

8

TITELTHEMA

- 8 **Mehr Aufgaben, weniger Personal**
Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltungen wurde binnen zwei Jahrzehnten radikal zurückgefahren. Die negativen Folgen sind deutlich zu spüren.
VON JÖRG BOGUMIL UND MARC SEUBERLICH
- 14 **Social Media und Personalratsarbeit**
Beim Einsatz sozialer Medien durch Beschäftigte entstehen für sie datenschutzrechtliche Risiken.
VON SILKE GREVE
- 17 **Niedersächsische Arbeitszeitstudie**
Für Lehrkräfte in Niedersachsen sind überlange Arbeitszeiten längst Realität. Eine aktuelle Studie zeigt deren wahres Ausmaß.
VON FRANK MUSSMANN
- 21 **»Kitt unserer Gesellschaft«**
Interview mit Elke Hannack

22

PERSONALRATSARBEIT

- 22 **Neue Möglichkeiten**
Änderungen im BPersVG bringen neue Handlungsformen für Personalräte – vorerst nur beim BND und bei der Bundeswehr.
VON ANDREAS GRONIMUS

28

ARBEITS- UND TARIFRECHT

- 28 **Zehn Jahre Gleichbehandlungsgesetz**
Gegen Diskriminierung kann sich rechtlich zur Wehr gesetzt werden. Auch wenn damit schon einiges erreicht wurde, bleibt noch viel zu tun.
VON MARTA BÖNING UND MICHA KLAPP

34

BEAMTENRECHT

- 34 **Pervertierung der Bestenauslese**
Bei der Bestenauslese ist nach aktueller Rechtsprechung ausschließlich auf das bisher wahrgenommene Statusamt abzustellen.
VON EBERHARD BADEN

42

RECHTSPRECHUNG

- 42 **Recht kompakt**
- 44 **Mitbestimmung beim Verlagern der Regelarbeitszeit auf Samstage in Anlassfällen**
OVG Berlin-Brandenburg vom 9.6.2016
MIT PRAXISHINWEIS VON ENRICO PÄTZEL
- 47 **Verkürzung der Stufenlaufzeit und Gleichbehandlungsgrundsatz**
BAG vom 9.6.2016
MIT PRAXISHINWEIS VON DETLEV NITSCHKE
- 50 **Altersdiskriminierung bei Einkommenssicherung nach TV UmBw**
BAG vom 18.2.2016
MIT PRAXISHINWEIS VON MICHAEL KRÖLL
- 54 **Zugang zur Dienststelle für Personalratsmitglieder trotz Hausverbot**
VG Mainz vom 14.10.2016
MIT PRAXISHINWEIS VON MONIKA ERTELT

RUBRIKEN

- 3 **Editorial**
- 6 **Magazin**
- 13 **Buchbesprechung**
- 57 **Impressum** (mit Verlagsmitteilung)
- 58 **Die Letzte Seite**
- 58 **Vorschau**

Der Personalrat online ✕



derpersonalrat.de

- Kostenlos für registrierte Abonnenten
- ▶ Zugriff auf das Online-Archiv mit allen Beiträgen seit 2006
 - ▶ die im Heft angegebenen Zusatzinfos

▶ Zugang über www.derpersonalrat.de/registrierung



Mehr Aufgaben, weniger Personal

ÖFFENTLICHER DIENST *Der Personalbestand der öffentlichen Verwaltungen wurde binnen zwei Jahrzehnten radikal zurückgefahren – in einigen Bereichen mehr, in anderen etwas weniger. Die negativen Folgen sind deutlich zu spüren.*

VON JÖRG BOGUMIL UND MARC SEUBERLICH



Seit 1991 waren Personalveränderungen im öffentlichen Dienst in der Regel gleichbedeutend mit Personalabbau.¹ Erst 2008 konnte diese Abwärtsbewegung gestoppt und in einen bis heute anhaltenden leichten Anstieg der Beschäftigtenzahlen umgekehrt werden. Vom Niveau der Jahrtausendwende sind wir indes noch weit entfernt. Waren 2000 noch 4,9 Millionen Menschen beim Bund, den Ländern, Kommunen und in der Sozialversicherung beschäftigt, waren es 2008 nur noch 4,5 Millionen (-8,2 Prozent). 2015 war diese Zahl wieder leicht angestiegen – auf 4,65 Millionen (5,4 Prozent).

Personalabbau in den Ebenen

Das ganze Ausmaß des Personalabbaus wird sichtbar, wenn man den Vergleich zieht zwischen den Jahren 1991 (dem Höhepunkt des Personalbestands) und 2010. In diesen zwei Jahrzehnten ist die Anzahl der Beschäftigten im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst einschließlich der Zweckverbände und des Bundeseisenbahnvermögens von 6,7 Millionen auf knapp 4,6 Millionen gesunken.² Dies entspricht einem Abbau von 31 Prozent. Berücksichtigt man allerdings die insbesondere auf kommunaler Ebene zu verzeichnenden Ausgliederungen aus den Kernhaushalten (Krankenhäuser, kommunale Wirtschaftsunternehmen) und den Rückgang der militärischen Beschäftigung nach Ende des Kalten Krieges, so sind es »nur« noch 11 Prozent.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Teilzeittätigkeit ständig zunimmt, so dass die reine Zahl der Beschäftigten immer weniger aussagt. Deshalb ist die Orientierung an den Vollzeitäquivalenten (VZE) vorzuziehen, die seit dem Jahr 2000 regelmäßig ausgewiesen wird (hierzu Tabelle 1 und Abbildung 1 auf Seite 10). Betrachtet man die Entwicklung der letzten 15 Jahre auf diese Weise, so liegen die VZE mit aktuell 4,09 Millionen rund 7,9 Prozent niedriger als 2000, nachdem zum Zeitpunkt des Tiefstands 2008 der Rückgang bereits bei 11,6 Prozent lag (3,92 Millionen).

Die Personalveränderungen folgen aber nicht in allen Teilen des öffentlichen Dienstes dem gleichen Muster. Im Bund nimmt die Zahl der VZE kontinuierlich ab und ist 2015

DARUM GEHT ES

- 1.** Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist zwischen 1991 und 2010 massiv reduziert worden.
- 2.** Zudem wurde Teilzeitbeschäftigung zu Lasten von Vollzeitstellen stark ausgeweitet.
- 3.** Trotz zaghaften Gegensteuerns in den letzten Jahren hat die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen darunter gelitten.

¹ Vesper, Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland. Gutachten im Auftrag der IMK, 2012; Derlien, Öffentlicher Dienst im Wandel, in: König, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 229 ff.; Kuhlmann, Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization, in: Hoffmann-Martinet/Wollmann (Hrsg.), Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison; Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2009.

² Vesper, a.a.O.

mit 468.2400 auf einem neuen Tiefpunkt angekommen (19,1 Prozent seit 2000). Diesen hatten die Länder und Kommunen schon 2008 erreicht. Von 2000 bis 2008 sank die Zahl der VZE um 9,4 Prozent (Länder) bzw. 18,2 Prozent (Kommunen). Seitdem ist diese Zahl bei Ländern und Kommunen aber wieder um 5,1

bzw. 9,3 Prozent gestiegen. Einzig im kleinsten Beschäftigungsbereich, der Sozialversicherung (inklusive Bundesagentur für Arbeit), liegt die Zahl der VZE heute höher (2,3 Prozent), was zum Teil auf die erstmalige Erfassung der Betriebskrankenkassen zurückzuführen ist und daher ein rein statistischer Effekt ist.

TABELLE 1

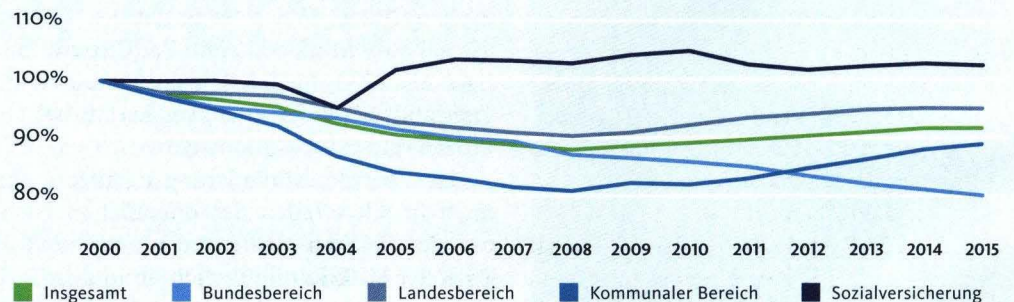
Zahl der Vollzeitäquivalente im öffentlichen Dienst und Veränderung zum Vorjahr (in 1.000)

Jahr	Insgesamt	Zum Vorjahr	Bund	Zum Vorjahr	Länder	Zum Vorjahr	Kommunen	Zum Vorjahr	Sozialversicherung	Zum Vorjahr
2000	4.438,8		578,7		2.170,2		1.371,2		318,7	
2001	4.333,2	-2,4	562,4	-2,8	2.122,0	-2,2	1.330,6	-3,0	318,2	-0,2
2002	4.292,1	-0,9	551,7	-1,9	2.120,8	-0,1	1.301,3	-2,2	318,4	+0,1
2003	4.237,9	-1,3	547,1	-0,8	2.110,5	-0,5	1.264,4	-2,8	315,9	-0,8
2004	4.111,1	-3,0	541,2	-1,1	2.071,1	-1,9	1.195,2	-5,5	303,6	-3,9
2005	4.030,4	-2,0	531,2	-1,8	2.015,1	-2,7	1.159,7	-3,0	324,5	+6,9
2006	3.995,7	-0,9	523,6	-1,4	1.996,6	-0,9	1.145,6	-1,2	329,9	+1,7
2007	3.956,1	-1,0	519,5	-0,8	1.978,6	-0,9	1.129,1	-1,4	329,0	-0,3
2008	3.921,9	-0,9	506,3	-2,5	1.966,8	-0,6	1.121,4	-0,7	327,4	-0,5
2009	3.953,8	+0,8	504,0	-0,5	1.981,4	+0,7	1.136,5	+1,3	331,8	+1,4
2010	3.973,6	+0,5	500,3	-0,7	2.006,9	+1,3	1.132,2	-0,4	334,3	+0,7
2011	4.001,5	+0,7	496,3	-0,8	2.031,6	+1,2	1.146,3	+1,2	327,2	-2,1
2012	4.026,2	+0,6	487,3	-1,8	2.046,3	+0,7	1.167,4	+1,8	325,1	-0,6
2013	4.057,4	+0,8	479,2	-1,7	2.062,2	+0,8	1.189,5	+1,9	326,5	+0,4
2014	4.083,0	+0,6	473,7	-1,1	2.069,4	+0,3	1.212,3	+1,9	327,6	+0,3
2015	4.087,2	+0,1	468,2	-1,2	2.066,7	-0,1	1.225,3	+1,1	326,9	-0,2

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung, Statistisches Bundesamt 2016, Stand ist jeweils der 30.6.

ABBILDUNG 1

Entwicklung der Vollzeitäquivalente zwischen 2000 und 2015 (2000 = 100):



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung, Statistisches Bundesamt 2016, Stand ist jeweils der 30.6.

Vergleicht man nun die Entwicklung von VZE und der Beschäftigtenzahlen, so fällt der Rückbau der VZE (7,9 Prozent) zwischen 2000 und 2015 höher aus als der Beschäftigtenabbau (5,4 Prozent). Während der Rückgang der Bundesbeschäftigten (18,1 Prozent) aufgrund des sehr hohen Anteils Vollzeitbeschäftigter beim Bund ungefähr dem Rückgang der VZE (19,1 Prozent) entspricht, ist die Diskrepanz bei der Entwicklung der Landes- (-1,8 Prozent, VZE: 9,4 Prozent) und Kommunenbeschäftigten (-8,4 Prozent; VZE: 18,2 Prozent) größer. Das liegt an der kontinuierlich wachsenden Zahl der Teilzeitbeschäftigten (ohne Altersteilzeit) im öffentlichen Dienst. Diese liegt nach stetigem Wachstum im Jahr 2015 bei 1,15 Millionen, wodurch ihr Anteil an den Gesamtbeschäftigten mit 29,7 Prozent einen neuen Höhepunkt erreicht hat. Umgekehrt fiel die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ab der Nachwendezeit massiv und hat sich erst 2008 stabilisieren können. Seither nimmt ihre Zahl leicht zu, bleibt aber 14,6 Prozent unterhalb des Niveaus von 2000.

Analyse von einzelnen Aufgabenbereichen

Am meisten aussagekräftig ist zudem nicht das generelle Ausmaß der Personalveränderungen im gesamten öffentlichen Dienst, sondern die Veränderungen in einzelnen Aufgabenbereichen. Beim Bund war der Abbau von VZE zwischen 2005 und 2015 besonders im Aufgabenbereich Verteidigung groß (-18,7 Prozent), wohingegen zum Beispiel im Bereich politische Führung und zentrale Verwaltung (+13,5 Prozent), der Finanzverwaltung (+4,7 Prozent) und bei der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (+6,4 Prozent) ein Aufbau an Vollzeitäquivalenten stattfand. Bei den Ländern gab es seit 2005 einen starken Anstieg der VZE an Hochschulen (wissenschaftliches wie technisches Personal), der unter anderem auf die erheblich steigenden Studierendenzahlen zurückzuführen ist.³ In anderen Aufgabenfeldern dagegen blieb die Zahl der VZE weitgehend stabil (Polizei) oder veränderte sich in geringem Ausmaß (allgemeinbildende und berufliche Schulen +3,1 Prozent, Rechtsschutz -5,4 Prozent). Auf der kommunalen Ebene gab es erhebliche Zuwächse der VZE in den Bereichen Kindertagesstätten und Soziale Hilfen, einen signifikanten Abbau dagegen bei der Bauverwaltung.

Allerdings muss weiter beachtet werden, dass auch innerhalb dieser Aufgabenbereiche unterschiedliche Personalentwicklungen stattgefunden haben. So ist zum Beispiel nach unseren Erkenntnissen aufgrund früherer Untersuchungen⁴ das Personal im Bereich des Naturschutzes stärker abgebaut worden als im Immissionsschutz (beides Umwelt). Ein anderes Beispiel sind die Finanzämter: Dort haben diejenigen Stellen, die speziell der Verfolgung von Steuerflüchtigen gewidmet sind (Steueraufsicht), numerisch zugenommen. Insgesamt haben aber die Finanzverwaltungen der Länder zum Beispiel seit 2005 rund vier Prozent ihrer VZE verloren.

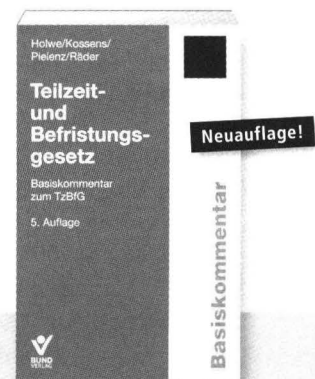
»Personalabbau führt zu nicht unerheblichen Vollzugsschwächen.«

JÖRG BOGUMIL UND MARC SEUBERLICH

Zu den Wirkungen von Personalveränderungen im öffentlichen Dienst in Deutschland gibt es bisher wenig systematische Forschung. Aktuelle Studien in ausgewählten Bereichen der Landesverwaltung zeigen jedoch, dass ein Personalabbau, insbesondere wenn es zusätzliche Aufgabenanlagerungen gibt, zu nicht unerheblichen Vollzugsschwächen führt.⁵

In der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg, die im Vergleich mit anderen großen Bundesländern die schlechteste Personalausstattung hat, zeigen sich deutliche Elemente einer »Mangelverwaltung« (bei den nicht anlassbezogenen Kontrollen, bei konzeptioneller Arbeit und Beratungstätigkeiten); tendenziell ist das in den Landratsämtern in größerem Ausmaß der Fall als in den Regierungspräsidien (vgl. Abbildung 2 auf Seite 12).

Aber auch in der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen wird deutlich, dass angesichts einer nicht unerheblichen Aufgabenverdich-



Teilzeit und Befristung

Joachim Holwe / Michael Kossens
Cornelia Pielenz / Evelyn Räder
Teilzeit- und Befristungsgesetz
Basiskommentar zum TzBfG
5., überarbeitete und aktualisierte
Auflage
2016. 355 Seiten, kartoniert
€ 34,90
ISBN: 978-3-7663-6515-6

www.bund-verlag.de/6515



kontakt@bund-verlag.de
Info-Telefon: 069 / 79 50 10-20

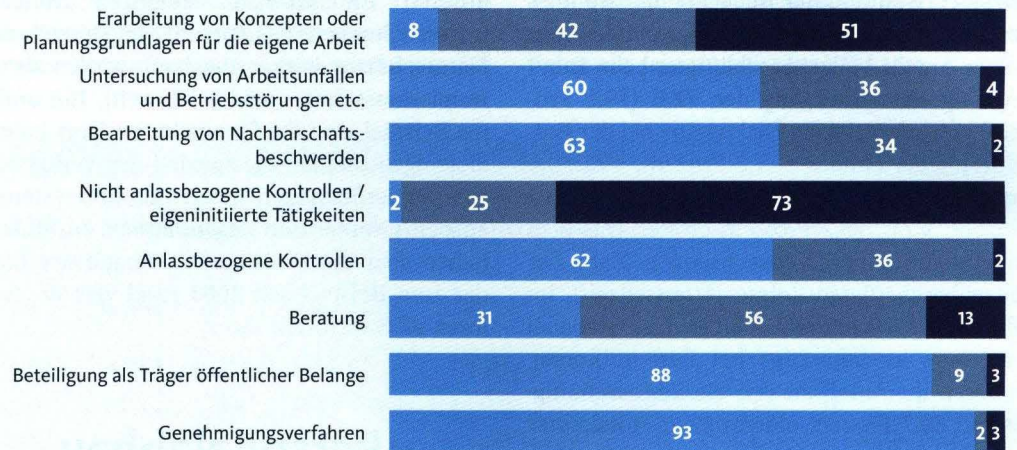
3 Seuberlich, Lokale Hochschulpolitik in der Wissenschaftsregion Ruhr – Bedeutung, Strukturen, Chancen, in: Bogumil/Heinze, Auf dem Weg zur Wissenschaftsregion Ruhr. Regionale Kooperationen als Strategie, 2015.

4 Vgl. Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig, Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30), 2007.

5 Bogumil/Fahlbusch/Kuhn, Weiterentwicklung der Schulaufsicht in NRW. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums NRW, 2016; Bogumil/Bogumil/Ebinger/Grohs, Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 2016.

ABBILDUNG 2

Prioritätensetzung der Aufgabenwahrnehmung in der Umweltverwaltung (Landratsämter)

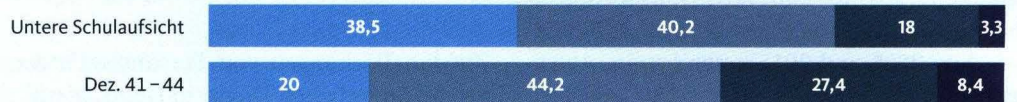


■ Wird vorrangig vollzogen ■ Wird nachrangig vollzogen ■ Wird unzureichend vollzogen (Angabe in Prozent)

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung, Statistisches Bundesamt 2016, Stand ist jeweils der 30.6.

ABBILDUNG 3

»Über die Ergebnisse von Lernstandserhebungen tausche ich mich (in der Schulaufsicht) regelmäßig aus«



■ Stimme gar nicht zu ■ Stimme eher nicht zu ■ Stimme eher zu ■ Stimme völlig zu (Angabe in Prozent)

LITERATURHINWEIS

Sebastian Brandl/
Bernhard Stelzl, Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst, Arbeitspapier 290 der Hans-Böckler-Stiftung, 2013.
www.boeckler.de/pdf/p_arbp_290.pdf

tung bei abnehmender Personalausstattung bestimmte Tätigkeiten, die eigentlich zu den Kernbestandteilen der Tätigkeit gehören, nicht wahrgenommen werden (können), wie zum Beispiel der Austausch über Ergebnisse von Lernstandserhebungen in der Schulaufsicht (vgl. Abbildung 3 auf dieser Seite).

Fazit

Unter dem Strich zeigt sich: Der jahrzehntelange Personalabbau im öffentlichen Dienst ist nicht ohne Folgen geblieben. In etlichen Aufgabenbereichen hat er inzwischen dessen Leistungsfähigkeit deutlich eingeschränkt. Dieser problematische Trend wird noch da-

durch verstärkt, dass es in vielen Sektoren der öffentlichen Verwaltungen zu einer Aufgabenanreicherung gekommen ist. Um den öffentlichen Dienst auf wachsende zukünftige Aufgaben einzustellen, muss also noch sehr viel getan werden.◀



Prof. Dr. Jörg Bogumil,
Lehrstuhl Öffentliche Verwaltung,
Stadt- und Regionalpolitik,
Ruhr-Universität Bochum.



Dr. Marc Seuberlich, wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum.