nach unten“ etabliert wurde. Dies ist insbesondere deshalb relevant, da neuere arbeitsmarktsoziologische Studien darauf verweisen, dass das Wohlbefinden und die Motivation von Beschäftigten zentral davon abhängt, wie diese die Beziehung zu ihren jeweiligen Vorgesetzten bewerten (Rosigno et al. 2018; Sauer, May 2017).

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Veränderungen im öffentlichen Sektor auf die Arbeitsverhältnisse in den USA und Deutschland über die vergangenen 30 Jahre ausgewirkt haben. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist in diesem Zeitraum in den USA von circa 20 Prozent auf 35 Prozent angestiegen. In Deutschland ist diese Entwicklung noch ausgeprägter und mittlerweile auf einem ähnlichen Niveau wie in den USA. Der Vergleich mit dem privaten Sektor in Deutschland zeigt, dass der Anteil der Teilzeitbeschäftigten auch im privaten Sektor kontinuierlich angestiegen ist. Jedoch war der Anstieg, insbesondere in den Reformjahren Mitte/Ende der 1990er Jahre, im öffentlichen Sektor deutlich größer als im privaten Sektor. Bei der Teilzeitbeschäftigung gilt es allerdings zu beachten, dass, gerade in Deutschland, die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung nur bedingt als Zunahme prekärer Beschäftigung interpretiert werden kann, weil es sich dabei zu einem großen Teil sicherlich auch um freiwillige Teilzeitbeschäftigung handelt. Das zweite Schaubild zeigt den Anteil unsicherer Arbeitsverhältnisse. Auch hier sind die Anteile im öffentlichen Sektor angestiegen. In den USA hat sich der Anteil der Arbeitnehmer/innen mit weniger garantierten Rechten (*exempt employees*) deutlich erhöht. In Deutschland ist der Anteil der Beschäftigten mit geringerer Jobsicherheit aufgrund von befristeten Arbeitsverträgen ebenfalls kontinuierlich angestiegen, jedoch weniger stark als in den USA. Der Vergleich mit dem öffentlichen Sektor macht deutlich, dass in Deutschland der Anteil von befristeten Arbeitsverhältnissen im öffentlichen Sektor seit vielen Jahren größer als im privaten Sektor ist. Das dritte Schaubild zeigt den Anteil an Erwerbstätigen, die Überstunden leisten. Auch hier ist in den USA und Deutschland eine deutliche Zunahme im öffentlichen Sektor erkennbar. Im Vergleich zum privaten Sektor ist der Anteil im öffentlichen Sektor in Deutschland überproportional gestiegen, was wahrscheinlich eine direkte Folge des Stellenabbaus im öffentlichen Dienst ist.



Datengrundlage: Panel Study of Income Dynamics (PSID) und Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), eigene Berechnungen

**Abbildung 1: Entwicklung des Anteils von Teilzeit-, exempt/befristet Beschäftigten, sowie Überstunden im öffentlichen Dienst für USA und Deutschland zwischen 1985 und 2015. Für Deutschland zusätzlich die Entwicklung im privaten Sektor zum Vergleich**

Zusammenfassend zeigen die Schaubilder, dass es tatsächlich gravierende Veränderungen in der Beschäftigung des öffentlichen Sektors gab und dieser Prozess noch nicht abgeschlossen zu sein scheint. Daher stellt sich die Frage, wie die Beschäftigten des öffentlichen Sektors ihre berufliche Situation subjektiv wahrnehmen und bewerten. Dem wird im folgenden Abschnitt nachgegangen, indem wir die Auswirkungen von Teilzeitbeschäftigung, Befristung, und dem Führungsverhalten von Vorgesetzten auf die wahrgenommene Jobunsicherheit und Belastung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor analysieren.

## Wahrgenommene Jobunsicherheit und Belastung im öffentlichen Sektor

Die in diesem Abschnitt dargestellten Analysen stützen sich auf Daten des *National Survey of the Changing Workforce* (NSCW) aus den Jahren 2002 und 2006, sowie auf Daten des *Sozio-ökonomischen Panels* (SOEP) aus den Jahren 2006 und 2011. Beim NSCW handelt es sich um eine Trendbefragung, die etwa alle vier bis fünf Jahre durchgeführt wird. Wir beschränken uns auf zwei Erhebungen, in denen die für uns relevanten Fragen zur wahrgenommenen Unsicherheit und Belastung abgefragt wurden. Das SOEP ist eine Panelbefragung, die jährlich durchgeführt wird, wobei bestimmte Themen aber nur in größeren Abständen abgefragt werden. In den Jahren 2006 und 2011 wurde jeweils ein Modul einge-

setzt, in dem ähnliche Fragen zur Unsicherheit und Belastung wie im NSCW gestellt wurden. Die Frageformulierungen und Antwortkategorien sind in beiden Studien jedoch nicht identisch, weshalb wir keine statistischen Tests präsentieren, welche Faktoren in Deutschland oder den USA wichtiger sind. Die Analysen geben lediglich einen Einblick, inwieweit ähnliche Entwicklungen in den beiden Ländern erkennbar sind. Die wahrgenommene Jobunsicherheit wird durch Abfragen zur wahrgenommenen Gefährdung der aktuellen Anstellung gemessen. Die wahrgenommene Belastung wird über die Zustimmung zu Aussagen, dass die eigene Arbeit in den letzten Jahren immer mehr geworden ist, ermittelt. Die zentralen unabhängigen Variablen (Teilzeit, exempt/befristet, autoritärer Führungsstil) wurden überwiegend direkt abgefragt. Einzig die Variable zum Führungsstil der oder des Vorgesetzten wurde über Variablen generiert, in welchem Umfang Vorgesetzte ihre Entscheidungen begründen und rechtzeitig kommunizieren. Ein autoritärer Führungsstil zeichnet sich somit dadurch aus, dass Mitarbeiter/innen nicht oder nur teilweise über die Gründe von Entscheidungen der/des Vorgesetzten in Kenntnis gesetzt werden.

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse für die wahrgenommene Jobunsicherheit und die wahrgenommene Belastung für die USA und Deutschland. Der Blick auf die Einflussfaktoren für die wahrgenommene Jobunsicherheit zeigt, dass für die USA insbesondere Teilzeitverträge mit höherer Jobunsicherheit korrelieren. In Deutschland gibt es dagegen keinen Effekt der Teilzeit auf die wahrgenommene Jobunsicherheit, was verdeutlicht, dass Teilzeit in Deutschland nicht zwangsläufig einen ungewollt reduzierten Arbeitsvertrag und damit verbundene Unsicherheit mit sich bringt. Schaut man auf die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses hinsichtlich der Befristung (DE) bzw. exempt (USA), zeigt sich, dass vor allem befristet Beschäftigte in Deutschland Jobunsicherheit wahrnehmen, der exempt Status in den USA jedoch nicht zu erhöhten Unsicherheitswahrnehmungen führt. Da im öffentlichen Dienst nicht nach einer oder zwei Befristungen entfristet werden muss und dadurch befristete Beschäftigungen immer wieder verlängert werden können (sachgebundene Befristung), ist dieser Zusammenhang nachvollziehbar. Der dritte Aspekt des Führungsverhaltens von Vorgesetzten zeigt in den USA und Deutschland ähnliche Zusammenhänge: ein autoritärer Führungsstil korreliert mit größerer wahrgenommener Jobunsicherheit. Schaut man sich die Analysen für die wahrgenommene Belastung an, zeigt sich ein etwas anderes Bild. Sowohl in Deutschland als auch den USA berichten Teilzeitbeschäftigte im öffentlichen Dienst eine geringe Belastung als Vollzeitbeschäftigte. Darüber hinaus korreliert der Arbeitsvertrag (exempt) in den USA mit der wahrgenommenen Belastung. Diesen Zusammenhang kann man für Deutschland allerdings nicht zeigen, hier gibt es keine Unterschiede zwischen befristet und unbefristet Beschäftigten. Ein Ergebnis, das für beide Länder wiederum ähnlich ist, ist der Einfluss des Führungsstils der Vorgesetzten. Hier korreliert ebenfalls wieder ein autoritärer Führungsstil mit einer stärkeren wahrgenommenen Belastung. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Teilzeitverträge von Beschäftigten in den USA als problematisch wahrgenommen werden, nicht aber von Beschäftigten in Deutschland. Dies ist wahrscheinlich auf einen höheren Anteil von gewollter Teilzeitbeschäftigung in Deutschland zurückzuführen. Gemeinsam ist beiden Ländern, dass der autoritäre Führungsstil sowohl die Wahrnehmung von Jobunsicherheit als auch von Belastung zu fördern scheint, was auf die Wichtigkeit der Beziehungen am Arbeitsplatz hindeutet (siehe auch Roscigno et al. 2018).

**Tabelle 1: Einfluss der vertraglichen Regelungen und des Führungsstils des/der Vorgesetzten auf die wahrgenommene Jobunsicherheit und Belastung (USA und Deutschland)**

	Jobunsicherheit		Belastung	
	USA	DE	USA	DE
Teilzeit (Ref. Vollzeit)	0,10 <sup>***</sup>	0,01	-0,12 <sup>***</sup>	-0,03 <sup>***</sup>
	(0,02)	(0,01)	(0,02)	(0,01)
Exempt/befristet beschäftigt (1 = ja)	0,02	0,11 <sup>***</sup>	0,09 <sup>***</sup>	0,00
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Autoritärer Führungsstil der/des Vorgesetzten	0,02 <sup>*</sup>	0,08 <sup>***</sup>	0,05 <sup>***</sup>	0,05 <sup>***</sup>
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Geschlecht (1 = Frau)	0,00	0,02 <sup>*</sup>	0,07 <sup>***</sup>	0,04 <sup>***</sup>
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Migrationshintergrund (1 = ja)	0,04 <sup>*</sup>	-0,02	-0,03	0,01
	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,01)
Konstante	0,53 <sup>***</sup>	0,18 <sup>***</sup>	0,37 <sup>***</sup>	0,48 <sup>***</sup>
	(0,06)	(0,03)	(0,06)	(0,02)
Beobachtungen	1.337	5.756	1.337	5.756

Standardfehler in Klammern; kontrolliert für Alter, Bildung, Familienstand, Kinder, Bruttolohn, Betriebszugehörigkeit, Betriebsgröße.

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

Die Analysen aus Tabelle 1 stützen sich auf gepoolte Daten, da es sich für die USA lediglich um Trenddaten handelt. Die Zusammenhänge sind aus diesem Grund lediglich als korrelative Zusammenhänge zu sehen und liefern keine kausalen Effekte. Da in den SOEP Daten viele Personen an beiden betrachteten Wellen teilgenommen haben, lassen sich zumindest first-difference Regressionen schätzen, die anzeigen, inwieweit Veränderungen der unabhängigen Variablen Veränderungen in den abhängigen Variablen erklären. Die Analysen in Tabelle 2 stützen sich deshalb ausschließlich auf die deutschen Daten. Die Analysen für die wahrgenommene Jobunsicherheit zeigen ähnliche Ergebnisse wie in Tabelle 1. Jedoch zeigt sich für Teilzeit nun auch für die Jobunsicherheit in Deutschland ein signifikanter Zusammenhang. Der positive Teilzeiteffekt suggeriert, dass ein Wechsel von einer Vollzeitbeschäftigung in Teilzeit zu einer größeren wahrgenommenen Jobunsicherheit führt. Der Wechsel von einer unbefristeten in eine befristete Beschäftigung geht mit wachsender Jobunsicherheit einher, oder umgekehrt formuliert, eine Entfristung des Arbeitsverhältnisses führt zu einer Abnahme der wahrgenommenen Jobunsicherheit. Ein zunehmend autoritärer Führungsstil der oder des Vorgesetzten führt ebenfalls zu einer verstärkten wahrgenommenen Jobunsicherheit. Die Ergebnisse zur wahrgenommenen Belastung entsprechen den Befunden aus den gepoolten Modellen in Tabelle 1. Ein Wechsel von Vollzeit in Teilzeit verringert die wahrgenommene Belastung, wohingegen eine Be- oder Entfristung keine signifikanten Auswirkungen auf die wahrgenommene Belastung haben. Eine Zunahme in der Autorität des Führungsstils führt wiederum zu einer größeren wahrgenommenen Belastung. Zusammenfassend lässt sich für diese Analysen also konstatieren, dass die Ergebnisse aus den first-difference Modellen im Wesentlichen den Ergebnissen aus den gepoolten Modellen entsprechen.



**Tabelle 2: Einfluss der vertraglichen Regelungen und des Führungsstils des/der Vorgesetzten auf die wahrgenommene Jobunsicherheit und Belastung (Deutschland, first-difference Regression)**

	Jobunsicherheit	Belastung
Teilzeit (Ref. Vollzeit)	0,07* (0,04)	-0,07** (0,02)
Befristet beschäftigt (1 = ja)	0,11** (0,03)	0,01 (0,02)
Autoritärer Führungsstil der/des Vorgesetzten	0,05* (0,02)	0,04** (0,01)
Konstante	0,64*** (0,14)	0,46*** (0,09)
Beobachtungen	4.903	4.903

Standardfehler in Klammern; kontrolliert für Alter, Bildung, Familienstand, Kinder, Bruttolohn, Betriebszugehörigkeit, Betriebsgröße.

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$

## Fazit

In diesem Beitrag haben wir die Entwicklungen im öffentlichen Sektor im internationalen Vergleich mit den USA, die für viele der eingeführten Reformen Vorbild waren, nachgezeichnet. Die aggregierten Zahlen weisen darauf hin, dass die Entwicklung in Deutschland relativ ähnlich zu der in den USA verlaufen ist, wenn auch mit einiger Verzögerung und in abgeschwächter Form. Auch der Vergleich mit dem privaten Sektor zeigt, dass die Arbeitsverhältnisse öffentlicher Arbeitgeber häufiger befristet sind und beispielsweise auch der Anteil der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die Überstunden ableisten, deutlich höher ist. Diese Entwicklung wird gerade bei der Polizei und dem Gesundheitssektor häufiger medial aufgegriffen und entsprechende Reaktionen gefordert. Der bisherige Trend ist über die letzten 30 Jahre relativ stabil, allerdings häufen sich kritische Stimmen nicht nur in Deutschland, die Sparpolitik im öffentlichen Sektor zu reduzieren (vgl. auch Debatten um Lehrermangel, Kita-Plätze, etc.). Inwieweit dieser Trend also gebrochen wird, gerade vor dem Hintergrund langanhaltender wirtschaftlicher Prosperität und entsprechend hohen Steuereinnahmen nach der Weltwirtschaftskrise 2008, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Die Analysen der wahrgenommenen Jobunsicherheit zeigen, dass vor allem befristete Beschäftigungen in Deutschland für Unsicherheit sorgen. Dies ist vor dem Hintergrund von wiederholter Befristung (mit Sachgrund) nicht verwunderlich, da mit zunehmendem Alter die Chancen, eine entfristete Position in der Privatwirtschaft zu finden, geringer werden. In den USA ist die Teilzeitbeschäftigung der treibende Faktor, da Beschäftigte häufig unfreiwillig von den Normalbeschäftigungsverhältnissen abweichen. Darin besteht der deutlichste Unterschied zu Deutschland, wo Teilzeit häufiger bewusst gewählt wird und dadurch kaum Einfluss auf die Wahrnehmung der Sicherheit des Arbeitsplatzes hat. Für die wahrgenommene Jobunsicherheit und die Belastung gilt sowohl in den USA als auch in Deutschland, dass ein autoritärer Führungsstil des oder der Vorgesetzten mit größerer Unsicherheit und höherer Belastung einhergehen. Dieser Befund deckt sich mit aktuellen arbeitsmarktsoziologi-

schen Studien, die vor allem die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz und innerhalb der Organisation als wichtige Faktoren für die Zufriedenheit und das Wohlbefinden der Arbeitnehmer/innen ansehen (Roscigno et al. 2018; Sauer, May 2017). Zukünftige Studien sollten diese Zusammenhänge über einen größeren Zeitraum untersuchen, um direkte Rückschlüsse der Auswirkungen von bestimmten Strukturereformen auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ziehen zu können.

## Literatur

- Atzmüller, Roland und Christoph Hermann. 2004. Veränderung öffentlicher Beschäftigung im Prozess der Liberalisierung und Privatisierung. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 29:30–48.
- Bewley, Helen. 2006: Raising the Standard? The Regulation of Employment, and Public Sector Employment Policy. *British Journal of Industrial Relations* 44:351–372.
- Brady, David und Thomas Biegert. 2017. The rise of precarious employment in Germany. In *Prearious Work*, Hrsg. Arne L. Kalleberg und Steven P. Vallas, 245–271, Bingley, West Yorkshire: Emerald Publishing Limited.
- Brandt, Torsten und Thorsten Schulten. 2007. *Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Labour Relations: A Comparative View from Six Countries in the Postal, Hostal, Local Public Transport and Electricity Sectors*. Düsseldorf: Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) at the Hans Böckler Foundation.
- Briken, Kendra, Karin Gottschall, Sylvia Hils und Bernhard Kittel. 2014. Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle. *Zeitschrift für Sozialreform* 60:123–148.
- Czerwick, Edwin. 2007. *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes*. Wisbaden: VS.
- Demmke, Christoph und Timo Moilanen. 2010. *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt, New York: Peter Lang.
- Gottschall, Karin, Andreas Häberle, Jan-Ocko Heuer und Sylvia Hils. 2015a. *Weder Staatsdiener noch Dienstleister: Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland*. TranState Working Papers.
- Gottschall, Karin, Bernhard Kittel, Kendra Briken, Jan-Ocko Heuer, Sylvia Hils, Sebastian Streb und Markus Tepe. 2015b. *Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer*. London: Palgrave Macmillan.
- Keller, Berndt. 2008. Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven. In *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Hrsg. Reinhold Sackmann, Bernadette Jonda und Maria Reinhold, 73–94. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Berndt. 2011. After the end of stability: Recent trends in the public sector of Germany. *International Journal of Human Resource Management* 22:2331–2348.
- Keller, Berndt und Hartmut Seifert. 2014. Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst. *WSI Mitteilungen* 67.
- Klages, Helmut und Elke Löffler. 1996. A new steering model in Germany: the ideal solution to the problems of guaranteeing a self-sustaining development of New Public Management. *IIAS Conference*, Beijing.
- Kuhlmann, Sabine, Jörg Bogumil und Stephan Grohs. 2008. Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"? *Public Administration Review* 68:851.
- Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel und Vincent Homburg. 2007. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Roscigno, Vincent J., Carsten Sauer und Peter Valet. 2018. Rules, Relations, and Work. *American Journal of Sociology* 123:1784–1825.

- Sauer, Carsten und Meike J. May. 2017. Determinants of just earnings: The importance of comparisons with similar others and social relations with supervisors and coworkers in organizations. *Research in Social Stratification and Mobility* 47:45–54.
- Sauer, Carsten, Peter Valet, Vincent J. Roscigno und George Wilson. 2019. Neoliberalism's Public-Sector Impact: The U.S. and Germany Compared. In *Oxford Handbook of Job Quality*, Hrsg. Chris Warhurst, Christopher Mathieu und Rachel Dwyer. Oxford: Oxford University Press.
- Vries, Hanna, Victor Bekkers und Lars Tummers. 2016. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration* 94:146–166.
- Wilson, George und Vincent J. Roscigno. 2015. End of an era? Managerial losses of African American and Latinos in the public sector. *Social Science Research* 54:36–49.
- Wilson, George, Vincent J. Roscigno und Matt L. Huffman. 2013. Public Sector Transformation, Racial Inequality and Downward Occupational Mobility. *Social Forces* 91:975–1006.
- Wilson, George, Vincent J. Roscigno und Matt Huffman. 2015. Racial Income Inequality and Public Sector Privatization. *Social Problems* 62:163–185.