



Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

IFO ZENTRUM FÜR ÖFFENTLICHE FINANZEN UND POLITISCHE ÖKONOMIE

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/380

A23

Personal der öffentlichen Verwaltung in
Nordrhein-Westfalen:
Entwicklungen und Handlungsoptionen
zur Neustrukturierung

Niklas Potrafke
Stefan Koriath
Markus Reischmann
Marina Riem

Impressum

Gutachten im Auftrag der Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte (EK III) des Landtages Nordrhein-Westfalen

Bearbeitet von:

Professor Dr. Niklas Potrafke
Markus Reischmann
Marina Riem



Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
Poschingerstraße 5
81679 München
Tel.: +49 (0) 89 / 92 24-0
www.ifo.de

In Kooperation mit:

Professor Dr. Stefan Koriath

Ludwig-Maximilians-Universität München
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München

München im Dezember 2014

Inhalt

Management Summary	5
1. Einleitung.....	9
2. Personalpolitik in Nordrhein-Westfalen.....	13
2.1 Personalausgaben und Ausgliederungen	13
2.2 Entwicklung der Personalausgaben im Zeitverlauf.....	18
2.3 Personalausgaben und Vollzeitäquivalente im Ländervergleich.....	21
2.4 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes.....	24
3. Personal des Landes	30
3.1 Entwicklung im Zeitverlauf	30
3.2 Regionale Verteilung	35
3.3 Beamtenintensität	39
4. Personal der Gemeinden.....	41
4.1 Entwicklung im Zeitverlauf	41
4.2 Regionale Verteilung	43
5. Demographieeffekte	45
5.1 Bevölkerungsrückgang.....	45
5.2 Altersstruktur	46
5.3 Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben	46
6. Handlungsoptionen des Landes.....	48
6.1 Ausgangslage und Ziele	48
6.2 Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts.....	50
6.3 Entwicklungsmöglichkeiten.....	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungssaldo des Landes Nordrhein-Westfalen	10
Abbildung 2: Ausgabenstruktur (2012)	13
Abbildung 3: Personalausgabenstruktur (2012)	14
Abbildung 4: Personalausgaben in Kern- und Extrahaushalten (2012)	17
Abbildung 5: Vollzeitäquivalente (2012)	18
Abbildung 6: Entwicklung der Personalausgaben (Kernhaushalte)	19
Abbildung 7: Personalausgaben pro Kopf im Ländervergleich (Kernhaushalt)	22
Abbildung 8: Vollzeitäquivalente pro Kopf im Ländervergleich	23
Abbildung 9: Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte	24
Abbildung 10: Beschäftigte im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst	25
Abbildung 11: Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes	27
Abbildung 12: Beamte des unmittelbaren öff. Dienstes nach Besoldungsgruppe	29
Abbildung 13: Personal des Landes	30
Abbildung 14: Personal des Landes im Bereich Polizei	31
Abbildung 15: Personal des Landes im Justizsystem	32
Abbildung 16: Personal des Landes im Schulsystem	33
Abbildung 17: Personal des Landes im Hochschulsystem	34
Abbildung 18: Regionale Verteilung des Personals des Landes	36
Abbildung 19: Regionale Verteilung des Personals des Landes im Bereich Polizei	37
Abbildung 20: Regionale Verteilung des Personals des Landes im Bereich Justiz	38
Abbildung 21: Regionale Verteilung des Personals des Landes im Bereich Schule	39
Abbildung 22: Personal der Gemeinden	41
Abbildung 23: Personal der Gemeinden im Bereich der zentralen Verwaltung	42
Abbildung 24: Regionale Verteilung des Personals der Gemeinden	43
Abbildung 25: Regionale Verteilung des Personals der Gemeinden im Bereich der zentralen Verwaltung	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vollzeitäquivalente des Landes pro 1000 Einwohner (2013)	58
Tabelle 2: Vollzeitäquivalente der Gemeinden pro 1000 Einwohner (2013)	59
Tabelle 3: Beschäftigte gesamt	60
Tabelle 4: Beschäftigte des unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienstes	60
Tabelle 5: Beschäftigte gesamt nach Beschäftigungsbereich	61
Tabelle 6: Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes	62
Tabelle 7: Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes nach Beschäftigungsbereich	62
Tabelle 8: Beamte und Richter des unmittelbaren öffentlichen Dienstes	63
Tabelle 9: Beamte und Richter des unmittelbaren öffentlichen Dienstes nach Besoldungsstufen	63
Tabelle 10: Beschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahn und Aufgabenbereich insgesamt (2013)	64
Tabelle 11: Beschäftigte des Landes rechtlich selbstständiger Einrichtungen nach Dienstverhältnis, Laufbahn und Aufgabenbereich (2013)	64
Tabelle 12: Vollzeitäquivalente des Landes in den kreisfreien Städten (2013)	65
Tabelle 13: Vollzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Ministerialbereichen (2012)	66
Tabelle 14: Teilzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Ministerialbereichen (2012)	68
Tabelle 15: Vollzeitäquivalente der Gemeinden in den kreisfreien Städten (2013)	69
Tabelle 16: Vollzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Altersgruppen (2012)	70
Tabelle 17: Teilzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Altersgruppen (2012)	70

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
DRAnpG	Dienstrechtsanpassungsgesetz
EW	Einwohner
FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
HFG	Hochschulfreiheitsgesetz
GG	Grundgesetz
GV	Gemeindeverband
IT NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
LBG	Landesbeamtenengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOG	Landesorganisationsgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
VÄ	Vollzeitäquivalente
VV-BHO	Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

Management Summary

1. Die direkten Personalausgaben stellten im Jahr 2012 mit ca. 37% der Gesamtausgaben des Landes und ca. 24% der Gesamtausgaben der Gemeinden nach den Zuweisungen und Zuschüssen den zweitgrößten Ausgabenposten in Nordrhein-Westfalen dar. Nach Hinzurechnung der indirekten Personalausgaben in Extrahaushalten steigen die Personalausgaben des Landes im Jahr 2012 von 21,8 Mrd. Euro auf 25,0 Mrd. Euro (43% der Gesamtausgaben) und die Personalausgaben der Gemeinden von 11,6 Mrd. Euro auf 13,2 Mrd. Euro (28% der Gesamtausgaben) an. Aufgrund des hohen Anteils der direkten und indirekten Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landes und der Gemeinden ist es notwendig, dass Konsolidierungsbemühungen zur Einhaltung der Schuldenbremse auch an den Personalausgaben ansetzen.
2. Die Transparenz der Personalausgaben wird durch organisatorische und haushaltstechnische Veränderungen erschwert. So wurden öffentliche Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und auf öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit eigenem Rechnungswesen übertragen (Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlicher Rechtsform). Mit der Ausgliederung von Verwaltungsbereichen in FEU entfällt der Ausweis der entsprechenden Personalausgaben im Kernhaushalt. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse aufgrund indirekter Personalausgaben steigen. In den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Aufsicht des Landes sind insbesondere Beschäftigte der öffentlichen Hochschulen, der Fachhochschulen und der Hochschulkliniken erfasst. In den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Aufsicht der Gemeinden sind insbesondere Beschäftigte der Krankenhäuser und der Ver- und Entsorgung erfasst.
3. Die direkten Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes Nordrhein-Westfalen pro Kopf lagen im Jahr 2012 mit 1.220 Euro unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 1.331 Euro. Dies ist auf Ausgliederungen, Kostenvorteile aufgrund der hohen Bevölkerungszahl und den hohen Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Die Personalausgaben pro Kopf der Gemeinden liegen mit 651 Euro über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 614 Euro.
4. Die Zahl der Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner des Landes Nordrhein-Westfalen lag im Jahr 2012 mit 21,7 unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 24,1. Die Zahl der Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner der Ge-

meinden lag mit 15,3 in Nordrhein-Westfalen über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 14,6.

5. Auf Landesebene sind die Polizei, Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten, allgemeinbildende und berufliche Schulen, öffentliche Hochschulen und Berufsakademien und Hochschulkliniken besonders personalintensiv. Auf Gemeindeebene gilt entsprechendes für die zentrale Verwaltung.
6. Die verschiedenen Regionen innerhalb Nordrhein-Westfalens unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe und Struktur. Mit den unterschiedlichen regionalen Begebenheiten variiert der Grad an Bereitstellung öffentlicher Güter und deren Kosten. Die Vollzeitäquivalente pro Kopf im Bereich der Polizei und des Justizsystems sind in dichtbesiedelten Regionen höher. Bei der Verteilung des Schulpersonals ist dies anders: In den Ballungsgebieten gibt es weniger Vollzeitäquivalente pro Kopf als in den weniger besiedelten Gebieten. Eine Erklärung hierfür ist, dass in dichtbesiedelten Regionen Schulklassen größer sind. In ländlicheren Regionen dagegen werden Schulen auch mit kleineren Schulklassen unterhalten.
7. Der demographische Wandel stellt die Personalpolitik der Länder vor neue Herausforderungen. Der demographische Wandel ist durch eine schrumpfende und alternde Bevölkerung gekennzeichnet, wodurch der relative und absolute Anteil der Einwohner im Erwerbsalter sinkt. Oft können die Ausgaben für bestimmte öffentliche Leistungen aufgrund von Kostenremanenzen nicht proportional zum Rückgang der Bevölkerung reduziert werden. Kostenremanenzen fallen insbesondere in der öffentlichen Verwaltung und dem Unterhalt von Infrastruktur (bspw. Schulen, Entsorgungssysteme) an. Auf Länderebene kann das Kostenremanenzproblem in bestimmten Fällen durch die Zusammenlegung von öffentlichen Einrichtungen in benachbarten Ländern (bspw. Statistische Landesämter, Landesvermessungsämter, Fachschulen für Polizei, Hochschulen) und auf Gemeindeebene durch Verwaltungs- und Gebietsreformen gelöst werden.
8. Die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung hat unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen öffentlichen Aufgabenbereiche. So dürfte die Nachfrage in den Bereichen Schulen, Hochschulen, und öffentliche Sicherheit und Justiz sinken. Dagegen dürfte es im Bereich der Krankenhäuser zu einer steigenden Nachfrage kommen. Im Bereich der sozialen Sicherung sind in einigen Bereichen Nachfragerückgänge zu erwarten (bspw. Jugendhilfe), während die Nachfrage nach Sozialhilfe steigen dürfte. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf Kindertages-

stätten ist schwer einzuschätzen, da ein Rückgang der Geburten zwar zu einem Nachfragerückgang, die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen jedoch zu einem Nachfrageanstieg führt. Im Bereich der Verwaltung sind keine Demographieeffekte zu erwarten.

9. Im Zeitraum von 1995 bis 2013 hat es keine starke Veränderung der Zahl der im öffentlichen Dienst im weiteren Sinne Beschäftigten gegeben. Die relative Konstanz der Beschäftigtenzahl hat damit zu tun, dass der Aufgabenbestand des Landes und der Kommunen in etwa gleich geblieben ist; dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Aufgaben, vor allem im Infrastruktur- und Sozialbereich, bundesgesetzlich vorgeschrieben sind und nicht zur Disposition des Landes(gesetzgebers) stehen.
10. Bei bestimmten Tätigkeitsfeldern außerhalb der Eingriffsverwaltung kann die Abschaffung des Beamtenstatus erwogen werden. Kontrovers wird dies vor allem bei Lehrern diskutiert. Auch im Lichte des Art. 33 Abs. 4 GG steht bei Lehrern die pädagogische Tätigkeit ganz im Vordergrund, die nicht dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen ist.
11. Zu erwägen ist ein verändertes Personalmanagement mit mehr Flexibilität im öffentlichen Dienst, gerade im Sinne einer Attraktivitätssteigerung der Arbeitsfelder für potentielle Bewerber. Hier stehen dem Gesetzgeber zahlreiche Möglichkeiten offen: Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten, leistungsabhängige Vergütungselemente, die Vergabe von Führungspositionen auf Probe und auf Zeit, die Ausweitung der Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung, Veränderungen des Laufbahnprinzips, umfassende Einführung von Budgetierung und Controlling.
12. Um eine größere Mobilität zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu erreichen, ist einerseits, bei einem Wechsel des Beamten in die Privatwirtschaft, die Möglichkeit zu erwägen, statt der gegenwärtigen Nachversicherung in der Rentenversicherung eine Mitnahme der beamtenrechtlichen Versorgungsansprüche zu eröffnen. Die hier bestehenden Nachteile sind gegenwärtig das große Hindernis größerer Durchlässigkeit. In anderer Richtung sind die Altersgrenzen für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst zu überdenken. Beide Maßnahmen haben derzeit aber wohl kaum Verwirklichungschancen – sie würden Mehrkosten verursachen und damit dem Ziel einer Einsparung im Personalbereich zuwiderlaufen.
13. Ein besonders heikles, in Anbetracht der geschilderten finanziellen Zwänge und des ab 2020 aufgrund der Schuldenbremse geltenden Neuverschuldungsverbots der Länder unter Umständen aber notwendiges Mittel zur Steuerung tragfähiger Perso-

nalkosten ist die Absenkung der Besoldung. Eine solche unterliegt den durch Art. 33 Abs. 5 GG gezogenen Grenzen. Maßvolle Absenkungen können linear oder progressiv ausgestaltet und auch regional differenziert sein. Zulässig ist auch – als milderer Mittel im Verhältnis zur Absenkung der Besoldung – die Abkoppelung der Beamtenbesoldung von den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst.

14. Vermutlich unvermeidlich wegen des begrenzten Einspareffekts anderer Maßnahmen wird es sein, Personal in allen Bereichen der Landes- und Kommunalverwaltung abzubauen. Den Weg hierzu muss der Haushaltsgesetzgeber durch den Wegfall von Planstellen bestreiten.
15. Trotz des hohen Einsparendrucks im Personalbereich und der rechtlich begrenzten Handlungsmöglichkeiten muss die Qualität der Verwaltung insgesamt gesichert werden. Der Weg dorthin ist durch die Begriffe Flexibilisierung, Dezentralisierung und Segmentierung gekennzeichnet. Jedenfalls im öffentlichen Dienstrecht hat das Land als Gesetzgeber hierzu inzwischen die nötigen Handlungsmöglichkeiten. Die Diskussion um die Zukunft der Verwaltung muss außerhalb des Personalbereichs eine umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritik in den zur Disposition des Landes stehenden Bereichen einschließen, ferner eine Überprüfung der jetzigen Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus.

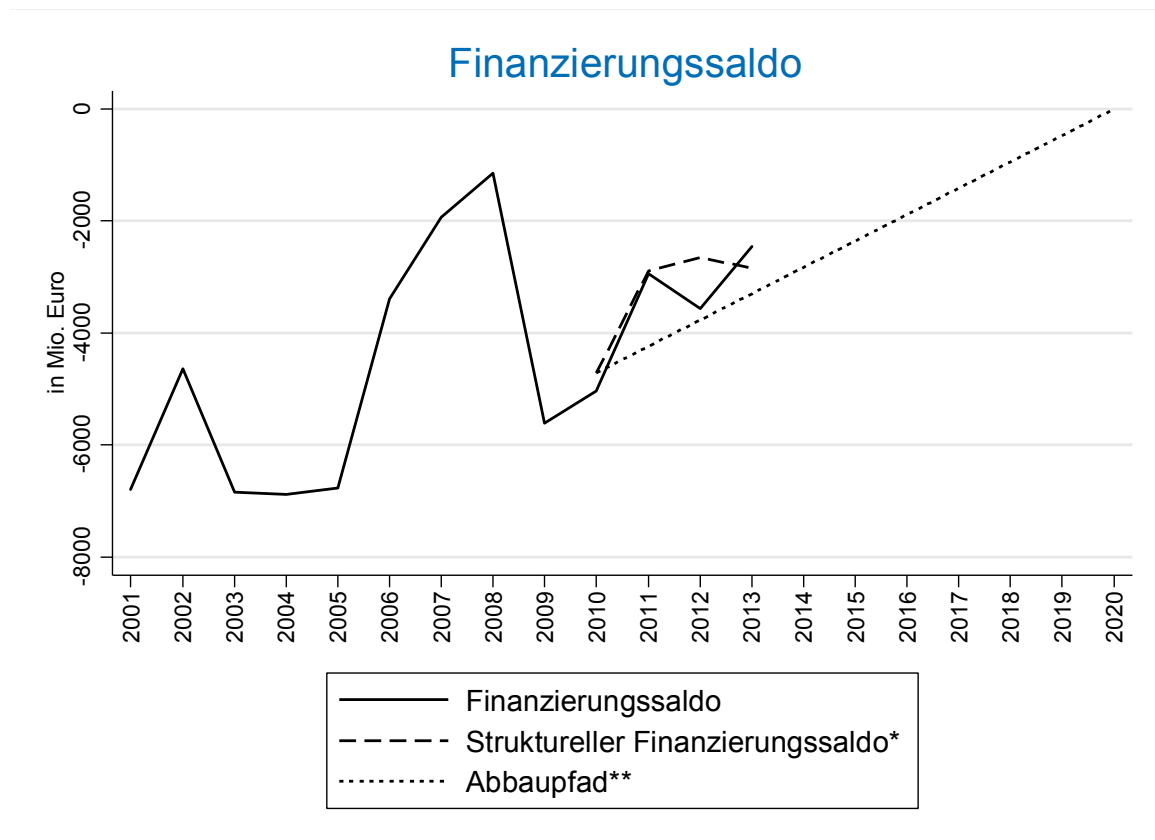
1. Einleitung

Der nordrhein-westfälische Landtag hat im Jahr 2013 eine Enquete-Kommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte unter den Bedingungen der neuen Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, 143d Abs. 1 GG) und des demographischen Wandels in den Jahren 2020 bis 2030 eingerichtet. Die Enquete-Kommission soll die Herausforderungen des demographischen Wandels auf die Wirtschaft und Gesellschaft Nordrhein-Westfalens sowie auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte identifizieren und Handlungsoptionen skizzieren. Zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte im demographischen Wandel soll die Schuldenbremse möglichst frühzeitig eingehalten werden.¹

Die neue Schuldenbremse regelt, dass die Bundesländer ab 2020 keine neuen Kredite mehr aufnehmen dürfen. Genau genommen muss das um konjunkturelle Effekte bereinigte Finanzierungsdefizit (strukturelles Finanzierungsdefizit) bis zum Jahr 2020 auf null reduziert werden, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos in Nordrhein-Westfalen. Im Jahr 2012 hatte Nordrhein-Westfalen ein Finanzierungsdefizit von 3.560 Mio. Euro. Der Stabilitätsrat berechnet seit 2010 das strukturelle Defizit. Das strukturelle Defizit betrug im Jahr 2012 2.647 Mio. Euro. Die Höchstgrenze, die das strukturelle Defizit in den kommenden Jahren erreichen dürfte, um im Jahr 2020 die Null zu erreichen, ist durch den Abbaupfad in Abbildung 1 gekennzeichnet. Hierfür wird, ausgehend von dem strukturellen Defizit im Jahr 2010, das Defizit jedes Jahr um ein Zehntel des Ausgangsdefizits reduziert. Das strukturelle Defizit lag in den Jahren 2010 bis 2013 unter dieser Höchstgrenze. Um jedoch bis 2020 den Abbaupfad zu beschreiten, muss Nordrhein-Westfalen eine strikte Haushaltspolitik einhalten und Konsolidierungsbemühungen vorantreiben.

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Antrag der Fraktion der CDU, Einrichtung einer Enquete-Kommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030, Drucksache 16/2133, 2013.

Abbildung 1: Finanzierungssaldo des Landes Nordrhein-Westfalen



Anmerkungen: * gemäß Stabilitätsbericht. ** Das strukturelle Defizit 2010 wird als Anker für einen gleichmäßigen Abbaupfad definiert. Die Höchstgrenze für das jährliche strukturelle Defizit wird dadurch festgelegt, dass das Defizit aus 2010 jedes Jahr um ein Zehntel des Ausgangsdefizits reduziert werden soll (vgl. *Ralph Brügelmann/ Thilo Schäfer*, Konsolidierungsscheck 2013: Strukturelle Defizite in den Bundesländern). Quellen: Finanzierungssaldo bis 2009: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 3.1. Finanzierungssaldo 2010-2012 Ist, 2013 vorl. Ist und struktureller Finanzierungssaldo 2010-2012 Ist, 2013 Soll: *Martin Junkernheinrich/ Stefan Korioth/ Thomas Lenk/ Henrik Scheller/ Matthias Woisin* (Hrsg.), Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 2014, Berliner Wissenschafts-Verlag, Tabelle 24, S.157.

Aufgrund des hohen Anteils der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landes und der Gemeinden ist es notwendig, dass Konsolidierungsbemühungen auch an den Personalausgaben ansetzen. Direkte und indirekte Personalausgaben stellten im Jahr 2012 ca. 43% der Gesamtausgaben des Landes und ca. 28% der Gesamtausgaben der Gemeinden dar. Die Transparenz und Vergleichbarkeit der Personalausgaben wird durch organisatorische und haushaltstechnische Veränderungen eingeschränkt. So wurden öffentliche Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und auf öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit eigenem Rechnungswesen übertragen. Die Einnahmen und Ausgaben der FEU werden nicht im Kernhaushalt des Eigners geführt, da sie über einen eigenen Haushalts- oder Wirtschaftsplan verfügen. Im Haushaltsplan des Eigners erscheinen nur Zuführungen des Eigners an die ausgegliederten Einheiten

und Ablieferungen der ausgegliederten Einheiten an den Eigner. Somit enthält der Haushaltsposten Zuweisungen und Zuschüsse auch indirekte Personalausgaben.

Bei den Konsolidierungsbemühungen im Bereich der Personalausgaben muss darauf geachtet werden, dass der öffentliche Sektor auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig bleibt und auch zukünftig ausreichend öffentliche Leistungen bereitstellen kann. In diesem Spannungsfeld ist es unerlässlich, Verwaltungsstrukturen zu optimieren und Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen. Bisherige deutsche und internationale Reform Erfahrungen zeigen, dass dies mit besonderen Schwierigkeiten, Chancen und Gefahren verbunden ist. In Deutschland hat sich der öffentliche Dienst (im weiteren Sinne) überdies bis in das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts als relativ stabil und reformresistent erwiesen, vor allem im Vergleich mit weitreichenden Reformen des öffentlichen Sektors etwa in den USA, Schweden und in Großbritannien.²

Das Gutachten gliedert sich in fünf Teile. Zunächst wird ein Überblick über die Personalausgaben und die Personalstruktur des Landes und der Gemeinden gegeben und es werden die Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben aus dem Kernhaushalt betrachtet. Auch werden die Personalausgaben und der Personalbestand Nordrhein-Westfalens mit den übrigen westdeutschen Flächenländern verglichen. Im zweiten und dritten Teil des Gutachtens wird der Personalbestand des Landes und der Gemeinden deskriptiv untersucht. Die Untersuchung zeigt auf, welche Aufgabenbereiche besonders personalintensiv sind und welche Aufgabenbereiche in den letzten Jahren besonders stark gewachsen sind. Auch die regionale Verteilung des Personals des Landes und der Gemeinden wird untersucht. Dies ermöglicht eine detaillierte Betrachtung des Personalbestandes in den einzelnen Gemeinden. So können regionale Disparitäten in der Verteilung des Landes- und Gemeindepersonals aufgezeigt werden. Im vierten Teil werden die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Personalstruktur und die Personalausgaben diskutiert. Der Schwerpunkt der deskriptiven Untersuchungen liegt auf dem Personal des Landes, da sich die Schuldenbremse auf den Finanzierungssaldo des Landes bezieht.

Aus den Erkenntnissen der deskriptiven Untersuchungen werden im fünften Teil des Gutachtens Handlungsoptionen für die Personalpolitik des Landes abgeleitet. Diese

² Kendra Briken/ Karin Gottschall/ Sylvia Hils/ Bernhard Kittel, Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland - zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 60 (2014), S. 123ff., 123.

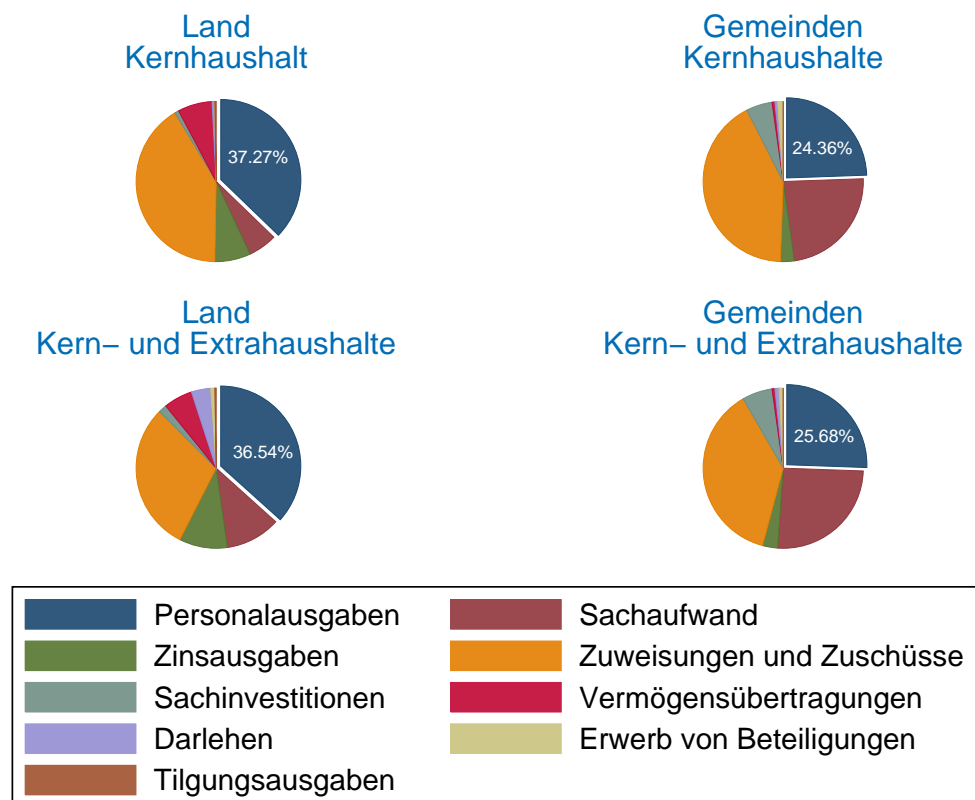
haben die rechtlichen Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Personalwirtschaft im Arbeits- und Sozialrecht, im öffentlichen Dienstrecht und im Haushaltsrecht zu berücksichtigen. Besonderes Augenmerk liegt im Bereich des öffentlichen Dienstrechts, in dem die Länder seit der Föderalismusreform I des Jahres 2006 erheblich an eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten gewonnen haben. Im Einzelnen geht es beim rechtlichen Rahmen um die gegebenen und auch gestaltbaren Bereiche einer Flexibilisierung des Einsatzes von Personal, um Stellenplanungen, Stellenbeschreibungen, Anforderungs- und Leistungsprofile, aber auch die Möglichkeiten der Neustrukturierung von Besoldungs- und Versorgungsleistungen vor dem Hintergrund der Garantien des Art. 33 Abs. 5 GG. Besondere Bedeutung kommt schließlich der Frage zu, welche Möglichkeiten bestehen, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für Bewerber zu erhöhen.

2. Personalpolitik in Nordrhein-Westfalen

2.1 Personalausgaben und Ausgliederungen

Die direkten Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes Nordrhein-Westfalen betragen im Jahr 2012 ca. 21,8 Mrd. Euro. Die Personal-Last-Quote (Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben) lag im Jahr 2012 bei 37,3%, während die Personal-Steuer-Quote (Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen) 49,9% betrug. Das Land ist für die meisten hoheitlichen und personalintensiven Bereiche in Nordrhein-Westfalen zuständig. Auf kommunaler Ebene liegen die Personalausgaben niedriger, sind aber auch hier von großer Bedeutung. Die direkten Personalausgaben betragen im Jahr 2012 11,6 Mrd. Euro (24,4% der Gesamtausgaben der Kernhaushalte, 61,5% der Steuereinnahmen). Abbildung 2 zeigt, wie sich die Ausgaben auf Landes- und Gemeindeebene im Jahr 2012 zusammensetzten.

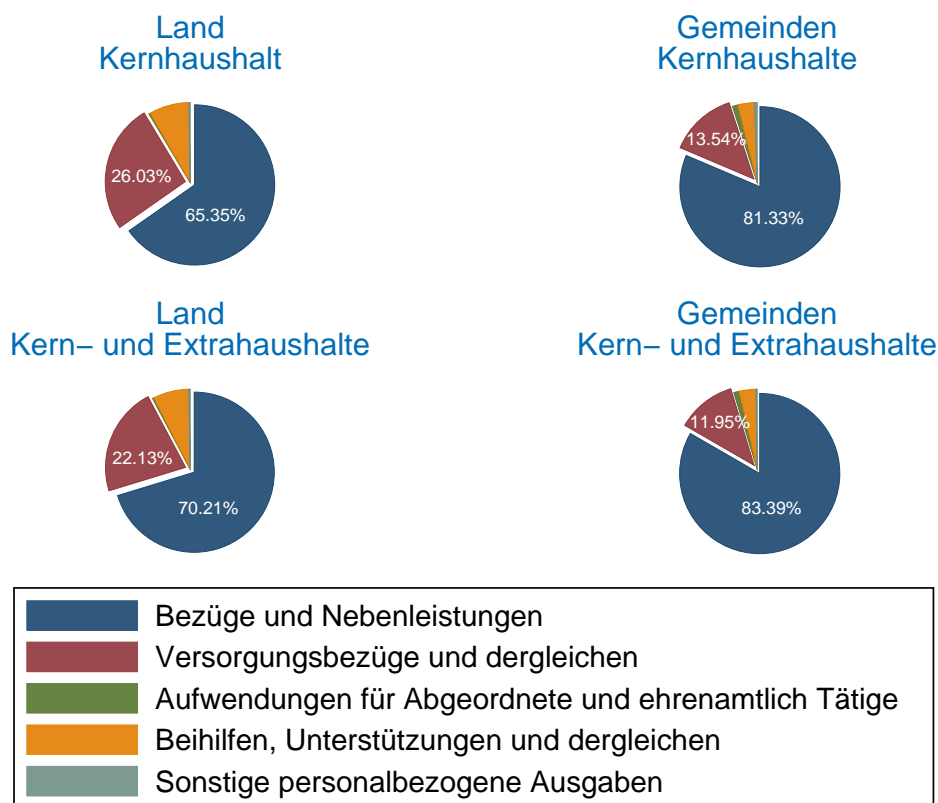
Abbildung 2: Ausgabenstruktur (2012)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Personalausgaben setzen sich aus Bezügen und Nebenleistungen, Versorgungsbezügen, Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige, Beihilfen, Unterstützungen und sonstigen personalbezogenen Ausgaben zusammen. Der größte Posten der Personalausgaben sind Bezüge und Nebenleistungen, gefolgt von den Versorgungsbezügen (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Personalausgabenstruktur (2012)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Transparenz der Personalausgaben in Nordrhein-Westfalen wird durch organisatorische und haushaltstechnische Veränderungen eingeschränkt. So wurden öffentliche Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und auf FEU mit eigenem Rechnungswesen übertragen. Das ist rechtlich möglich, soweit es für die Ausgliederung – formell – eine gesetzliche Grundlage und – materiell – einen rechtfertigenden Grund gibt, etwa die vergrößerte Flexibilität der Personalsteuerung oder eine Dezentralisierung der Finanz-

verantwortung.³ Der Grundsatz der Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Haushaltsplans (für den Bund Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG) wird nicht verletzt, weil sich dieser auf den Plan des Landes selbst bezieht.⁴ Die Einnahmen und Ausgaben der FEU werden nicht im Kernhaushalt des Eigners geführt, da sie über einen eigenen Haushalts- oder Wirtschaftsplan verfügen. Im Haushaltsplan des Eigners erscheinen nur Zuführungen des Eigners an die ausgegliederten Einheiten und Ablieferungen der ausgegliederten Einheiten an den Eigner. Mit der Ausgliederung von Verwaltungsbereichen in FEU entfällt daher der Ausweis der entsprechenden Personalausgaben im Kernhaushalt. Damit sinken die Personalausgaben im Kernhaushalt, während die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse aufgrund indirekter Personalausgaben steigen.⁵ Das Land Nordrhein-Westfalen hat in großem Umfang Verwaltungsbereiche in Landesbetriebe umgewandelt (§ 14a Landesorganisationsgesetz) oder als Sondervermögen oder als Anstalten des öffentlichen Rechts ausgestaltet und aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Auch auf kommunaler Ebene wurden Aufgaben und Organisationsbereiche aus den kommunalen Kernhaushalten in FEU ausgegliedert.⁶

FEU können in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form geführt werden. FEU in öffentlich-rechtlicher Form können rechtlich unselbstständig oder selbstständig sein. Rechtlich unselbstständige FEU werden als Sonderrechnungen geführt. Dazu zählen Landesbetriebe nach § 26 BHO/LHO, kommunale Eigenbetriebe und die Sondervermögen der Länder und Gemeinden. Zu den rechtlich selbstständigen Einrichtungen zählen Anstalten, Körperschaften (auch Zweckverbände) und Stiftungen. Die privatrechtlichen FEU werden insbesondere als GmbH, AG, KG und GmbH & Co. KG geführt. FEU, die zum Sektor Staat zählen, werden als Extrahaushalte erfasst. Dabei muss es sich um institutionelle Einheiten handeln, die vom Staat kontrolliert und überwiegend vom Staat finanziert werden. Extrahaushalte sind rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Staatsvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstehen und besondere Aufgaben des Staates erfüllen sollen (Nr. 2.1 VV-BHO). Bei der Einrich-

³ Josef Isensee, Budgetrecht des Parlaments zwischen Schein und Sein, Juristenzeitung (JZ) 2005, S. 971, 979.

⁴ Vgl. Stefan Koriath, § 44. Finanzen, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhardt Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 3, 2. Auflage 2012, § 44 Rn. 107, 110; im Zusammenhang von Sonderabgaben BVerfGE 82, 159 (179); 91, 186 (202); 93, 319 (343).

⁵ Die Personalausgaben werden im Haushaltsplan in der Hauptgruppe 4 erfasst, die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse in Hauptgruppe 6.

⁶ Laut Martin Junkernheinrich, Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, 2007, wurden im Jahr 2003 auf Gemeindeebene nur noch 57,8% der Personalausgaben in den kommunalen Kernhaushalten getätigt.

tung von Extrahaushalten sind strenge Maßstäbe anzulegen, da sie eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltseinheit gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG darstellen, mit dem eine Zerstückelung des Staatshaushaltes durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Ein Extrahaushalt kann dann gerechtfertigt sein, wenn er die zu finanzierenden Aufgaben effizienter als der Kernhaushalt erfüllen kann.⁷ Bei Extrahaushalten sind im Haushaltsplan nur Zuführungen aus dem Haushalt auf der Ausgabenseite oder Ablieferungen an den Haushalt auf der Einnahmenseite zu veranschlagen (§ 26 BHO/LHO). FEU, die nicht zum Sektor Staat zählen, werden als sonstige öffentliche Einrichtungen erfasst und gehören dem Sektor finanzieller Kapitalgesellschaften oder dem Sektor nicht-finanzieller Kapitalgesellschaften an.

Kern- und Extrahaushalte bilden den öffentlichen Gesamthaushalt, während Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform den Öffentlichen Dienst bilden. Die Beschäftigten des Kernhaushaltes und der Sonderrechnungen zählen zum unmittelbaren öffentlichen Dienst, die Beschäftigten in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zählen zum mittelbaren öffentlichen Dienst. In der Finanzstatistik werden die Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte erfasst. Die Extrahaushalte beinhalten weitere Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen. Rechnet man die Personalausgaben der Extrahaushalte zu den Personalausgaben des Kernhaushalts hinzu, steigen die Personalausgaben des Landes im Jahr 2012 um ca. 15% auf ca. 25,0 Mrd. Euro (siehe Abbildung 4). Die Personal-Last-Quote des Landes steigt durch Hinzurechnung der Personalausgaben in den Extrahaushalten auf 42,8% und die Personal-Steuer-Quote auf 57,3%.⁸ Das nordrhein-westfälische Finanzministerium hat die Personalausgaben des Landes einschließlich der indirekten Personalausgaben, die insbesondere in den Zuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe enthalten sind, für das Jahr 2012 mit ca. 25,1 Mrd. Euro angegeben.⁹ Die Personalausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Gemeinden lagen bei ca. 13,2 Mrd. Euro. Die Personal-Last-Quote der Gemeinden steigt durch die Hinzurechnung

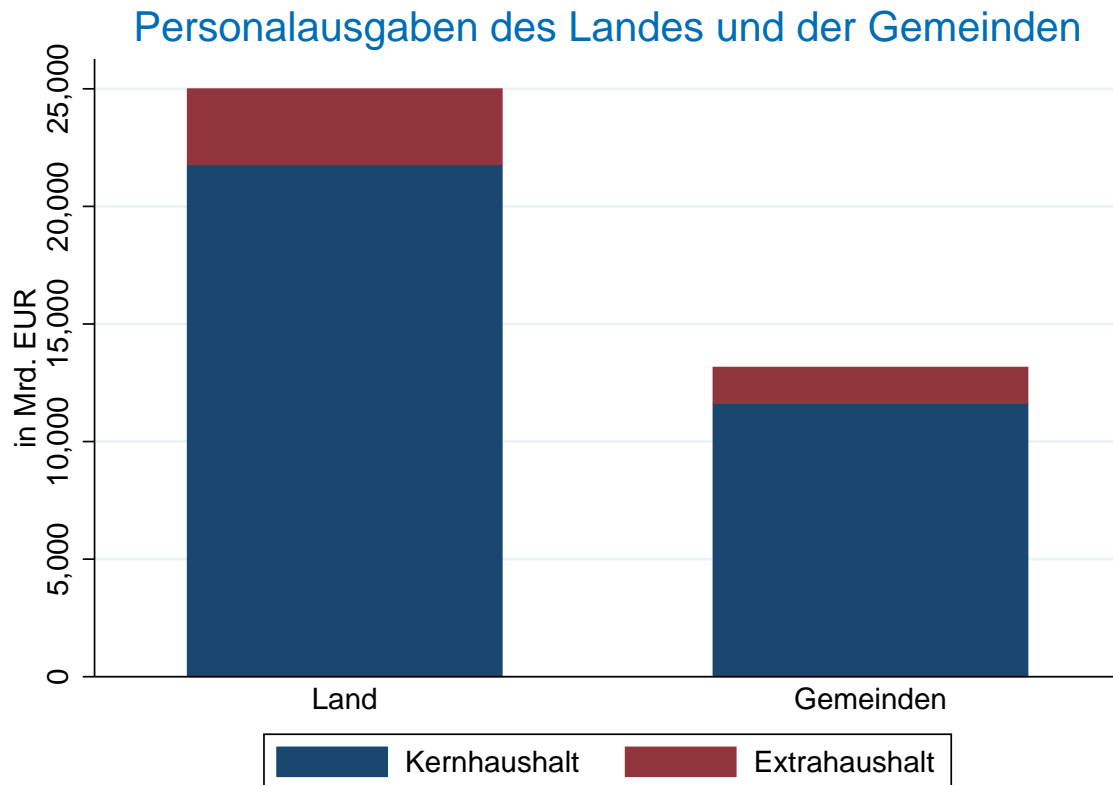
⁷ Vgl. *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn, 2011. Zur Problematik der Staatsverschuldung in Extrahaushalten, siehe u.a. *Markus Reischmann*, Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15 (2014), S. 171-181.

⁸ Berechnet man die Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Kern- und Extrahaushalte, liegt die Personal-Last-Quote des Landes bei 36,5% und die Personal-Last-Quote der Gemeinden bei 25,7%.

⁹ *Landtag Nordrhein-Westfalen*, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1417 vom 8. Juli 2013 des Abgeordneten Theo Kruse. Drucksache 16/3751, 2013.

der Personalausgaben in Extrahaushalten auf 27,6% und die Personal-Steuer-Quote auf 69,7%.

Abbildung 4: Personalausgaben in Kern- und Extrahaushalten (2012)



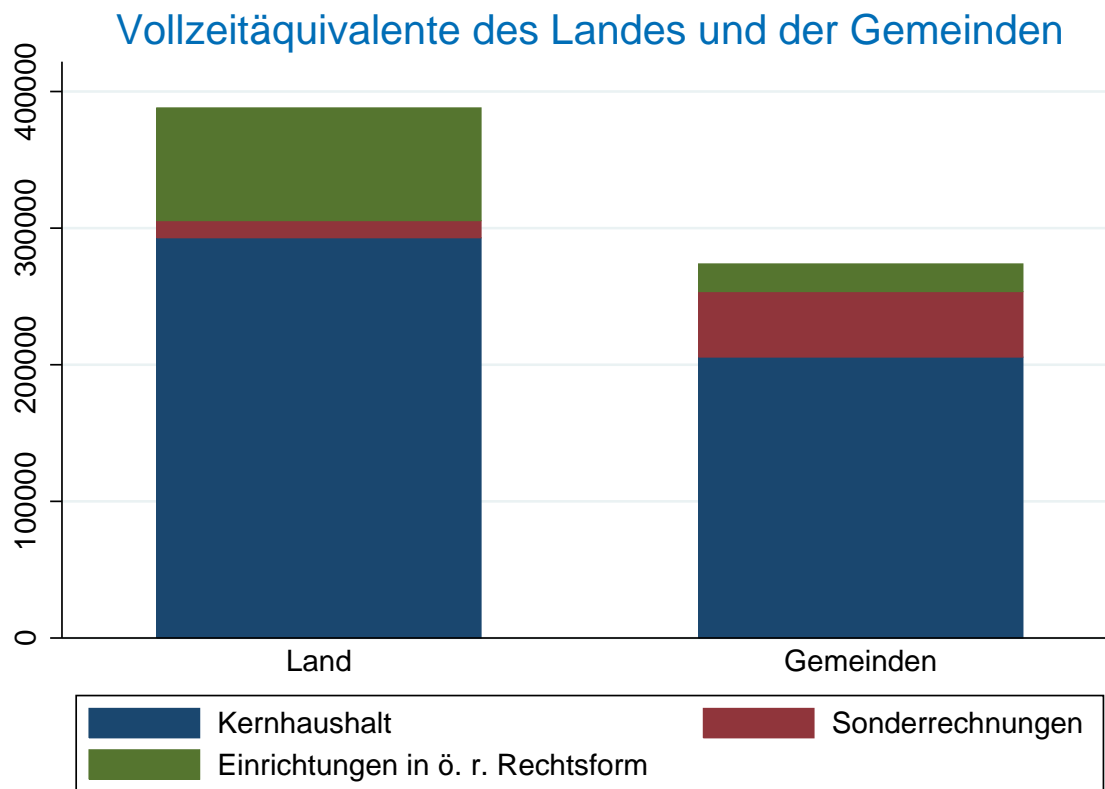
Im Jahr 2012 beschäftigte das Land 292.895,9 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt, 12.539,3 Vollzeitäquivalente in Sonderrechnungen und 82.614,3 Vollzeitäquivalente in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (siehe Abbildung 5).¹⁰ In den Sonderrechnungen des Landes sind insbesondere Beschäftigte der öffentlichen Hochschulen, der Forstwirtschaft und der Jagd, der Fischerei und des Verkehr- und Nachrichtenswesens erfasst. In den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Aufsicht

¹⁰ Bei der Ermittlung von Vollzeitäquivalenten werden Teilzeitbeschäftigte nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Auszubildende gehen in die Berechnung überwiegend als Vollzeitbeschäftigte ein. Die Vollzeitäquivalente werden mit Hilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet.

des Landes sind insbesondere Beschäftigte der öffentlichen Hochschulen, der Fachhochschulen und der Hochschulkliniken erfasst.

Die Gemeinden beschäftigten im Jahr 2012 273.841,6 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt, 47.961,7 Vollzeitäquivalente in Sonderrechnungen und 20.321,0 Vollzeitäquivalente in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. In den Sonderrechnungen der Gemeinden und den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Aufsicht der Gemeinden sind insbesondere Beschäftigte der Krankenhäuser und der Ver- und Entsorgung (Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft) erfasst.

Abbildung 5: Vollzeitäquivalente (2012)



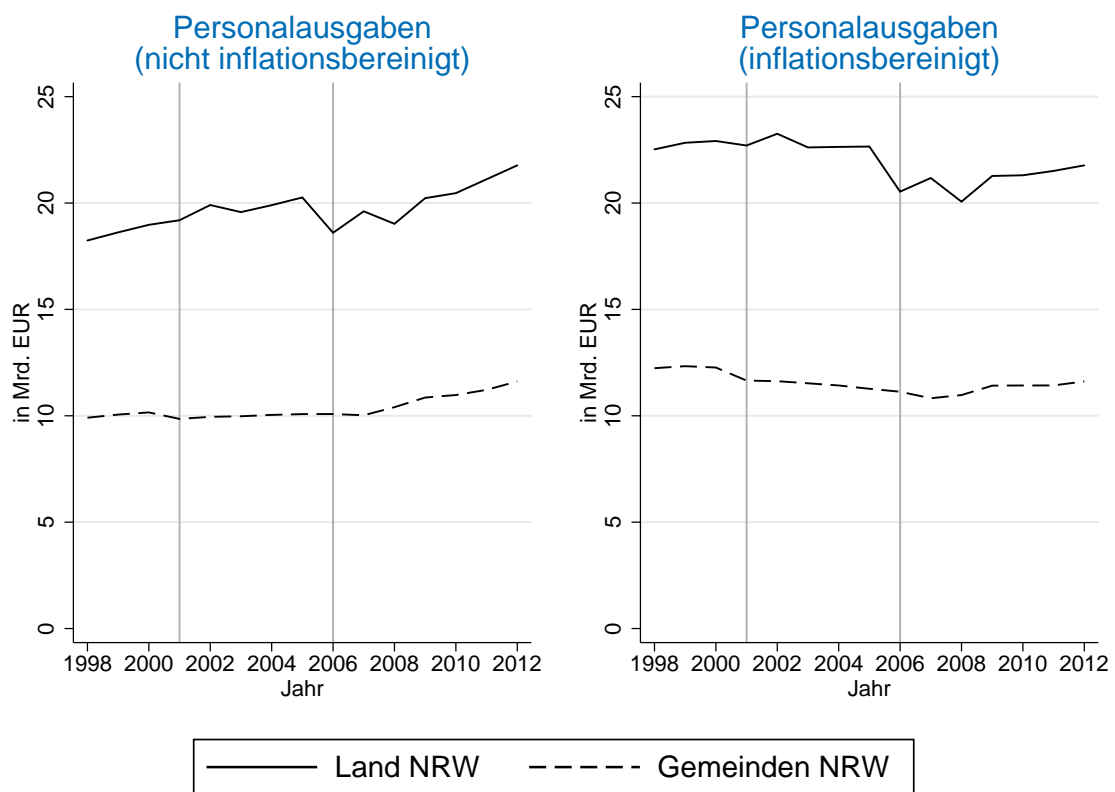
Quelle: Statistisches Bundesamt.

2.2 Entwicklung der Personalausgaben im Zeitverlauf

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben in den Kernhaushalten des Landes und der Gemeinden in den Jahren 1998 bis 2012. Das linke Panel zeigt die nominalen (nicht inflationsbereinigten) Personalausgaben und das rechte Panel zeigt die rea-

len (inflationsbereinigten) Personalausgaben. Rechnet man inflationsbedingte Steigerungen in den Personalausgaben heraus, so zeigt sich, dass die Personalausgaben in den Kernhaushalten zwischen den Jahren 1998 und 2008 tendenziell gesunken sind. Seit dem Jahr 2008 steigen die Personalausgaben wieder an. Der Vergleich der Personalausgaben über die Zeit verdeutlicht die organisatorischen und haushaltstechnischen Veränderungen in der Erfassung der Personalausgaben.

Abbildung 6: Entwicklung der Personalausgaben (Kernhaushalte)



Anmerkung: Die Personalausgaben wurden mit dem Verbraucherpreisindex für NRW zum Basisjahr 2012 berechnet.
Quellen: Statistisches Bundesamt, IT NRW.

Im Jahr 2001 wurden im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung Behörden aus dem Landeshaushalt ausgegliedert, beispielsweise durch die Gründung des Landesbetriebs Straßenbau.¹¹ Gemäß § 41 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes NRW vom 14. März 2000 (GV. NRW. S.190) und durch Verordnung vom 1. Dezember 2000 (GV. NRW.

¹¹ Vgl. *Haushalts- und Finanzausschuss des Landes Nordrhein-Westfalen, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004.*

S. 716 ff.) wurden die medizinischen Einrichtungen der Universitäten in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) umgewandelt. Diese Änderung trat zum 1. Januar 2001 in Kraft, wodurch das Personal dieser Einrichtungen ab dem Jahr 2001 nicht mehr dem unmittelbaren öffentlichen Dienst, sondern dem mittelbaren öffentlichen Dienst zugerechnet wird. Im Zuge dieser Umwandlung wurden außerdem die „Fachbereiche Medizin“ gegründet. Diese zählen als „Sonderrechnungen des Landes NRW“ auch nach 2000 zum unmittelbaren öffentlichen Dienst.¹²

Im Jahr 2006 kam es zu einem Niveaueffekt, da die Beschäftigten der Universitäten durch die Einrichtung von Globalhaushalten an Universitäten (§ 5 Abs. 2 Hochschulgesetz) größtenteils aus dem Kernhaushalt des Landes ausgegliedert wurden. Die Universitäten (einschließlich der zuvor genannten „Fachbereiche Medizin“) und die Fachhochschulen gelten seit dem Inkrafttreten des Hochschulfreiheitsgesetzes (HFG) zum 1. Januar 2007 nicht mehr als staatliche Einrichtungen, sondern stellen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Dienstherrenfähigkeit dar. Die Beschäftigten dieser Einrichtungen werden seit dem Jahr 2007 den „Rechtlich selbstständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form unter Aufsicht des Landes“ und damit dem mittelbaren öffentlichen Dienst zugeordnet.¹³ Die hochschulbezogenen Personalausgaben werden seitdem als Zuweisungen und Zuschüsse verbucht (Hauptgruppe 625 des Haushaltsplans).¹⁴ Die in der Finanzstatistik erfassten Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes sanken infolge dieser Ausgliederungen deutlich.

Im Jahr 2007 führte ein Sondereffekt durch die Zuführung von 925 Mio. Euro in das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zu einem Anstieg der Personalausgaben des Landes. Das Gleiche gilt für den Anstieg der Personalausgaben des Landes im Jahr 2009, als weitere 300 Mio. Euro dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ zugeführt wurden. Auch der Tarifabschluss für 2009 führte zu einem Anstieg der Personalausgaben.¹⁵

Der Anstieg der Personalausgaben im Jahr 2012 ergibt sich unter anderem aus den stetig steigenden Ausgaben für Versorgung und Beihilfe, aber auch aus dem Basiseffekt der

¹² *Information und Technik Nordrhein-Westfalen*, Statistische Berichte: Personal der öffentlichen Verwaltung Nordrhein-Westfalen, 2007, S. 7.

¹³ *Information und Technik Nordrhein-Westfalen*, Statistische Berichte: Personal der öffentlichen Verwaltung Nordrhein-Westfalen, 2007, S. 7.

¹⁴ *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2007.

¹⁵ *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2012.

in 2011 unterjährig in Kraft getretenen linearen Erhöhung der Besoldung und Versorgung um 1,5%. Im Jahr 2012 erfolgte eine lineare Erhöhung der Bezüge um 1,9% zuzüglich eines monatlichen Sockelbetrages von 17 Euro.¹⁶ Die von der Landesregierung im Jahr 2013 beschlossene Nullrunde für höher besoldete Beamte hat der Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt.¹⁷ Die erhofften Einsparungen konnten somit nicht realisiert werden und es müssen Nachzahlungen geleistet werden.

2.3 Personalausgaben und Vollzeitäquivalente im Ländervergleich

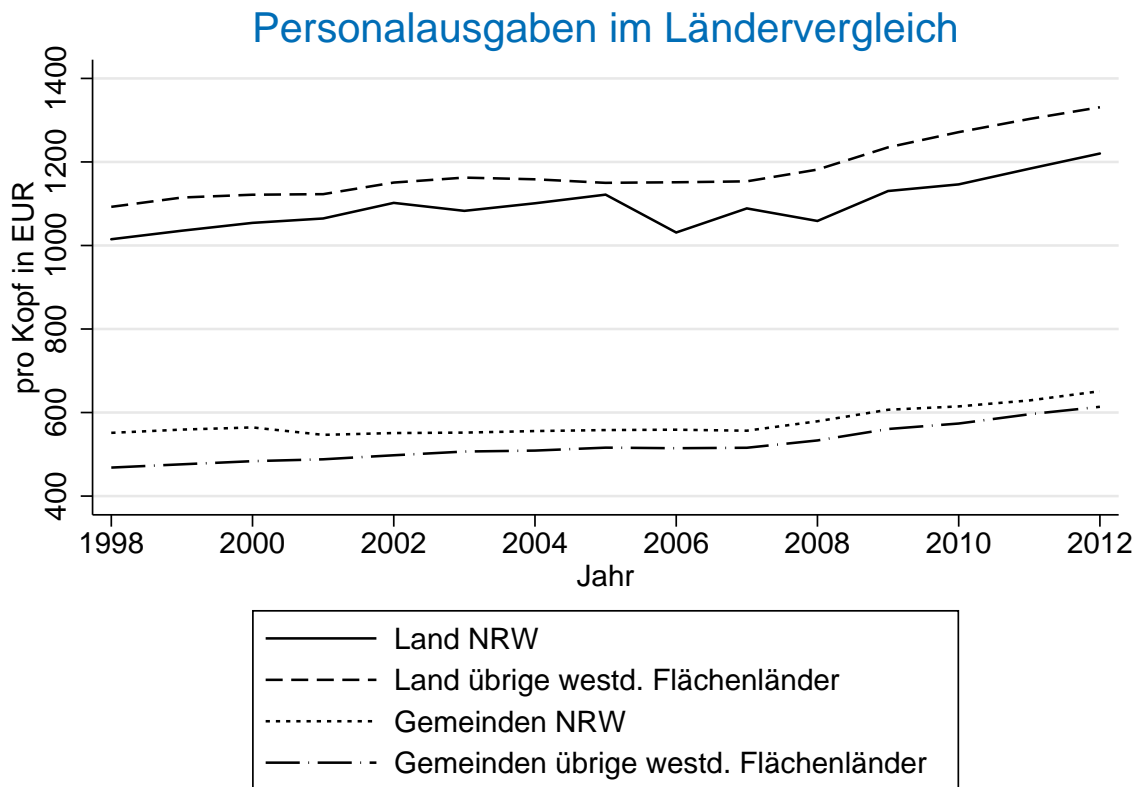
Die direkten Personalausgaben im Kernhaushalt des Landes Nordrhein-Westfalen pro Kopf lagen im Jahr 2012 mit 1.220 Euro unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 1.331 Euro (siehe Abbildung 7). Dies ist zum einen auf die oben genannten Ausgliederungen zurückzuführen. Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse an FEU liegen in Nordrhein-Westfalen deutlich über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Außerdem können sich Kostenvorteile aus der hohen Bevölkerungszahl in Nordrhein-Westfalen ergeben. Die unterdurchschnittlich hohen Personalausgaben pro Kopf auf Seiten des Landes folgen auch aus dem hohen Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen.¹⁸ Der Kommunalisierungsgrad beschreibt, in welchem Verhältnis die Aufgaben zwischen dem Land und seinen Kommunen verteilt sind. Die Personalausgaben pro Kopf der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen liegen mit 651 Euro über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 614 Euro.

¹⁶ Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Finanzplanung 2011 bis 2015 des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012.

¹⁷ Siehe VerFGH NRW, Urteil vom 1. Juli 2014 – VerFGH 21/13.

¹⁸ Siehe auch RWI, Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 7. November 2013, 2013, und PWC, Ergebnisbericht Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen, 2012.

Abbildung 7: Personalausgaben pro Kopf im Ländervergleich (Kernhaushalt)

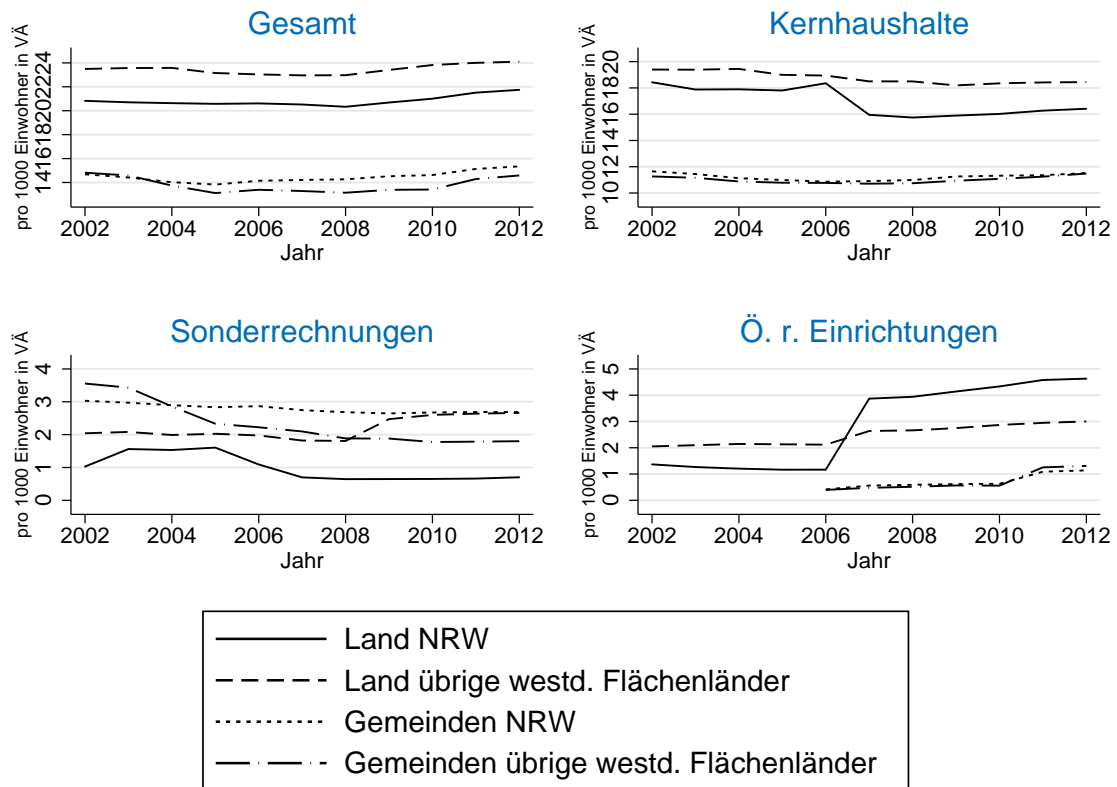


Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Zahl der Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt, den Sonderrechnungen und den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen des Landes stieg in den Jahren 2002 bis 2012 von 376.180,0 auf 388.049,6. Die Zahl der Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner in Nordrhein-Westfalen lag in dieser Zeit unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (siehe Abbildung 8). Im Jahr 2012 betrug die Anzahl der Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner in Nordrhein-Westfalen 21,7 und im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 24,1. Zwischen den Jahren 2006 und 2007 sank die Zahl der Vollzeitäquivalente in den Kernhaushalten in Folge der Einrichtung von Globalhaushalten an den Universitäten um 43.769,3, während die Zahl der Vollzeitäquivalente in den öffentlich-rechtlichen Einrichtungen um 48.635,3 stieg. Seitdem liegt die Zahl der Vollzeitäquivalente in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Auch die Zahl der Vollzeitäquivalente in den Sonderrechnungen sank in Folge von Ausgliederungen um 9.277,7. Die Zahl der Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen lag im Jahr 2012 mit 15,3 über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer von 14,6.

Insbesondere die Zahl der Vollzeitäquivalente pro Kopf in Sonderrechnungen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen liegt über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.

Abbildung 8: Vollzeitäquivalente pro Kopf im Ländervergleich



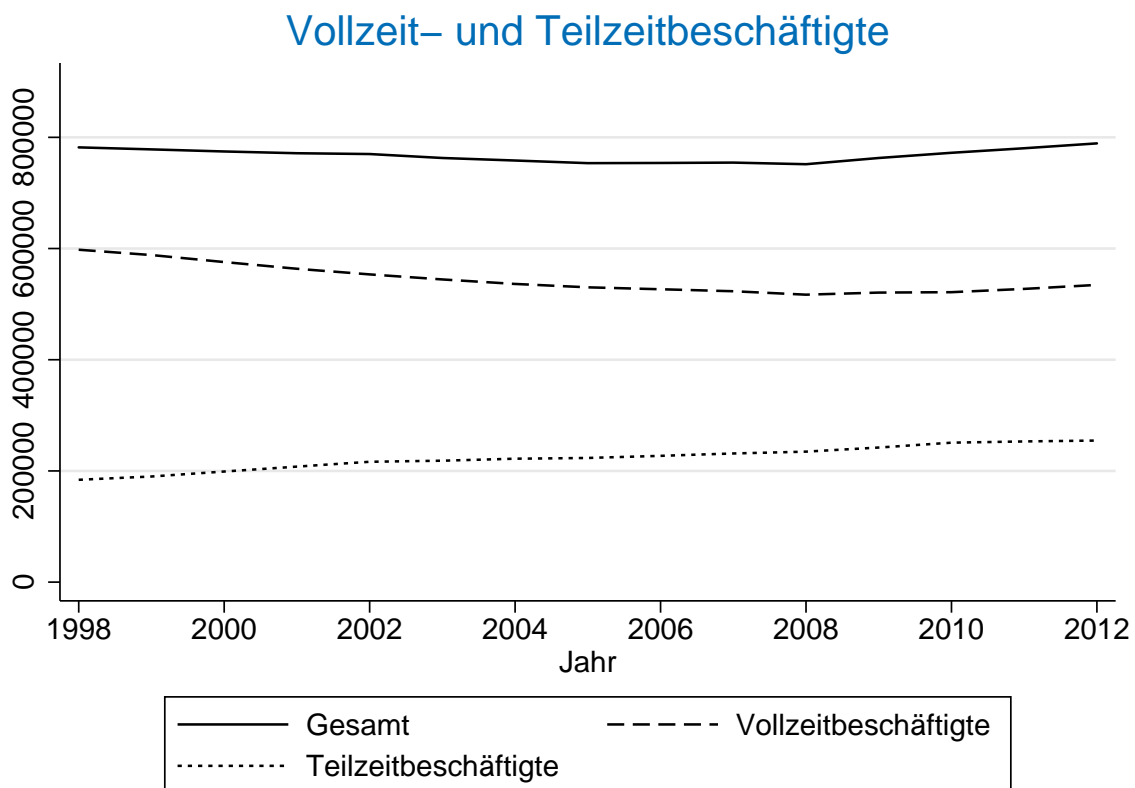
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Das Land Nordrhein-Westfalen beschäftigt im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern insbesondere in den Bereichen Rechtsschutz (Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten), allgemeinbildende und berufliche Schulen (insbesondere Sonder- und Förderschulen und sonstige schulische Aufgaben) und öffentliche Hochschulen und Berufsakademien überdurchschnittlich viele Vollzeitäquivalente pro Kopf (siehe Tabelle 1 im Anhang). Die Gemeinden beschäftigen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern insbesondere in den Bereichen der zentralen Verwaltung, Kultur und Wissenschaft, sozialen Hilfen und Krankenhäuser überdurchschnittlich viele Vollzeitäquivalente pro Kopf (siehe Tabelle 2 im Anhang).

2.4 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes

Die Zahl der Beschäftigten (Vollzeit und Teilzeit) des Landes, der Gemeinden und Zweckverbände hat sich zwischen 1998 und 2012 von 781.952 auf 789.176 erhöht (siehe Abbildung 9 und Tabelle 3 im Anhang). Zwischen 1998 und 2008 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten um ca. 4% auf 751.723. Die Verringerung in diesem Zeitraum ist vor allem auf einen Rückgang der Zahl der Vollzeitbeschäftigten zurückzuführen. Diese verringerte sich in diesem Zeitraum um 80.860 Beschäftigte (ca. 13,5%), während die Zahl der Teilzeitbeschäftigten im gleichen Zeitraum um 50.631 (ca. 27,5%) anstieg. Seit 2008 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der Beschäftigten um durchschnittlich 9.363 pro Jahr (ca. 1,2%) zu verzeichnen. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten wächst seit 2008 um durchschnittlich 4.389 Beschäftigte (ca. 0,8%) pro Jahr, die Zahl der Teilzeitbeschäftigten um durchschnittlich 5.038 Beschäftigte pro Jahr (ca. 2,3%).

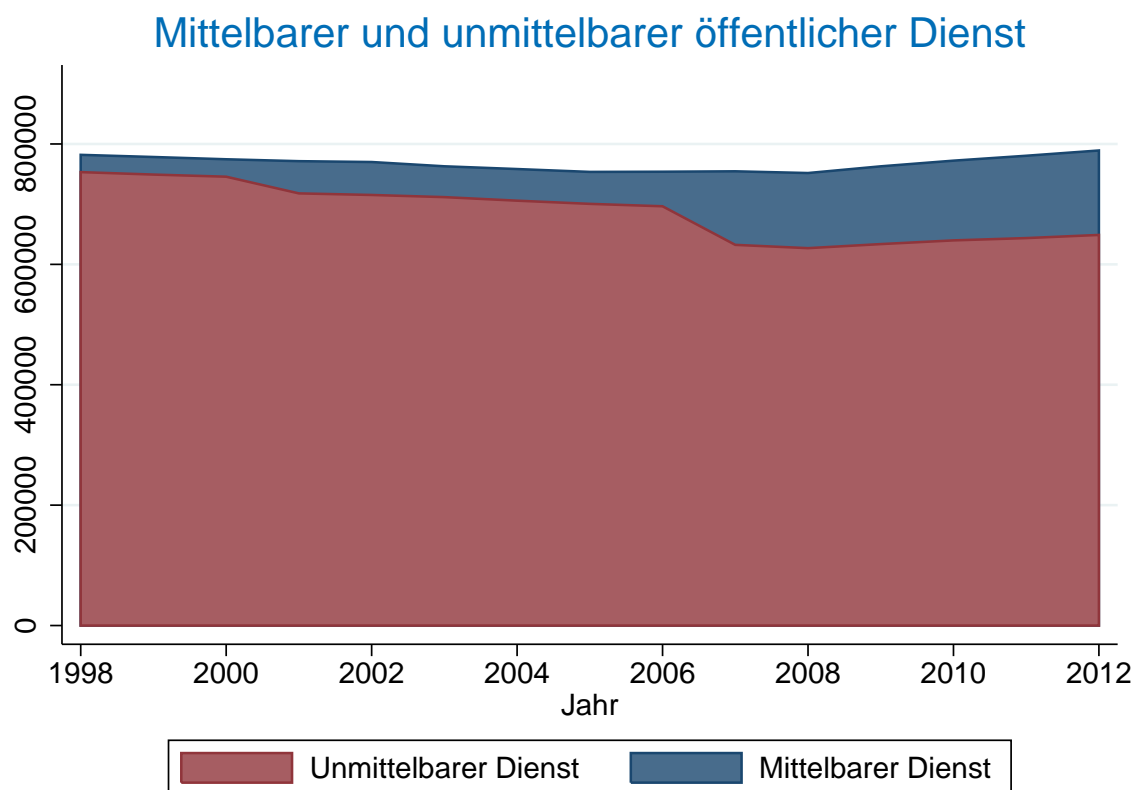
Abbildung 9: Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte



Quelle: IT NRW.

Von den 789.176 Beschäftigten entfielen 2012 648.893 auf den unmittelbaren öffentlichen Dienst und 140.283 auf den mittelbaren öffentlichen Dienst (siehe Abbildung 10 und Tabelle 4 im Anhang).¹⁹ Die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst ging im Zeitraum von 1998 bis 2012 um 104.329 Beschäftigte (ca. 13,9%) zurück. Die Zahl der Beschäftigten im mittelbaren öffentlichen Dienst hat sich im selben Zeitraum von 28.730 auf 140.283 fast verfünffacht. Diese Entwicklung ist größtenteils auf gesetzliche Neuregelungen zurückzuführen, aufgrund derer ehemals im unmittelbaren öffentlichen Dienst Beschäftigte dem mittelbaren öffentlichen Dienst zugeordnet wurden.

Abbildung 10: Beschäftigte im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst



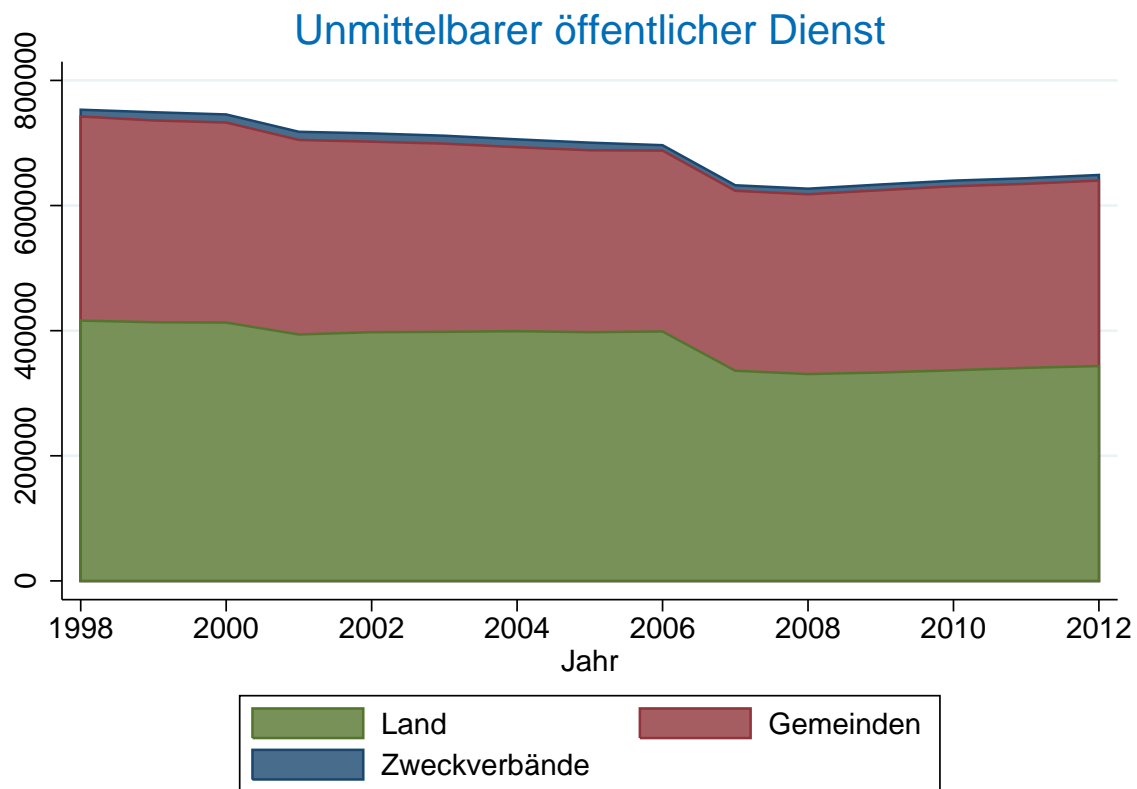
Quelle: IT NRW.

¹⁹ Dem unmittelbaren Dienst sind die Dienststellen der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände (GV), der Zweckverbände und anderer Organisationen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit zuzuordnen. Dies beinhaltet den Kernhaushalt (im Landeshaushalt und kommunalen Haushalten geführte Behörden, Gerichte und Einrichtungen) sowie die Sonderrechnungen (aus den jeweiligen Haushalten ausgelagerte rechtlich unselbstständige Einrichtungen und Unternehmen einschließlich der Krankenhäuser). Der mittelbare Dienst untergliedert sich in die Sozialversicherungsträger und die rechtlich selbstständigen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Aufsicht des Landes- oder Gemeinden/GV.

Im Jahr 2012 waren von den 648.893 Beschäftigten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes 343.451 Beschäftigte beim Land, 296.518 Beschäftigte bei den Gemeinden und 8.924 Beschäftigte in Zweckverbänden beschäftigt. Von den 140.283 Beschäftigten des mittelbaren öffentlichen Dienstes waren 23.530 Beschäftigte bei Sozialversicherungsträgern, 102.830 Beschäftigte in rechtlich selbstständigen Einrichtungen des Landes und 13.617 Beschäftigten in rechtlich selbstständigen Einrichtungen unter Aufsicht der Gemeinden beschäftigt (siehe Tabelle 5 im Anhang).

Die Beschäftigten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes lassen sich weiterhin unterteilen in Beschäftigte des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Zweckverbände (siehe Abbildung 11 und Tabelle 6 im Anhang). In allen drei Bereichen hat die Zahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst zwischen 1998 und 2012 abgenommen. Der stärkste prozentuale Rückgang ist im Bereich des Landes zu verzeichnen (seit 1998 um knapp 20%). Hierbei ist jedoch erneut zu beachten, dass es sich bei diesem Rückgang hauptsächlich um einen erfassungstechnischen Rückgang handelt, da die Beschäftigten wie oben beschrieben nicht mehr im unmittelbaren, sondern im mittelbaren Dienst erfasst werden. Im Jahr 2012 waren ca. 53% der Beschäftigten beim Land angestellt, ca. 46% bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden und ca. 1% bei Zweckverbänden. Sowohl beim Land als auch bei den Gemeinden ist der Beschäftigungsrückgang im unmittelbaren öffentlichen Dienst hauptsächlich bei den Vollzeitbeschäftigten zu verzeichnen. Beim Land verringerte sich die Zahl der Vollzeitbeschäftigten zwischen 1998 und 2012 von 317.854 auf 244.530. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten erhöhte sich in diesem Zeitraum von 98.296 auf 99.017. Ab 1998 ist bei der Zahl der Teilzeitbeschäftigten des Landes ein deutlicher Aufwärtstrend zu erkennen mit einem Höhepunkt von 114.913 Beschäftigten im Jahr 2006. Dieser Aufwärtstrend setzt sich auch nach dem Sprung durch die erfassungstechnischen Änderungen ab dem Jahr 2007 fort. Noch deutlicher ist die Entwicklung bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu erkennen. Bis auf einzelne kleine Ausnahmen nimmt die Zahl der Vollzeitbeschäftigten seit 1998 kontinuierlich ab (durchschnittlich um 3810 Beschäftigte bzw. ca. 1,7% pro Jahr) und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten steigt ebenso kontinuierlich (um durchschnittlich 1683 Beschäftigte bzw. ca. 1,9% pro Jahr).

Abbildung 11: Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes



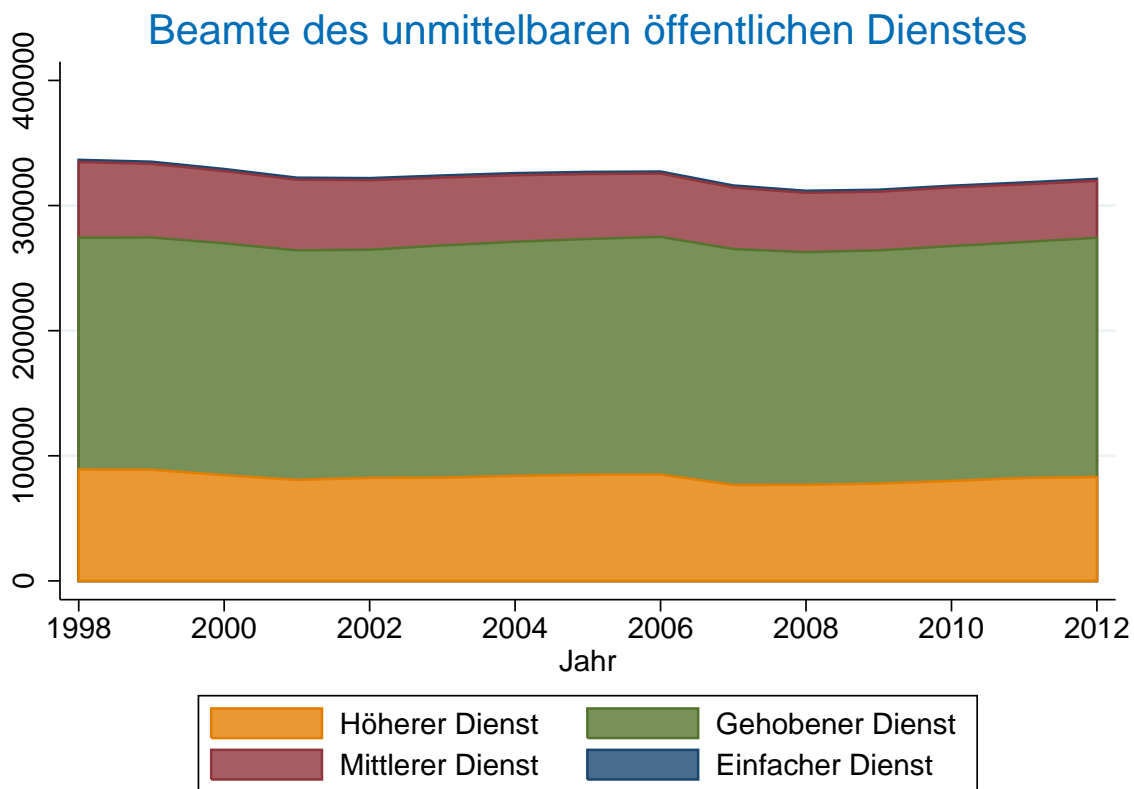
Quelle: IT NRW.

Innerhalb der Gruppen der Vollzeitbeschäftigten und der Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst lässt sich weiterhin eine Untergliederung in Beamte und Richter einerseits und Arbeitnehmer andererseits vornehmen. Als Arbeitnehmer sind dabei alle Beschäftigten zu zählen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen und in der Rentenversicherung versicherungspflichtig sind. Darunter fallen auch Arbeitnehmer in Ausbildung sowie Bedienstete, die sich in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis befinden. Nicht den Arbeitnehmer zuzurechnen sind Bedienstete, die sich in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis befinden, gleichzeitig jedoch zu Beamten auf Widerruf ernannt sind. Die Zahl der Beamten verringerte sich von 336.549 im Jahr 1998 auf 321.323 im Jahr 2012. Die Zahl der Arbeitnehmer verringerte sich im selben Zeitraum von 416.673 auf 327.570. Beide Verringerungen sind von den Veränderungen in der Erfassung in den Jahren 2001 und 2007 betroffen, sind also nicht mit einem tatsächlichen Rückgang gleichzusetzen. Die Zahl der Gesamtbeschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst verringerte sich von 1998 bis 2012 um 104.329 (ca. 13,9%), die Zahl der Beamten und Richter um rd. 4,5%, die Zahl der Arbeit-

nehmer um ca. 21,4% (siehe Tabelle 7 im Anhang). Es zeigt sich, dass die Tendenz der Verlagerung eines höheren Anteils an Teilzeitbeschäftigten bei den Beamten und Richter besonders stark ausgeprägt ist. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten im Land ist seit 1998 um durchschnittlich 2.414 Beschäftigte (ca. 1,2%) pro Jahr gesunken, die Zahl der Teilzeitbeschäftigten um durchschnittlich 1.197 Beschäftigte (ca. 2,0%) pro Jahr gestiegen. In den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist die Zahl der Vollzeitbeschäftigten seit 1998 um durchschnittlich 493 Beschäftigte (ca. 0,9%) pro Jahr gesunken und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten um durchschnittlich 620 Beschäftigte (ca. 6,8%) pro Jahr gestiegen (siehe Tabelle 8 im Anhang).

Bei der näheren Betrachtung der Laufbahngruppen innerhalb der Beamten und Richter wird ersichtlich, dass von den erfassungstechnischen Sprüngen in den Zeitreihen in den Jahren 2001 und 2007 hauptsächlich die Beschäftigtenzahlen des höheren Dienstes betroffen sind (siehe Abbildung 12 und Tabelle 9 im Anhang). Die Zahl der Beschäftigten im höheren Dienst verringerte sich zwischen 2000 und 2001 um 3.769 Beschäftigte und zwischen 2006 und 2007 um 8.228 Beschäftigte. Insgesamt verringerte sich die Zahl der unmittelbar Beschäftigten im höheren Dienst von 1998 bis 2012 von 89.036 auf 83.037. Die Zahl der Beschäftigten im gehobenen Dienst ist von 1998 bis 2008 relativ konstant bei ca. 185.000 bis 187.000 geblieben und steigt seitdem leicht an. Im mittleren Dienst hingegen ist seit 1998 ein kontinuierlicher Rückgang der Beschäftigungszahlen zu verzeichnen (um durchschnittlich 1070 Beschäftigte bzw. ca. 2,0% pro Jahr). Die Zahl der Beschäftigten im einfachen Dienst ist im Zeitraum von 1998 bis 2012 von 1.685 auf 1.514 gesunken.

Abbildung 12: Beamte des unmittelbaren öff. Dienstes nach Besoldungsgruppe

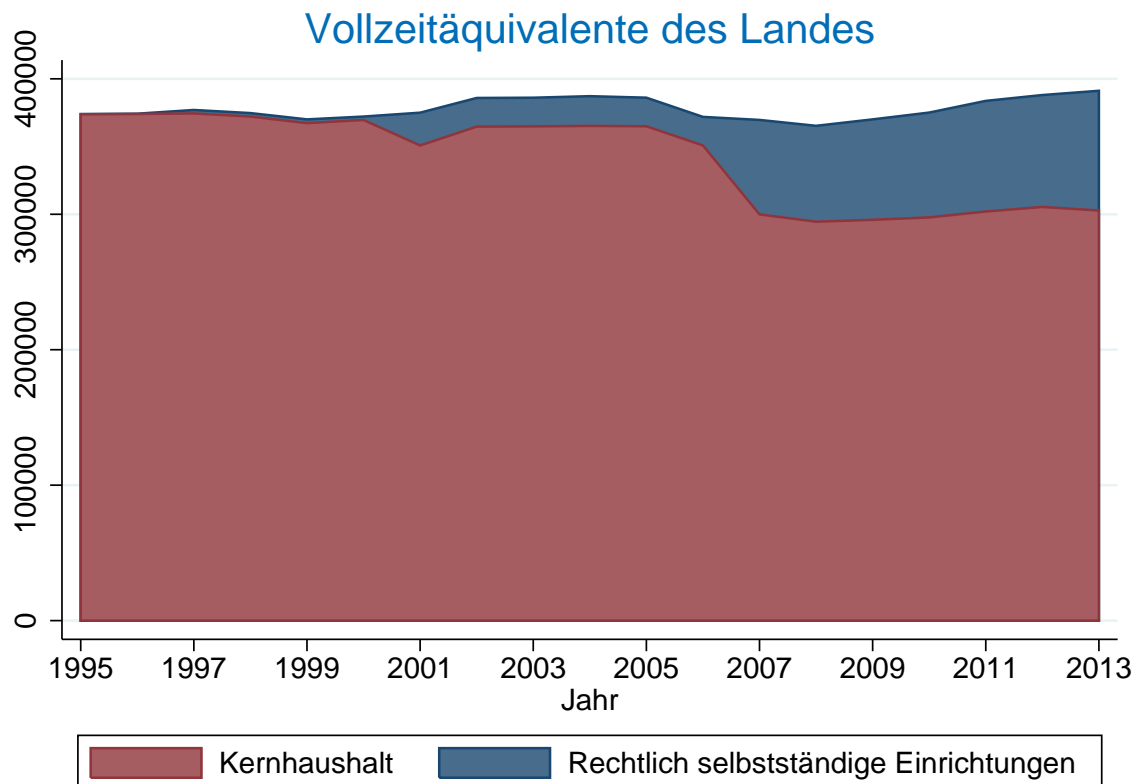


3. Personal des Landes

3.1 Entwicklung im Zeitverlauf

Abbildung 13 zeigt die Vollzeitäquivalente des Landes im Kernhaushalt und in den rechtlich selbstständigen Einrichtungen. Analog zu Abbildung 10 werden die Ausgliederungen von Aufgabenbereich insbesondere in den Jahren 2011 und 2007 deutlich. Im Jahr 2013 waren 302.798 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt und 88.392 Vollzeitäquivalente in rechtlich selbstständigen Einrichtungen erfasst. Die Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt des Landes setzen sich aus 229.185 Beamten und 73.613 Arbeitnehmern zusammen. Die Vollzeitäquivalente in rechtlich selbstständigen Einrichtungen setzen sich aus 10.404 Beamten und 77.988 Arbeitnehmern zusammen (siehe Tabelle 10 und 11 im Anhang).

Abbildung 13: Personal des Landes

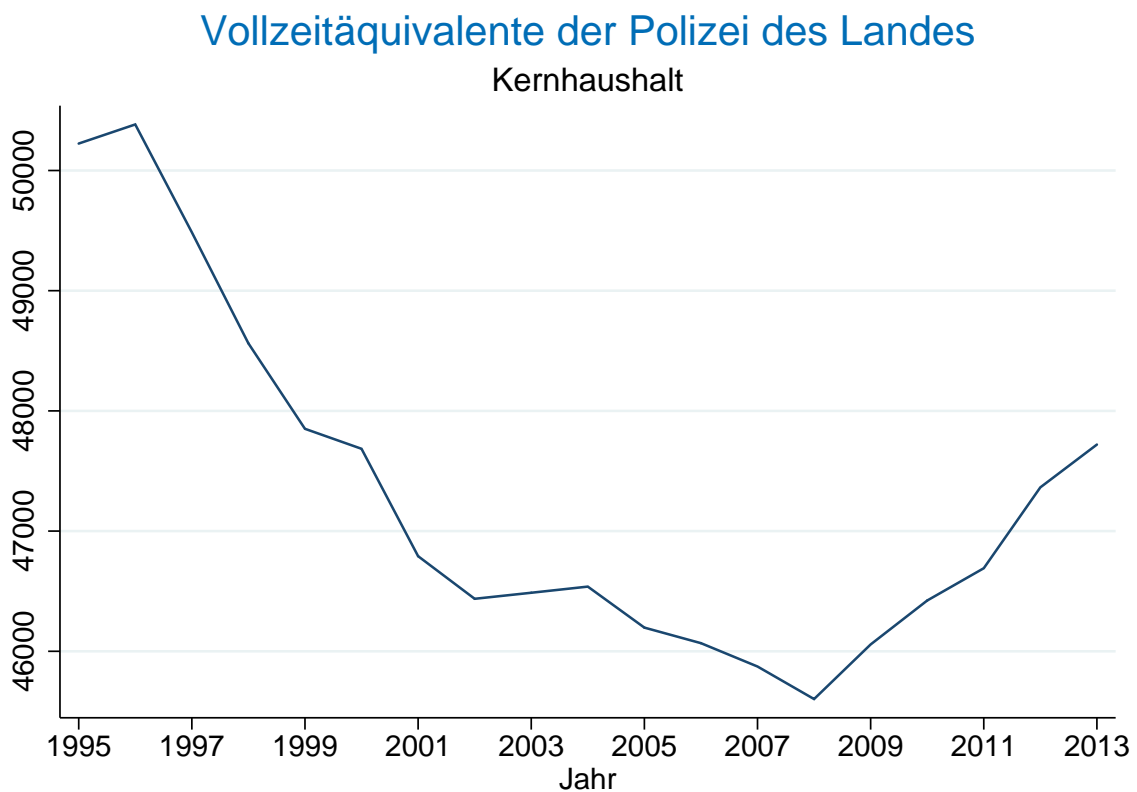


Quelle: IT NRW.

Auf Landesebene sind insbesondere die Polizei, Gerichte und Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten, allgemeinbildende und berufliche Schulen, öffentliche Hochschulen und Berufsakademien und Hochschulkliniken besonders personalintensiv (siehe Tabelle 1 im Anhang).

Die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) bei der Polizei ist in Abbildung 14 dargestellt. Das Personal der Polizei wird komplett im Kernhaushalt erfasst. 1995 betrug das Personal des Landes bei der Polizei 50.224 Vollzeitäquivalente. Die Anzahl von Beschäftigten sank bis 2007 auf 45.874 Vollzeitäquivalente. Bis 2013 stieg die Anzahl an Vollzeitäquivalenten wieder bis auf 47.720. Davon waren 42.452 Beamte und 5.268 Arbeitnehmer (siehe Tabelle 10 im Anhang).

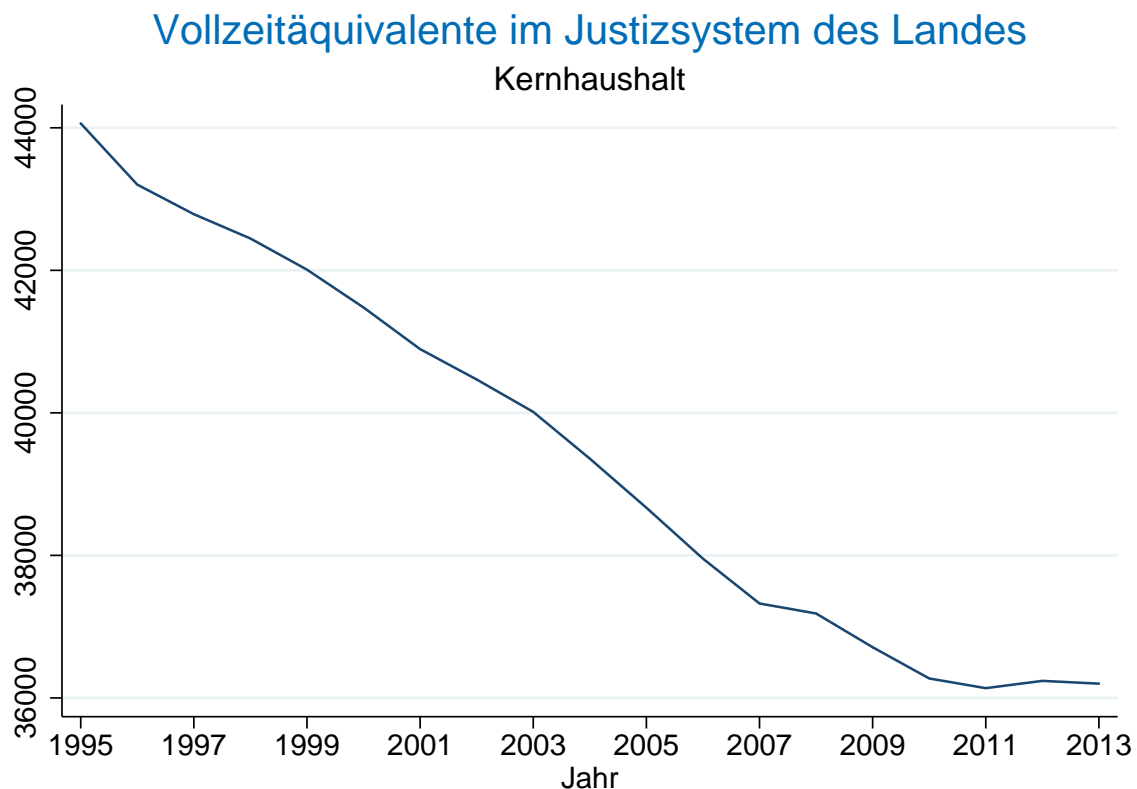
Abbildung 14: Personal des Landes im Bereich Polizei



Quelle: IT NRW.

Abbildung 15 zeigt die Entwicklung der Vollzeitäquivalente im Justizsystem von 1995 bis 2013. Personal im Justizsystem ist nur dem Kernhaushalt zugewiesen.²⁰ Von 1995 bis 2013 nahm die Anzahl an Beschäftigten ab. Im Jahr 2013 waren 36.201 Vollzeitäquivalente im Justizsystem beschäftigt. Davon waren 23.457 Beamte und 12.743 Arbeitnehmer (siehe Tabelle 10 im Anhang).

Abbildung 15: Personal des Landes im Justizsystem



Quelle: IT NRW.

Das Personal des Landes in allgemeinbildenden Schulen ist sowohl im Kernhaushalt als auch in rechtlich selbstständigen Einrichtungen unter Aufsicht des Landes erfasst. Abbildung 16 zeigt die Entwicklung der Vollzeitäquivalente im Schulsystem im Kernhaushalt und den rechtlich selbstständigen Einrichtungen im Zeitverlauf.²¹ Die Zahl der

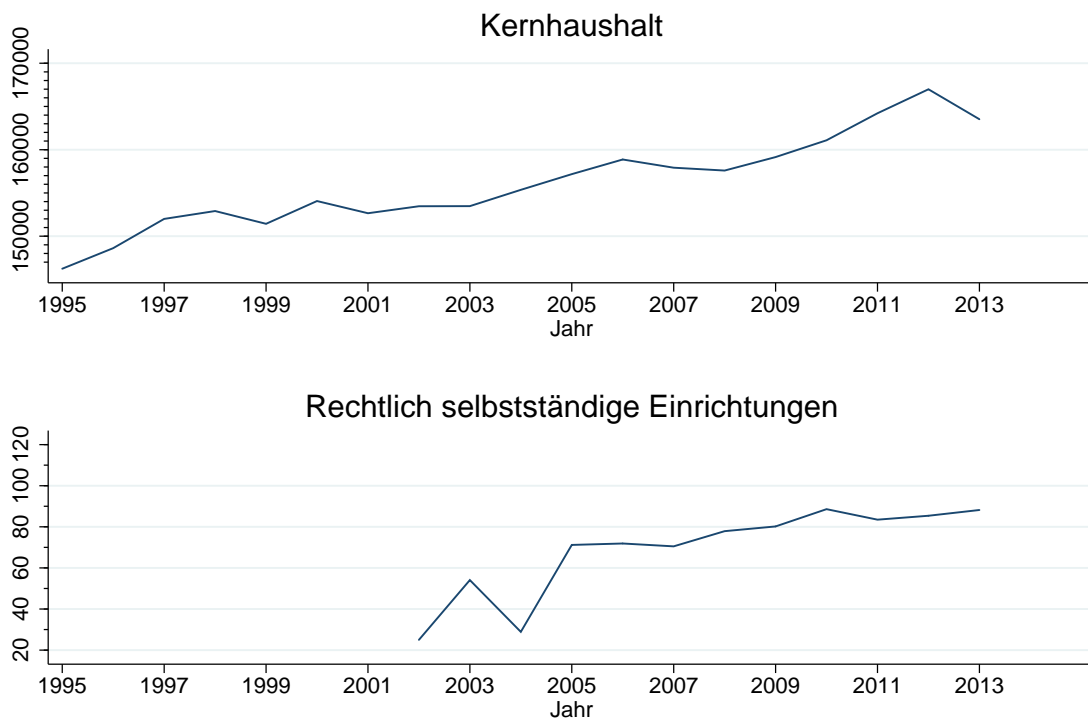
²⁰ Zu dem Justizsystem gehören ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften, Verwaltungsgerichte, Arbeits- und Sozialgerichte, Finanzgerichte und Justizvollzugsanstalten.

²¹ Zum allgemeinbildenden Schulsystem gehören die Bereiche Grundschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Kollegs, Gesamtschulen (integrierte und additive), Sonderschulen, berufliche Schulen, Schul-

Beschäftigten des Schulsystems ist über die Zeit gestiegen. Im Jahr 2013 waren im Kernhaushalt 164.423 Vollzeitäquivalente beschäftigt (132.698 Beamte und 31.724 Arbeitnehmer). Seit 2004 wurden Beschäftigte des Schulsystems aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Gymnasien und Kollegs und Einrichtungen der Weiterbildung, in denen 2013 88 Vollzeitäquivalente in rechtlich selbstständigen Einrichtungen beschäftigt waren.

Abbildung 16: Personal des Landes im Schulsystem

Vollzeitäquivalente im Schulsystem des Landes



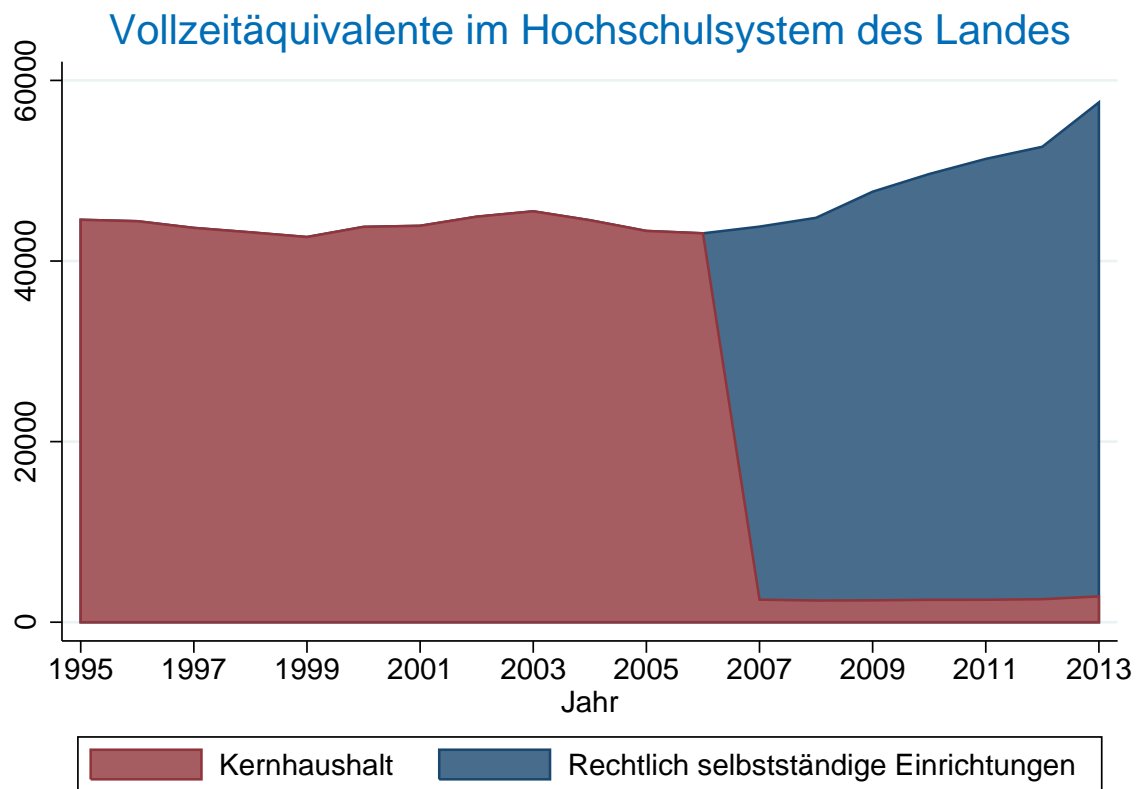
Quelle: IT NRW.

Das Personal der Hochschulen ist sowohl im Kernhaushalt als auch in rechtlich selbstständigen Einrichtungen unter Aufsicht des Landes beschäftigt. Abbildung 17 zeigt die Entwicklung der Vollzeitäquivalente im Hochschulsystem im Kernhaushalt und den

und Unterrichtsverwaltung, sonstige schulische Aufgaben, Einrichtungen der Lehrerbildung und Einrichtungen der Weiterbildung.

rechtlich selbstständigen Einrichtungen im Zeitverlauf.²² Hochschulkliniken sind in dieser Abbildung nicht mitberücksichtigt. 1995 waren im Kernhaushalt 44.007 Vollzeitäquivalente beschäftigt. Seit 2009 wurden im Hochschulsystem verstärkt Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt vorgenommen. Im Kernhaushalt im Jahr 2013 sind noch 2.856 Vollzeitäquivalente beschäftigt (875 Beamte und 1.981 Angestellte). Der Großteil des Personals des Landes der Hochschulen ist ausgegliedert. 2013 waren 54.712 Vollzeitäquivalente des Hochschulsystems in rechtlich selbstständigen Einrichtungen beschäftigt (9.473 Beamte und 45.239 Angestellte).

Abbildung 17: Personal des Landes im Hochschulsystem



²² Zum Hochschulsystem zählen die Bereiche Universitäten, Fachhochschulen, Kunsthochschulen, Verwaltungsfachhochschulen, gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern, andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung, wissenschaftliche Bibliotheken und sonstige Hochschulaufgaben.

3.2 Regionale Verteilung

Die verschiedenen Regionen innerhalb Nordrhein-Westfalens unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe und Struktur. Mit den unterschiedlichen regionalen Begebenheiten variieren der Grad der Bereitstellung öffentlicher Güter und deren Kosten. Aufgrund der besonderen Bedeutung der öffentlichen Infrastruktur und der Strukturverschiebung im Konsum hin zu öffentlichen Leistungen wird häufig davon ausgegangen, dass der Finanzbedarf pro Einwohner mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde steigt. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind mehrere Effekte denkbar: Die traditionelle Rechtfertigung ist die These, dass mit steigender Einwohnerzahl einer Gemeinde aufgrund von Ballungskosten in der Regel steigende Pro-Kopf-Ausgaben verbunden sind. Diese Sichtweise vom Mehrbedarf des kanalisierten Einwohners²³ wird in der Literatur zunehmend kritisch gesehen. Andere Ansätze berücksichtigen raumstrukturelle Preisunterschiede²⁴ und die Kostenstruktur bei öffentlichen Leistungen.²⁵ Vielfach werden auch Spillovers angeführt, wonach die Leistungen nicht nur durch die Einwohner einer Gemeinde selbst, sondern auch durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen entstehen können. Demgegenüber können die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Einwohnerzahl aber auch sinken,²⁶ wenn Skaleneffekte in der Erstellung öffentlicher Leistungen ausgenutzt werden können. Ebenso können Firmen von Agglomerationseffekten in dichtbesiedelten Regionen profitieren, was zu höheren Steuereinnahmen führt, wodurch wiederum mehr öffentliche Leistungen bereitgestellt werden können.²⁷ Somit ist unklar, ob Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und das hierfür benötigte Personal in dichter besiedelten Regionen höher oder geringer ist.

Abbildung 18 zeigt die Gesamtanzahl von Beschäftigten (Vollzeitäquivalenten) im Kernhaushalt pro 1000 Einwohner auf Gemeindeebene. Insbesondere in den kreisfreien Städten beschäftigt das Land viele Vollzeitäquivalente pro Kopf. Tabelle 12 im Anhang zeigt, dass unter den kreisfreien Städten in der Landeshauptstadt Düsseldorf die

²³ Johannes Popitz, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, 1932, Berlin.

²⁴ David Albouy, *Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization*, *Journal of Public Economics* 96(9-10), 2012, S. 824-839.

²⁵ Wallace E. Oates, *On the measurement of congestion in the provision of local public goods*, *Journal of Urban Economics* 24, 1988, S. 85-94.

²⁶ Thiess Buettner/ Federic Holm-Hadulla, *Fédéric*, *City size and the demand for local public goods*, *Regional Science and Urban Economics* 43(1), 2013, S. 16-21.

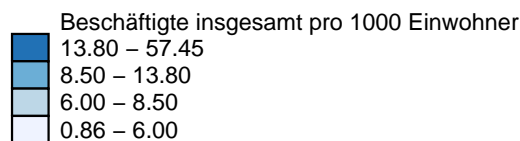
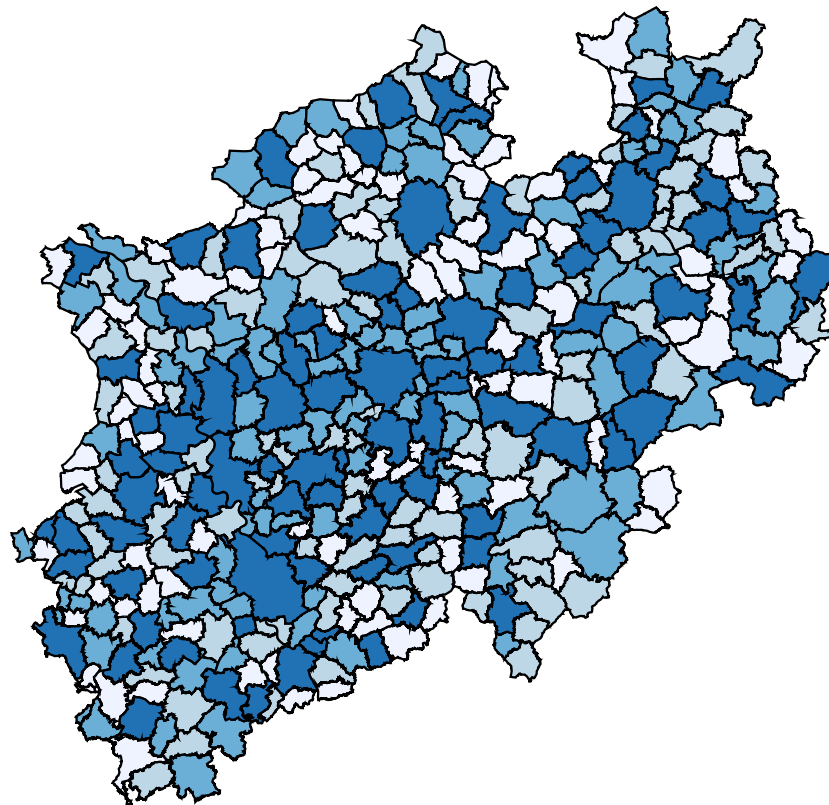
²⁷ Richard E. Baldwin/ Paul Krugman, *Agglomeration, integration and tax harmonization*, *European Economic Review* 48(1), 2004, S. 1-23.

meisten Vollzeitbeschäftigten des Landes pro Kopf im Kernhaushalt beschäftigt sind, gefolgt von Münster, Aachen, Hagen und Bielefeld. Wenig Vollzeitäquivalente pro Kopf gibt es in den kreisfreien Städten Leverkusen, Oberhausen und Herne.

Abbildung 18: Regionale Verteilung des Personals des Landes

Personal des Landes (2013)

Beschäftigte insgesamt pro 1000 Einwohner



Quelle: IT NRW.

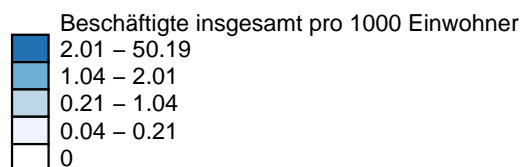
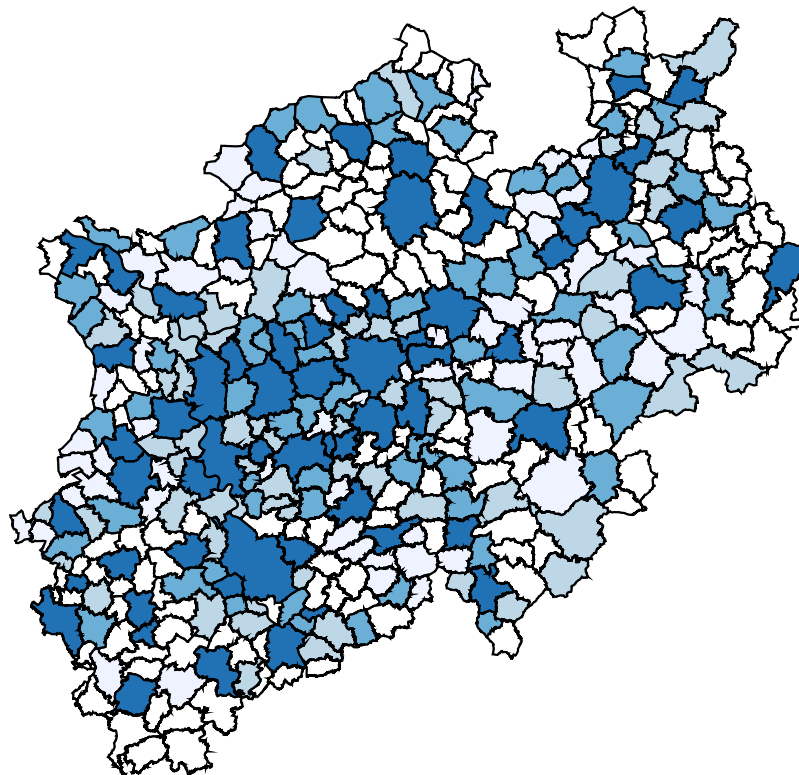
Abbildungen 19 bis 21 zeigen für die drei personalintensiven Bereiche Polizei, Justiz und Schulen die Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten im Kernhaushalt pro 1000 Einwohner auf Gemeindeebene. Die Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner im Bereich der Polizei und des Justizsystems sind in dichtbesiedelten Regionen höher (z. B. in Münster und Aachen). Bei der Verteilung des Schulpersonals ist dies anders: In den

Ballungsgebieten gibt es weniger Vollzeitäquivalente pro 1000 Einwohner als in den weniger besiedelten Gebieten. Eine Erklärung hierfür ist, dass in dichtbesiedelten Regionen Schulklassen größer sind. In ländlicheren Regionen dagegen werden Schulen auch mit kleineren Schulklassen unterhalten.

Abbildung 19: Regionale Verteilung des Personals des Landes im Bereich Polizei

Personal des Landes (2013)

Polizei: Beschäftigte insgesamt pro 1000 Einwohner

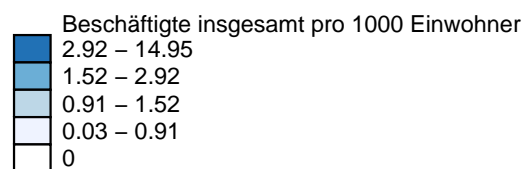
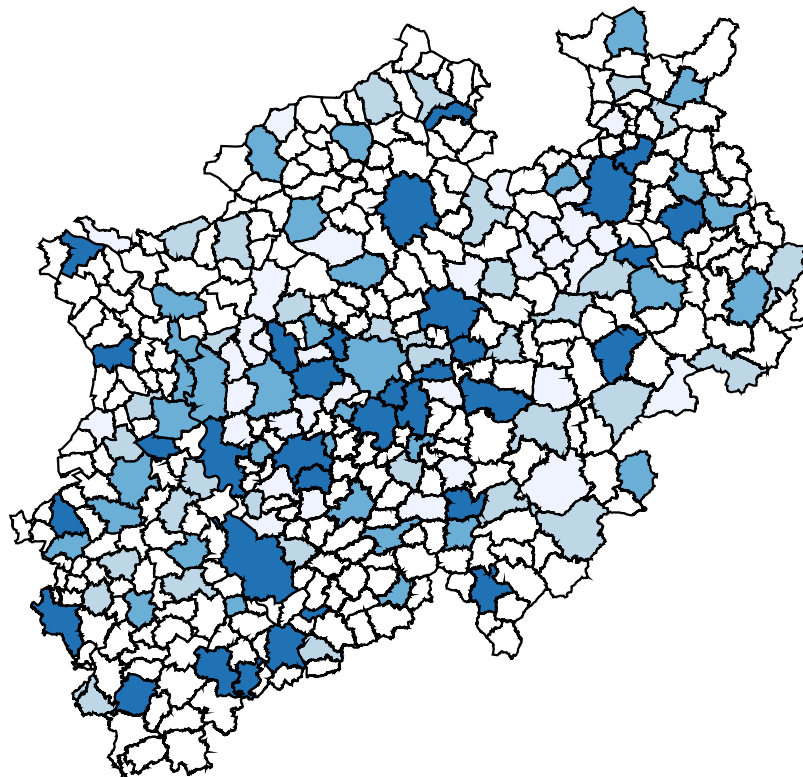


Quelle: IT NRW.

Abbildung 20: Regionale Verteilung des Personals des Landes im Bereich Justiz

Personal des Landes (2013)

Justiz: Beschäftigte insgesamt pro 1000 Einwohner

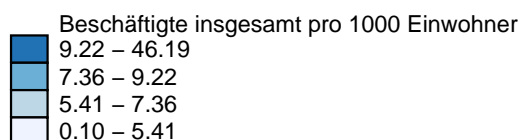
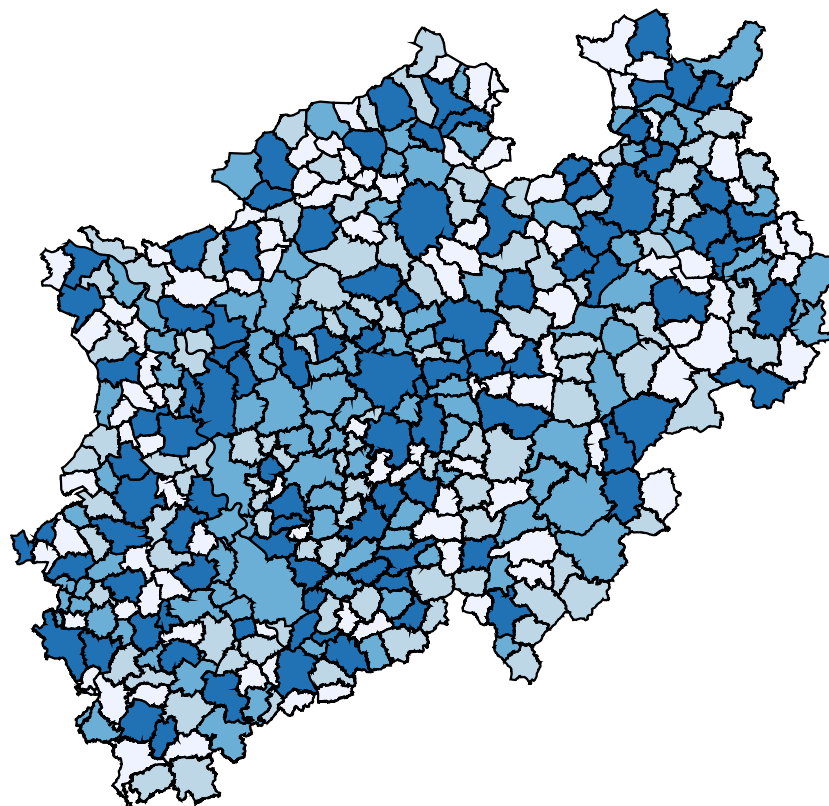


Quelle: IT NRW.

Abbildung 21: Regionale Verteilung des Personals des Landes im Bereich Schule

Personal des Landes (2013)

Schulen: Beschäftigte insgesamt pro 1000 Einwohner



Quelle: IT NRW.

3.3 Beamtenintensität

Im Jahr 2012 waren im unmittelbaren Dienst 343.451 Personen beim Land beschäftigt (siehe Tabelle 5 im Anhang).²⁸ Davon haben 257.480 Beschäftigte den Status eines Beamten (siehe Tabelle 8 im Anhang). Die Beamten teilen sich auf in 189.717 Vollzeitstellen und 67.763 Teilzeitstellen. Der Anteil der Beamten am Personal des Landes liegt damit bei 75%, womit Nordrhein-Westfalen in der Spitzengruppe der Länder liegt.²⁹

²⁸ In dieser Zahl sind nur die Beschäftigten des Landes im unmittelbaren Dienst enthalten, nicht aber der Gemeinden und Zweckverbände.

²⁹ Siehe Tobias Benz/Christian Hagist/Bernd Raffelhüschen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, 2010.

155.622 Beamte sind im Bereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung tätig, was einem Anteil von 60,4% der Landesbeamten entspricht.³⁰ Die Beamten im Bereich des Ministeriums für Schule und Weiterbildung setzen sich aus 103.490 Vollzeit- (siehe Tabelle 13 im Anhang) und 52.132 Teilzeitstellen (siehe Tabelle 14 im Anhang) zusammen. Die Polizei mit einem Anteil von 16,7% der Landesbeamten bildet die zweitgrößte Gruppe. Bei der Polizei sind 40.277 Beamte auf Vollzeit- und 2.850 Beamte auf Teilzeitstellen tätig. Im Justizministerium sind 9,9% und im Finanzministerium 9,4% der Landesbeamten beschäftigt. Somit sind 96,4% der Landesbeamten in den vier genannten Bereichen tätig. 61,6% Prozent aller Landesbeamten sind im gehobenen Dienst tätig. Den Laufbahngruppen des höheren Dienstes gehören 29,5% der Beamten, denen des mittleren Dienstes 8,3% und denen des einfachen Dienstes 0,6% an. Die Beamtenintensität in NRW, welche als Verhältnis zwischen der Anzahl der Beamten und der Bevölkerungsgröße definiert ist, betrug im Jahr 2012 auf 1.000 Einwohner 14,7 Landesbeamte. Verglichen mit den anderen Bundesländern liegt Nordrhein-Westfalen im Mittelfeld.³¹

³⁰ Da die Beschäftigten der Hochschulen ausgegliedert wurden, sind die Beamten in den Hochschulen und der Wissenschaft nicht in dieser Zahl enthalten.

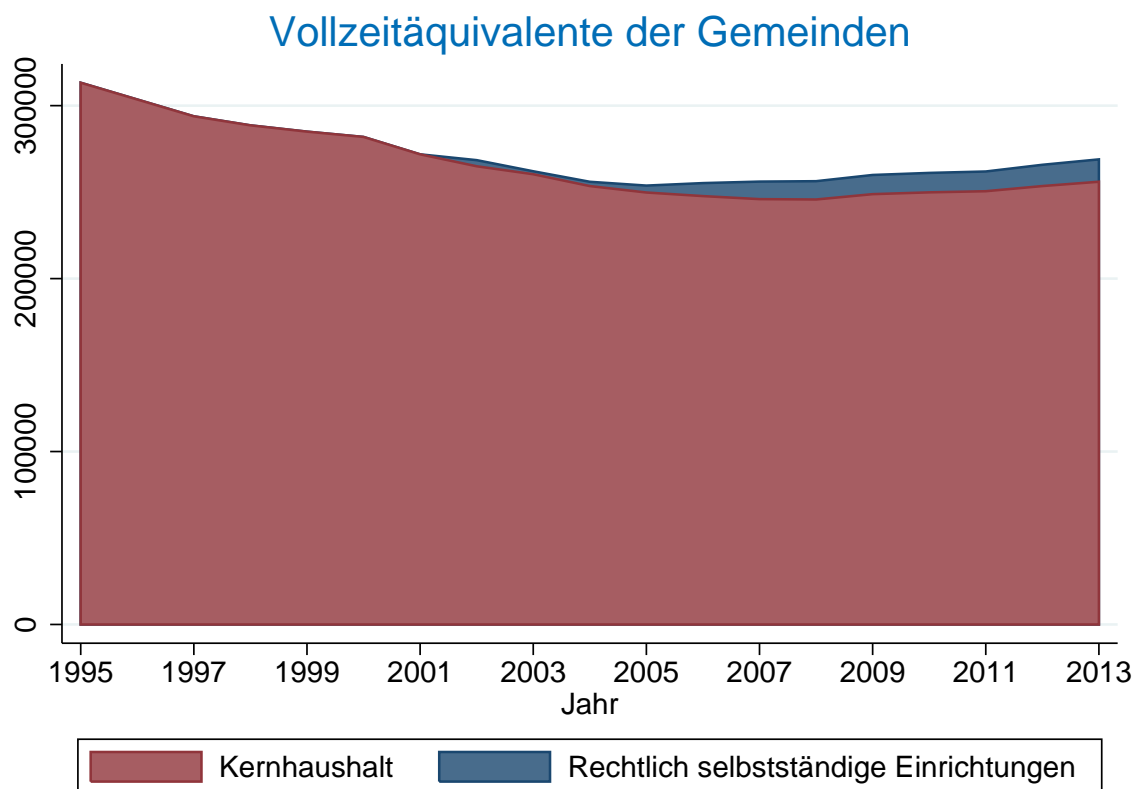
³¹ Siehe *Tobias Benz/Christian Hagist/Bernd Raffelhüschen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, 2010.*

4. Personal der Gemeinden

4.1 Entwicklung im Zeitverlauf

Abbildung 22 zeigt die Vollzeitäquivalente der Gemeinden im Kernhaushalt und in den rechtlich selbstständigen Einrichtungen. Im Jahr 2013 waren 256.013 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt und 12.933 Vollzeitäquivalente in rechtlich selbstständigen Einrichtungen erfasst. Die Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt unterteilen sich in 57.623 Beamte und 198.391 Arbeitnehmer. Die Vollzeitäquivalente in den rechtlich selbstständigen Einrichtungen unterteilen sich in 513 Beamte und 12.420 Arbeitnehmer.

Abbildung 22: Personal der Gemeinden

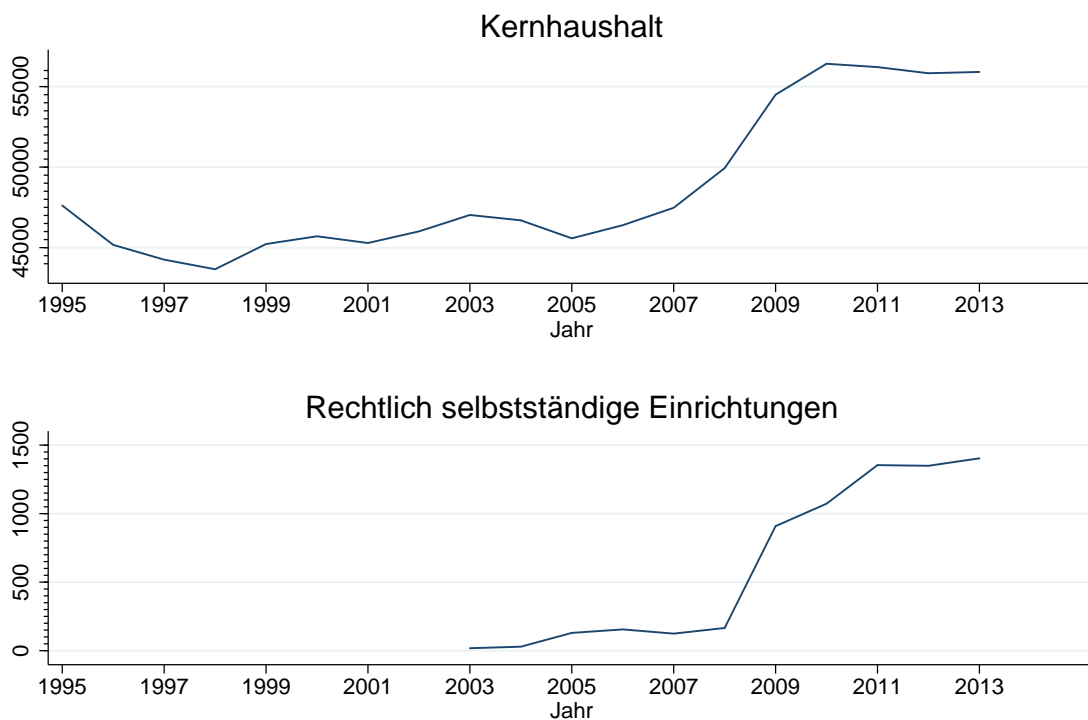


Auf Gemeindeebene ist der Bereich der zentralen Verwaltung besonders personalintensiv (siehe Tabelle 2 im Anhang). Abbildung 23 zeigt die Entwicklung der Beschäftigten der Gemeinden in der zentralen Verwaltung von 1995 bis 2013. Im Jahr 2009 fand

mit dem Wechsel von Aufgabenbereichen zu Produktbereichen eine Veränderung in der statistischen Erfassung des Personals der Gemeinden statt. Deswegen kommt es im Bereich der zentralen Verwaltung im Jahr 2009 zu einem Sprung.³² Im Jahr 2013 waren 55.914 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt und 1.404 Vollzeitäquivalente in rechtlich selbstständigen Einrichtungen erfasst. Die Vollzeitäquivalente in den Kernhaushalten der Gemeinden setzen sich aus 17.771 Beamten und 38.143 Arbeitnehmern zusammen. Die Vollzeitäquivalente in rechtlich selbstständigen Einrichtungen setzen sich aus 290 Beamten und 1.114 Arbeitnehmern zusammen.

Abbildung 23: Personal der Gemeinden im Bereich der zentralen Verwaltung

Vollzeitäquivalente der zentralen Verwaltung der Kommunen



Quelle: IT NRW.

³² Zum Bereich der zentralen Verwaltung zählen bis 2008 die Bereiche Gemeindeorgane, Rechnungsprüfung, Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung und Einrichtungen für die gesamte Verwaltung. Ab 2009 zählen zum Bereich der zentralen Verwaltung die Produktbereiche Verwaltungsteuerung und Service.

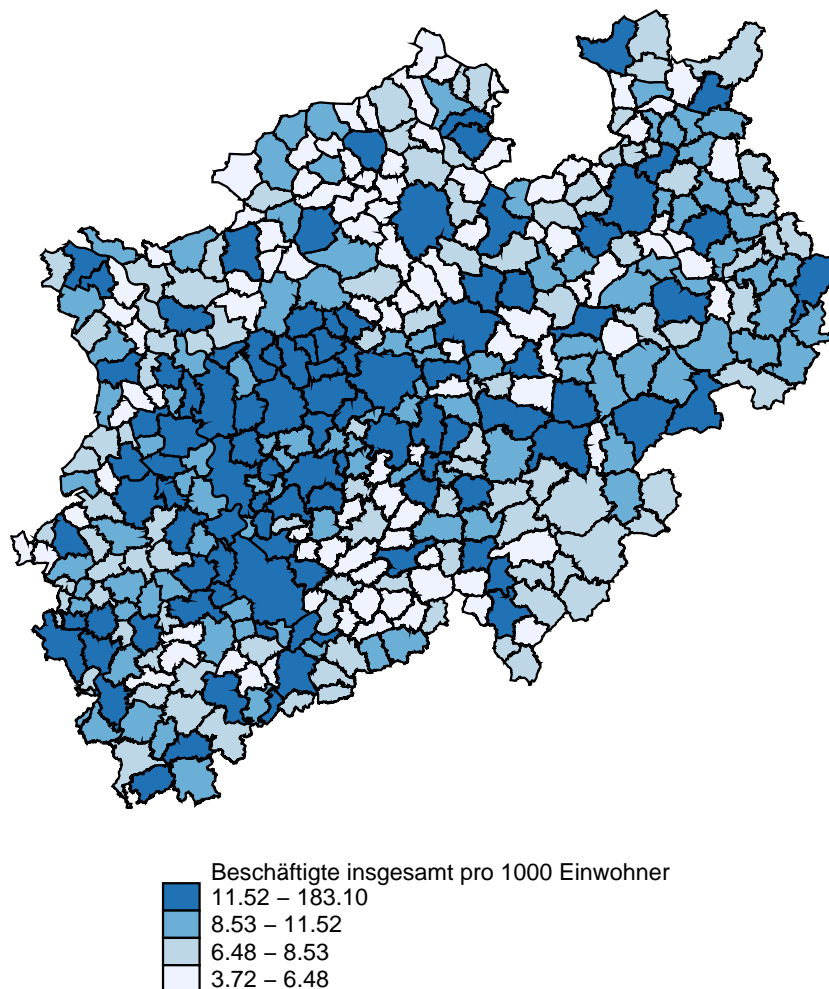
4.2 Regionale Verteilung

Abbildung 24 zeigt die Gesamtanzahl von Beschäftigten (Vollzeitäquivalenten) im Kernhaushalt pro 1000 Einwohner auf Gemeindeebene. Insbesondere in den kreisfreien Städten sind viele Vollzeitäquivalente pro Kopf beschäftigt. Tabelle 15 im Anhang zeigt, dass unter den kreisfreien Städten in Münster die meisten kommunalen Vollzeitäquivalente pro Kopf im Kernhaushalt erfasst sind, gefolgt von Bonn, Aachen, Dortmund und Gelsenkirchen. In Leverkusen, Duisburg und Oberhausen gibt es die wenigsten kommunalen Vollzeitäquivalente pro Kopf.

Abbildung 24: Regionale Verteilung des Personals der Gemeinden

Personal der Gemeinden (2013)

Beschäftigte insgesamt pro 1000 Einwohner



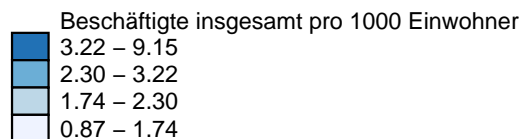
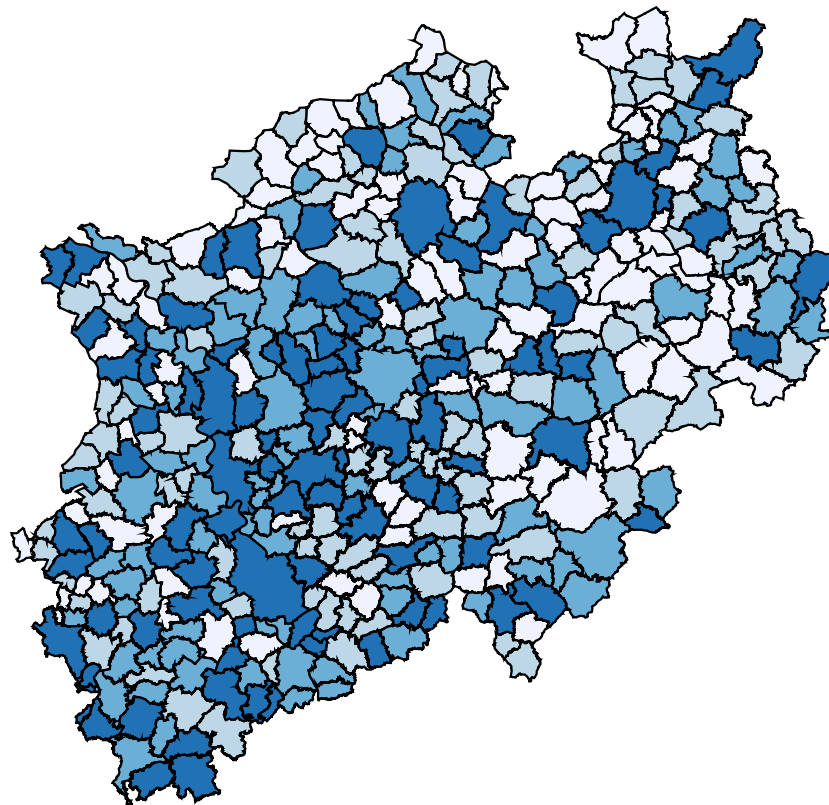
Quelle: IT NRW.

Abbildung 25 zeigt für die zentrale Verwaltung die Anzahl von Beschäftigten (Vollzeit-äquivalenten) im Kernhaushalt pro 1000 Einwohner auf Gemeindeebene. Unter den kreisfreien Städten beschäftigen Hagen, Herne, Köln, Münster und Gelsenkirchen in der Verwaltung die meisten Vollzeitäquivalente pro Kopf im Kernhaushalt, Oberhausen und Krefeld die wenigsten.

Abbildung 25: Regionale Verteilung des Personals der Gemeinden im Bereich der zentralen Verwaltung

Personal der Gemeinden (2013)

Verwaltung: Beschäftigte insgesamt pro 1000 Einwohner



Quelle: IT NRW.

5. Demographieeffekte

Der demographische Wandel ist durch eine schrumpfende und alternde Bevölkerung gekennzeichnet, wodurch der relative und absolute Anteil der Einwohner im Erwerbsalter sinkt. Hinzu kommen regionale Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, insbesondere durch Abwanderung vom ländlichen Bereich in die Städte, und Zuwanderung aus dem Ausland. Dies stellt die Personalpolitik der Länder vor neue Herausforderungen.

5.1 Bevölkerungsrückgang

Die Bevölkerung Nordrhein-Westfalens wird ausgehend von 17,8 Mio. Einwohnern im Jahr 2011 bis zum Jahr 2030 auf 17,2 Mio. Einwohner zurückgehen. Bis zum Jahr 2050 wird ein weiterer Bevölkerungsrückgang auf 15,7 Mio. Einwohner prognostiziert.³³ Bei einem Rückgang der Bevölkerungszahl sinkt auch die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Jedoch können die Ausgaben für bestimmte öffentliche Leistungen aufgrund von Kostenremanenzen nicht proportional zum Rückgang der Bevölkerung reduziert werden. Kostenremanenzen fallen insbesondere in der öffentlichen Verwaltung und beim Unterhalt von Infrastruktur (bspw. Schulen, Entsorgungssysteme) an, da diese Bereiche hohe Fixkosten aufweisen. Daher können die Pro-Kopf-Ausgaben trotz eines Rückgangs der Bevölkerung tendenziell sogar steigen. Gründe für Kostenremanenzen liegen insbesondere in der Unteilbarkeit öffentlicher Aufgaben und Einrichtungen und unzureichender Anpassungsfähigkeit und/oder Anpassungsbereitschaft. Kostenremanenzen lassen sich nur schwer abbauen, wenn die Fixkosten weitgehend unabhängig von der Größe des Landes oder der Gemeinden sind. Auf Länderebene kann das Kostenremanenzproblem dann nur durch die Zusammenlegung von öffentlichen Einrichtungen mit benachbarten Ländern (bspw. Statistische Landesämter, Landesvermessungsämter, Fachschulen für Polizei, Hochschulen) und auf Gemeindeebene durch Verwaltungs- und Gebietsreformen gelöst werden.³⁴

³³ IT NRW, Vorausberechnung der Bevölkerung 2011 – 2030/2050 in NRW, <https://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r511prog.html>, 2011.

³⁴ Vgl. Helmut Seitz, Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper Series in Economics No. 08/04, 2004.

5.2 Altersstruktur

Der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird ausgehend von 20,3% im Jahr 2011 bis zum Jahr 2030 auf 26,9% steigen (31,1% bis zum Jahr 2050). Die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung hat unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen öffentlichen Aufgabenbereiche.³⁵ Ein Rückgang der Schüler- und Studentenzahlen führt zu einer sinkenden Nachfrage in den Bereichen der Schulen und Hochschulen. Auch in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit und Justiz kann es zu einer sinkenden Nachfrage kommen, da junge Menschen häufiger als ältere Menschen in Straftaten und Verkehrsunfälle verwickelt sind. Dagegen dürfte es im Bereich der Krankenhäuser zu einer steigenden Nachfrage kommen. Im Bereich der sozialen Sicherung sind in einigen Bereichen Nachfragerückgänge zu erwarten (bspw. Jugendhilfe), während die Nachfrage nach Sozialhilfe steigen dürfte. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf Kindertagesstätten ist schwer einzuschätzen, da ein Rückgang der Geburten zwar zu einem Nachfragerückgang, die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen jedoch zu einem Nachfrageanstieg führt. Im Bereich der Verwaltung sind keine Demographieeffekte zu erwarten.

5.3 Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben

Der demographische Wandel hat Auswirkungen auf die Versorgungsausgaben des Landes und der Gemeinden. Die Altersstruktur der Beschäftigten des Landes im Jahr 2012 zeigen Tabellen 16 und 17 im Anhang. Unter der Beamtenpopulation sind 63,1% (162.563 Beamte) 40 Jahre und älter, was 111.582 Beamten in Vollzeit- und 50.981 Beamten in Teilzeitstellen entspricht. Unter den Arbeitnehmern sind 72,4% (62.251 Arbeitnehmer) 40 Jahre und älter, worunter 37.711 Arbeitnehmer in Vollzeit- und 24.540 Arbeitnehmer in Teilzeitstellen tätig sind. 39,2% der Beamten sind über 55 Jahre und werden damit innerhalb der nächsten 10 Jahre in den Ruhestand gehen. Die Altersstruktur der Beamten hat Auswirkungen auf die zukünftigen Versorgungslasten, die in den nächsten 10 bis 20 Jahren steigen werden, wenn die großen Alterskohorten der Beamten in den Ruhestand gehen.

³⁵ Vgl. PWC, Ergebnisbericht Demographieeffekte in Nordrhein-Westfalen, 2012.

Die Gesamtzahl der Versorgungsempfänger des Landes stieg zwischen 1990 und 2010 um rund 70% von 97.117 auf 164.900 Personen.³⁶ Diese Entwicklung führte zu einem Anstieg der Versorgungsausgaben, welche sich aus Ruhegehältern und Hinterbliebenenversorgung zusammensetzen, auf ca. 5,7 Mrd. Euro.³⁷ Rechnet man zu den Versorgungsausgaben noch die Beihilfezahlungen hinzu, gab Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 7,4 Mrd. Euro (7,6 Mrd. inkl. Extrahaushalte) für die Beamtenversorgung aus. Die Versorgungsausgaben werden zwischen den Jahren 2025 und 2026 einen Höchststand von 6,9 Mrd. Euro erreichen und dann bis 2040 auf 4 Mrd. Euro sinken.

Die Zahl der Versorgungsempfänger wird sich kontinuierlich erhöhen.³⁸ Im Jahr 2026 wird es mehr als 229.700 Versorgungsempfänger geben. Bis zum Jahr 2040 wird die Anzahl von Versorgungsempfängern dann allerdings wieder leicht auf 226.700 sinken. Im Bereich Schule wird ein besonders starker Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger erwartet (von ca. 92.400 im Jahr 2010 auf ca. 128.500 im Jahr 2040). Im Bereich Polizei wird die Zahl der Versorgungsempfänger von ca. 25.800 im Jahr 2010 auf 37.600 im Jahr 2040 steigen, während die Zahl der Versorgungsempfänger im Bereich Justiz von ca. 5.200 auf ca. 6.100 wachsen wird. Im Bereich Hochschule wird es keine große Veränderung der Zahl der Versorgungsempfänger geben (ca. 10.100 im Jahr 2010 und ca. 9.200 im Jahr 2040).

³⁶ Dritter Versorgungsberichts des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 56.

³⁷ Die Versorgungsbezüge machen 26% der Personalausgaben aus (siehe auch Abbildung 3).

³⁸ Dritter Versorgungsberichts des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012, S. 56ff.

6. Handlungsoptionen des Landes

Die Frage nach den kurz- und mittelfristigen Gestaltungsmöglichkeiten des Landes bei der Personalgestaltung und Personalwirtschaft hat zunächst vor dem Hintergrund der Darstellung in den Abschnitten 2 bis 5 die Ausgangslage und Ziele zu bestimmen. Sodann geht es um die Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts als wesentlichen Bestimmungsfaktor für den Handlungsrahmen. Darauf basierend lassen sich Entwicklungsmöglichkeiten benennen und bewerten.

6.1 Ausgangslage und Ziele

Die Darstellung zuvor hat gezeigt, dass es in den letzten 15 Jahren keine starke Veränderung der Zahl der im öffentlichen Dienst im weiteren Sinne Beschäftigten gegeben hat. Verschiebungen hat es dagegen in der haushaltsrechtlichen Zuordnung und den Anstellungskörperschaften – Land, Kommune, Parafisci, auch juristische Personen des Privatrechts – gegeben. Beide Veränderungen lassen sich leicht erklären. Die relative Konstanz der Beschäftigtenzahl hat damit zu tun, dass der Aufgabenbestand des Landes und der Kommunen in etwa gleich geblieben ist; dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Aufgaben, vor allem im Infrastruktur- und Sozialbereich, bundesgesetzlich vorgeschrieben sind und nicht zur Disposition des Landes(gesetzgebers) stehen. Die Länder einschließlich der Kommunen haben nach den Art. 83ff. GG grundsätzlich auch die Bundesgesetze zu vollziehen und hierfür sämtliche Kosten zu tragen (Art. 104a Abs. 1 und 5 GG). Zum zweiten ist die Organisation der Aufgabenerfüllung vielschichtiger geworden. Gründe hierfür sind die Auslagerung der Personalverantwortung aus den Kernhaushalten in verselbstständigte öffentlich-rechtliche Einrichtungen – auf Landesebene etwa im Bereich der Hochschulen durch das Hochschulfreiheitsgesetz von 2007 –, aber auch formelle und materielle Privatisierungen.³⁹ Es ist nicht davon auszugehen, dass sich mittelfristig der Aufgabenbestand des Landes und der Kommunen entscheidend vermindern wird.

³⁹ Eine formelle Privatisierung liegt vor, wenn eine öffentliche Aufgabe durch ein Privatrechtssubjekt erfüllt wird. Die materielle Privatisierung ergreift die Aufgabe selbst und ersetzt die Erfüllungsverantwortung der öffentlichen Hand durch eine Gewährleistungsverantwortung.

Zur Ausgangslage der Personalentwicklung gehören sodann und vor allem die finanziellen Zwänge. Personalkosten binden – wie geschildert – beachtliche Teile der Haushalte (siehe Abbildung 2). Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben.⁴⁰ Die ab 2020 für die Länder geltende neue Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 143d Abs. 1 GG) wird den Ländern die strukturelle Neuverschuldung absolut verbieten und nur im Falle von konjunkturellen Schwankungen und Notlagen die Neuverschuldung erlauben. Der negative strukturelle Finanzierungssaldo muss also von den Ländern bis einschließlich 2019 zurückgeführt werden. Für den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens könnte dies bedeuten, dass bis dahin etwa 5% bis 10% des gegenwärtigen Ausgabevolumens einzusparen sind. Weitere finanzielle Zwänge könnten aus einer negativen Entwicklung der Steuereinnahmen folgen.⁴¹

Zur Ausgangslage gehört ferner, dass bereits seit Längerem Besonderheiten des öffentlichen Dienstes insgesamt und vor allem des Beamtenstatus in Frage gestellt werden. Erinnert sei nur an die von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzte Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“, die 2003 den Vorschlag unterbreitete, die Unterscheidung zwischen Beamten und sonstigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes aufzugeben und ein einheitliches Beschäftigungsmodell auf privatrechtlicher Grundlage einzuführen (mit beamtenähnlichem Sonderstatus für die Polizei, die Finanzverwaltung, Katastrophenschutz und Feuerwehr):⁴² Beamte seien insgesamt zu wenig leistungsorientiert, die Versorgungslasten seien intransparent und könnten in der Zukunft von den laufenden Staatshaushalten kaum aufgebracht werden, es gebe zu wenig personellen Austausch zwischen Wirtschaft

⁴⁰ Tobias Benz/Christian Hagist/Bernd Raffelhüschen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, 2011, S. 142ff., ermitteln den Barwert der schwebenden Versorgungslasten bezogen auf das Jahr 2009 mit insgesamt ca. 1,3 Bio. Euro. Für die westdeutschen Flächenländer folgt daraus eine implizite Verschuldung von 45 bis 75% des (regionalisierten) BIP.

⁴¹ Basierend auf der Prognose der Bundesregierung für den Finanzplanungszeitraum 2014-2016 wird allerdings mit einem Steuereinnahmeanstieg gerechnet. In Nordrhein-Westfalen soll der Steueransatz, der 2013 44,8 Mrd. Euro betrug, bis 2016 auf 50,7 Mrd. Euro ansteigen (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012). Ivo Bischoff/Wolfgang Gohout, The Political Economy of Tax Projections, International Tax and Public Finance 17: 133-150, 2010, zeigen jedoch, dass Steuereinnahmen insbesondere in ökonomisch schlechten Zeiten überschätzt werden.

⁴² Innenministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Bericht der Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“, 2003 (www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/berrk.pdf). S.a. Hans-Peter Bull, Das öffentliche Dienstrecht in der Diskussion, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2004, S. 155ff.; Kritisch Rudolf Summer, Aussage durch Nichtaussage – Gedanken zu einem seltsamen Papier, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 2003, S. 365ff.

und öffentlicher Verwaltung. Ungleichbehandlungen von Beamten und Angestellten seien nicht zu rechtfertigen.

Damit steht das Personalwesen der öffentlichen Verwaltung insbesondere der Länder in mehrfacher Weise unter Druck. Zukünftig soll die öffentliche Verwaltung (noch) mehr leisten, weniger kosten und dennoch in der Lage sein, angesichts der sich im demographischen Wandel verschärfenden Konkurrenz um die besten Köpfe attraktiver Arbeitgeber für qualifizierte Mitarbeiter zu sein. Das Ausloten von Reformen ist gefordert. Dabei ist aber auch zu beachten, dass das Personal – neben den Finanzen – die „wichtigste Ressource der Verwaltung“⁴³ ist. Das verlangt Behutsamkeit. Deutliche Veränderungen sind damit nicht ausgeschlossen. Sie müssen aber berücksichtigen, dass die Ausbildung, Rekrutierung und organisatorische Einbindung des Personals entscheidend die Qualität der Aufgabenerfüllung bestimmt.⁴⁴

6.2 Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts

Die rechtliche Ausgangslage ist durch die überkommene und verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 4 und 5 GG festgeschriebene Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes bestimmt. Öffentlicher Dienst bedeutet die ständige Beschäftigung einer Person im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (Land, Gemeinde, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, ferner Anstalten und öffentliche Stiftungen) unter Eingliederung in deren Organisation. Hier gibt es Personen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis (Beamte, Richter, Mitglieder der politischen Führung) und privatrechtlich aufgrund eines Arbeitsvertrages Beschäftigte. Während öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse umfassend durch das Gesetz geregelt werden, gelten für Arbeitsverträge das Arbeitsrecht und das Tarifvertragsrecht.

Welche Rechtsform der Dienstgeber wählt, liegt teils in seinem Ermessen, wird in den Grundlagen aber durch den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG bestimmt. Danach ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes, also Beamten, zu übertragen. Es handelt sich um eine

⁴³ *Andreas Voßkuhle*, Personal, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhardt Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2. Auflage 2013, § 43 Rn. 1.

⁴⁴ *Timo Hebel/Adina Sitzer/Julian Tews*, Ökonomisierung des öffentlichen Dienstrechts – eine Bestandsaufnahme, in: PersV 2012, S. 44ff., 44.

für alle Gebietskörperschaften und weitere Dienstgeber verbindliche Organisationsnorm, deren Reichweite das Bundesverfassungsgericht zuletzt am Beispiel einer Privatisierung des Maßregelvollzugs konkretisiert hat.⁴⁵ Für die ständige Aufgabe kommt es auf die dauerhafte Übertragung, nicht die Häufigkeit der Befugnisausübung an. Der in Art. 33 Abs. 4 GG vorgesehene Regelfall dürfe nicht zur Ausnahme werden. Hoheitsrechtliche Befugnisse betreffen die Eingriffsverwaltung (Polizei, Gewerbeaufsicht, Ordnungs- und Finanzverwaltung, Justiz, Staatsleitung einschließlich Ministerialbürokratie). Auch bei der Leistungsverwaltung gilt der Funktionsvorbehalt, wenn öffentliches Recht angewendet wird. Abweichungen von dem durch Art. 33 Abs. 4 GG vorgeschriebenen Regelfall erfordern einen besonderen sachlichen Grund. Dabei scheiden nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts rein fiskalische Gesichtspunkte aus, etwa eine Entlastung der öffentlichen Haushalte durch eine Aufgabenwahrnehmung durch Nichtbeamte. Hingegen scheidet Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht völlig aus, sie dürfen abwägend berücksichtigt werden.⁴⁶ Art. 33 Abs. 4 GG muss zusammen mit Art. 33 Abs. 5 GG gelesen werden, wonach der öffentliche Dienst unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln ist. Dazu gehören vor allem das Leistungsprinzip, das Laufbahnprinzip, die Anstellung auf Lebenszeit, Vollzeitlichkeit und Hauptberuflichkeit, das Streikverbot, die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung und Versorgung.⁴⁷ Diese Grundsätze sind bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Beamtenrechts zu berücksichtigen.

Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen gehört ferner eine seit der Föderalismusreform des Jahres 2006 stark erweiterte Gestaltungsbefugnis der Länder für ihre Beamten und die der Kommunen. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG kommt dem Bund nurmehr die konkurrierende Zuständigkeit zu, die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter zu regeln. Ausdrücklich dem Bund entzogen sind Fragen der Laufbahn, der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten. Das soll in den zentralen Bereichen des Dienstrechts föderale Vielfalt und Wettbewerb ermöglichen sowie auch, durch länderspezifische Besoldungsregeln Einspareffekte zu erzielen. Seit 2009 regelt der Bund im Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) die ihm verbliebenen Bereiche für Landesbeamte, wobei wichtige Fragen ausdrücklich offen gelassen werden, etwa die Möglichkeit zur

⁴⁵ BVerfGE 130, 76 (110ff.)

⁴⁶ BVerfGE 130, 76 (116).

⁴⁷ BVerfGE 62, 374 (383); 71, 255 (268); 44, 249 (264); 110, 353 (369); 117, 330 (351).

Vergabe von Führungspositionen auf Zeit oder die Altersgrenzen (vgl. §§ 4 Abs. 2 und 3, 25 BeamtStG).

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat mit dem am 1. Juni 2013 in Kraft getretenen Dienstrechtsanpassungsgesetz (DRAnpG)⁴⁸ vom neuen Gestaltungsraum des Landes sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Neben einem marginal reformierten Landesbeamtengesetz (LBG NRW) – die Novellierung betrifft vor allem mögliche Anerkennungen der Laufbahnbefähigung aufgrund ausländischer Berufsqualifikationen, § 12 LBG, ein mögliches Hinausschieben des Ruhestands, § 32 Abs. 1 LBG, die Verlängerung der Altersteilzeit und die Familienpflegezeit, §§ 65, 65a LBG, die Digitalisierung von Personalakten, §§ 84 Abs. 1 S. 2 LBG – gibt es jetzt ein eigenes Landesbesoldungsrecht (Landesbesoldungsgesetz und übergeleitetes Besoldungsgesetz für das Land NRW), daneben eine eigene Regelung zur Versorgung und zu den Laufbahnen. Nach Stellungnahmen der Landesregierung sollen substanzielle Weiterentwicklungen des Dienstrechts folgen, etwa Veränderungen des Laufbahnrechts und Verbesserungen der Durchlässigkeit von privatem und öffentlichem Sektor.⁴⁹

Zu den rechtlichen Ausgangsbedingungen gehört ferner die Verzahnung von öffentlichem Dienst- und Haushaltsrecht. Nach § 49 Abs. 1 LHO darf ein Amt im statusrechtlichen Sinn verbunden mit Besoldungsansprüchen nur zusammen mit der Einweisung in eine besetzbare Planstelle verliehen werden. Der Haushaltsplan muss eine Planstelle enthalten (§ 17 Abs. 5 S. 1 LHO), um die Verwaltung zur Leistung von Ausgaben zu ermächtigen (§ 3 Abs. 1 LHO). Planstellen im öffentlichen Dienst zu schaffen, zu bewerten und zu besetzen, dient allein der bestmöglichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben und fällt in die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers.⁵⁰ Damit hat der Gesetzgeber über das Beamtenrecht und das Haushaltsgesetz starke Gestaltungsspielräume für die Qualität und Quantität des öffentlichen Dienstes. Gibt es eine freie Planstelle, hat die Verwaltung Gestaltungsmöglichkeiten. Die Stelle kann auch unbesetzt bleiben.⁵¹

⁴⁸ GV. NRW S. 234; vgl. auch den Durchführungserlass des Finanzministers NRW vom 18. Juni 2013, B 2100-134.1-IV 1.

⁴⁹ LT-Drs. 16/263.

⁵⁰ BVerfGE 115, 58 (59).

⁵¹ OVG Münster, Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2003, S. 278.

6.3 Entwicklungsmöglichkeiten

Aus der tatsächlichen Ausgangssituation und dem rechtlichen Rahmen ergeben sich die Handlungsoptionen zur Neustrukturierung des Personals der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Ziele sind Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen, zu den Zielen und Strategien öffentlicher Arbeitgeber gehört jedoch auch, dass sie nicht vorrangig durch Gewinnziele, sondern durch politische Vorgaben und rechtliche Rahmenbedingungen zur Erbringung öffentlicher Güter geprägt sind, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

(1) Außer Betracht bleiben kann dabei die schon seit langem kontrovers diskutierte und häufig ideologisch befrachtete Frage, ob die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstrechts zugunsten eines einheitlichen Beschäftigungsmodells aufgegeben werden sollte.⁵² Angesichts der den Landesgesetzgeber bindenden Vorgaben des Art. 33 Abs. 4 und 5 GG steht dies außerhalb seiner Handlungsmöglichkeiten. Immerhin ist darauf zu verweisen, dass es in den letzten Jahrzehnten bereits eine Annäherung zwischen Beamtenrecht und Arbeitsrecht gegeben hat. Wichtig ist auch, dass das öffentliche Dienstrecht einen entscheidenden Vorteil für die Personalplanung aufweist: Es ist ganz und gar durch Gesetz, also einseitig, regelbar, während Reformen privater Beschäftigungsverhältnisse nur im Rahmen des Arbeitsrechts und durch auszuhandelnde Tarifverträge möglich sind.

(2) Das schließt natürlich nicht aus, bei bestimmten Tätigkeitsfeldern außerhalb der Eingriffsverwaltung die Abschaffung des Beamtenstatus zu erwägen. Kontrovers wird dies vor allem bei Lehrern diskutiert.⁵³ Auch im Lichte des Art. 33 Abs. 4 GG steht bei Lehrern die pädagogische Tätigkeit ganz im Vordergrund, die nicht dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen ist.⁵⁴

(3) Zu erwägen ist zunächst ein verändertes Personalmanagement mit mehr Flexibilität im öffentlichen Dienst, gerade im Sinne einer Attraktivitätssteigerung der Arbeitsfelder

⁵² Dazu – neben dem bereits zitierten Kommissionsbericht – *Hans-Peter Bull*, Positionen, Interessen und Argumente im Streit um das öffentliche Dienstrecht, *Die Verwaltung (DV)* 2004, S. 327 ff.; ders., Die Zukunft des Beamtentums, *Die Verwaltung (DV)* 2009, S. 1ff.

⁵³ *Christian von Coelln/Thomas Horst*, Grundgesetzliche Grenzen politischer Opportunitätserwägungen: Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den dienstrechtlichen Status der Lehrer, *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)* 2009, S. 109ff., 111ff.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 119, 247 (269); *Barbara Remmert*, Warum muss es Beamte geben?, *Juristenzeitung (JZ)* 2005, S. 53ff., 57; *Manfred Wichmann*, in: *Wichmann/Langer*, *Öffentliches Dienstrecht*, 7. Auflage 2014, Rn. 19.

für potentielle Bewerber. Das herkömmliche Personalmanagement ist durch vier wesentliche Elemente charakterisiert: (1) ein festes Laufbahnprinzip, (2) Lebenszeitstellung, (3) Vollzeitbeschäftigung und (4) Alimentationsprinzip.⁵⁵ Alle Elemente speisen sich aus einer statusorientierten Input-Perspektive, die durch Elemente der anreizorientierten Output-Perspektive verändert werden können. Hier stehen dem Gesetzgeber zahlreiche Möglichkeiten offen: Zielvereinbarungen mit einzelnen Beschäftigten, leistungsabhängige Vergütungselemente, die Vergabe von Führungspositionen auf Probe und auf Zeit (§ 4 Abs. 3 lit. b, Abs. 2 lit. b BeamtStG), die Ausweitung der Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung (§ 43 BeamtStG), Veränderungen und größere Durchlässigkeit des Laufbahnprinzips, umfassende Einführung von Budgetierung und Controlling.⁵⁶ Verfassungsrechtlich umstritten ist von diesen Maßnahmen allein eine befristete Übertragung von Führungspositionen in einem Beamtenverhältnis auf Zeit ohne Anspruch auf erneute Übertragung bei Bewährung. Hier kollidieren Leistungs- und Lebenszeitprinzip; die Gerichte bevorzugen letzteres: „Das Lebenszeitprinzip bezieht sich auch auf das der Funktion des Beamten entsprechende statusrechtliche Amt und nicht allein auf einen bloßen Grundstatus; es umfasst nicht nur die lebenslängliche Anstellung, sondern auch die dauerhafte Übertragung eines Beförderungsamts samt den amtsgemäßen Funktionen. Zu der in der Verfassung gewährleisteten Unabhängigkeit des Beamten soll ihn gerade die grundsätzlich lebenszeitliche Übertragung des seinen Funktionen entsprechenden statusrechtlichen Amtes befähigen.“⁵⁷

Die großen Gestaltungsräume beim Alimentationsprinzip zeigen sich bereits jetzt. Knapp ein Jahrzehnt nach der Reföderalisierung des Besoldungsrechts sind die Besoldungssysteme und Besoldungshöhen durch eine zunehmende Auseinanderentwicklung zwischen den Ländern geprägt.⁵⁸ „Wer Wettbewerbsföderalismus grundsätzlich befürwortet, wird dies tendenziell auch auf dem Sektor der Beamtenbesoldung tun. Eine Gefahr ist indes darin zu erblicken, dass der Besoldungswettbewerb nicht soweit führen

⁵⁵ *Andreas Voßkuhle*, aaO, Rn. 60f.

⁵⁶ *Christina Schäfer/Elmar Hinz*, Outputorientierte Managementmodelle und Personalkostenbudgetierung, in: Koch/Conrad/Lorig (Hrsg.), *New Public Service*, 2. Auflage 2011, S. 275ff.

⁵⁷ BayVerfGH, Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2005, S. 111ff., 112; ähnlich BVerfGE 121, 205ff. Dazu *Yvonne Dorf*, Führungsposition auf Zeit, *Die öffentliche Verwaltung*, (DÖV) 2009, S. 14ff.

⁵⁸ *Timo Hebel* u.a., aaO, S. 48f.: „Leistungsorientierte Bezahlungsinstrumente und Besoldungswettbewerb lassen sich als zwei zentrale Bausteine von Ökonomisierungsentwicklungen im öffentlichen Dienstrecht ausmachen.“

sollte, dass finanzschwache Länder ersichtlich und dauerhaft keine qualifizierten Bewerber mehr rekrutieren können.“⁵⁹

(4) Um eine größere Mobilität zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu erreichen, ist einerseits, bei einem Wechsel des Beamten in die Privatwirtschaft, die Möglichkeit zu erwägen, statt der gegenwärtigen Nachversicherung in der Rentenversicherung eine Mitnahme der beamtenrechtlichen Versorgungsansprüche zu eröffnen.⁶⁰ Die hier bestehenden Nachteile sind gegenwärtig das große Hindernis größerer Durchlässigkeit. In anderer Richtung sind die Altersgrenzen für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst zu überdenken. Beide Maßnahmen haben derzeit aber wohl kaum Verwirklichungschancen – sie würden Mehrkosten verursachen und damit dem Ziel einer Einsparung im Personalbereich zuwiderlaufen.

(5) Ein besonders heikles, in Anbetracht der geschilderten finanziellen Zwänge und des ab 2020 aufgrund der Schuldenbremse geltenden Neuverschuldungsverbots der Länder unter Umständen aber notwendiges Mittel zur Steuerung tragfähiger Personalkosten ist die Absenkung der Besoldung. Eine solche unterliegt dem durch Art. 33 Abs. 5 GG gezogenen Grenzen. Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört das Alimentationsprinzip, das Besoldung und Versorgung des Beamten und seiner Hinterbliebenen umfasst. Alimentation ist keine Gegenleistung für Dienste, sondern die Verpflichtung des Dienstherrn, einen angemessenen Lebensunterhalt auf Lebenszeit zu sichern.⁶¹ Zu gewähren ist ein nach der Amtsstellung, Verantwortung und im Lichte der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards angemessener Unterhalt.⁶² Diese unbestimmten Begriffe eröffnen dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungspielraum. Der Rahmen zulässiger Gestaltung wird verlassen, wenn das Nettoeinkommen nicht mehr amtsangemessen ist und der Beamte von der Entwicklung des allgemeinen Lebensstandards abgekoppelt wird. Indiz hierfür ist der Vergleich mit privatrechtlichen Entgelten in der öffentlichen Verwaltung. Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Beamten einen Anspruch, bei einer Steigerung des Lebensstandards teilzuhaben, erlaubt aber auch Absenkungen der Besoldung bei fallenden Lebenshaltungskosten und dann, wenn der Staat besondere Ausnahmesituationen zu bewältigen

⁵⁹ *Timo Hebler* u.a., aaO, S. 49.

⁶⁰ *Jan Ziekow*, Die Fortentwicklung des Dienstrechts der Bundesbeamten, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2008, S. 569ff.

⁶¹ *Heinrich Amadeus Wolff*, Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Besoldungsrecht, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2003, S. 494ff.

⁶² BVerfGE 21, 329 (345); 44, 249 (265); zuletzt BVerfGE 110, 353 (359); 117, 330 (351); 130, 332.

hat.⁶³ Als eine solche kommt auch in Betracht, dass ein Land mit strukturellem Haushaltsdefizit trotz Konsolidierungsanstrengungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite im Zeitraum bis 2020 nicht in der Lage ist, dem Pfad des Abbaus des Defizits nach Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG und ab 2020 das Verbot struktureller Neuverschuldung nur mit drastischen Ausgabenkürzungen einzuhalten. Ob eine solche Situation in Nordrhein-Westfalen eintreten kann, wird sich zeigen – jedenfalls muss im Lichte der Schuldenbremse das derzeitige Defizit schnell zurückgeführt werden, auch durch Einschränkung der Personalausgaben. Auch im Fall einer Ausnahmesituation darf eine Besoldungsabsenkung nur maßvoll ausfallen; der öffentliche Dienst ist nicht der vorrangige Kostenfaktor, der zur Sanierung der Haushalte zur Verfügung steht. Maßvolle Absenkungen können linear oder progressiv ausgestaltet und auch regional differenziert sein.⁶⁴ Zulässig ist auch – als milderer Mittel im Verhältnis zur Absenkung der Besoldung – die Abkoppelung der Beamtenbesoldung von den Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst.

(6) Vermutlich unvermeidlich wegen des begrenzten Einspareffekts anderer Maßnahmen wird es sein, Personal in allen Bereichen der Landes- und Kommunalverwaltung abzubauen. Den Weg zum Personalabbau muss, soweit es um Beamtenstellen geht, der Haushaltsgesetzgeber durch den Wegfall von Planstellen beschreiten.

Insgesamt steht Nordrhein-Westfalen vor dem Hintergrund der schon jetzt Vorwirkungen entfaltenden und ab 2020 in vollem Umfang geltenden Schuldenbremse vor großen Aufgaben. Trotz des hohen Einspardrucks im Personalbereich und der rechtlich begrenzten Handlungsmöglichkeiten muss die Qualität der Verwaltung insgesamt gesichert werden. Der Weg dorthin ist durch die Begriffe Flexibilisierung, Dezentralisierung und Segmentierung gekennzeichnet. Jedenfalls im öffentlichen Dienstrecht hat das Land als Gesetzgeber hierzu inzwischen die nötigen Handlungsmöglichkeiten. Die Diskussion um die Zukunft der Verwaltung muss außerhalb des Personalbereichs eine umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritik in den zur Disposition des Landes stehenden Bereichen einschließen, ferner eine Überprüfung der jetzigen Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus. Im Unterschied zu anderen Ländern (z.B. Thüringen, Rheinland-Pfalz) dürfte dagegen in Nordrhein-Westfalen die Option einer umfassenden kommunalen Gebiets-

⁶³ BVerfGE 99, 300 (320); 107, 218 (236ff.).

⁶⁴ BVerfGE 107, 218 (236ff.).

reform⁶⁵ keine Rolle spielen, da aufgrund der Neugliederungen der vergangenen Jahrzehnte, insbesondere schon der 1970er Jahre, hinreichend große kommunale Gebietskörperschaften bestehen.

⁶⁵ Zu den Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere in den östlichen Ländern *Hubert Meyer*, Gebiets- und Verwaltungsreformen des letzten Jahrzehnts im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2013, S. 1177ff.

Tabelle 1: Vollzeitäquivalente des Landes pro 1000 Einwohner (2013)

Aufgabenbereich	NW	Westdt. Flächenländer	BW	BY	HE	NI	RP	SL	SH
Insgesamt	21,93	24,23	24,59	23,12	23,98	23,18	24,75	27,51	22,44
Allgemeine Dienste	7,00	7,74	7,00	7,61	8,16	6,95	7,51	9,13	7,82
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten	0,79	1,43	1,35	1,22	1,56	0,80	0,94	2,30	1,84
Politische Führung	0,28	0,68	0,32	0,38	0,53	0,39	0,65	1,78	0,69
Innere Verwaltung	0,28	0,40	0,70	0,59	0,73	0,15	0,15	.	0,09
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,69	2,95	2,70	3,00	2,94	2,93	2,97	3,34	2,73
Polizei	2,68	2,91	2,67	2,99	2,89	2,88	2,94	3,25	2,72
Rechtsschutz	2,03	1,84	1,55	1,71	2,13	1,79	1,92	1,96	1,80
Gerichte und Staatsanwaltschaften	1,55	1,40	1,20	1,28	1,66	1,33	1,40	1,46	1,48
Justizvollzugsanstalten	0,48	0,43	0,35	0,43	0,47	0,45	0,52	0,50	0,32
Finanzverwaltung	1,50	1,53	1,40	1,68	1,53	1,43	1,68	1,54	1,44
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	14,24	14,56	16,35	13,32	14,29	14,65	13,75	16,42	13,11
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	9,14	8,84	10,05	8,14	8,45	9,13	9,39	8,12	8,61
Grundschulen	1,97	1,84	.	2,05	1,83	2,21	2,06	1,92	0,95
Weiterführende allgemeinbildende Schulen	4,30	4,72	6,00	4,31	4,35	4,46	4,46	3,94	5,49
Sonder-/Förderschulen	0,87	0,80	0,77	0,66	0,80	0,91	0,83	0,88	0,77
Berufliche Schulen	1,15	1,33	1,63	1,05	1,34	1,37	1,16	1,38	1,40
Sonstige schulische Aufgaben	0,83	0,63	1,59	0,02	.	0,09	0,81	.	.
Hochschulen	5,03	5,06	5,82	4,87	4,37	4,57	3,92	7,60	4,27
Öffentliche Hochschulen und Berufsakademien	3,18	2,85	3,32	2,85	3,46	2,88	2,33	3,40	1,72
Hochschulkliniken	1,84	2,19	2,50	2,02	0,91	1,69	1,49	4,20	2,55
Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	0,05	0,15	0,00	0,15	0,04	0,14	0,27	0,29	0,16
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	0,18	0,45	0,82	0,31	0,00	0,25	0,99	0,58	0,22
Krankenhäuser und Heilstätten	0,00	0,28	0,71	0,06	.	0,12	0,62	0,18	0,00
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	0,02	0,23	0,12	0,21	0,24	0,25	0,29	0,30	0,16
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	0,10	0,39	0,20	0,66	0,46	0,36	0,71	0,19	0,18
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,02	0,17	0,08	0,29	0,24	0,19	0,02	0,03	0,32
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,31	0,49	0,02	0,55	0,55	0,38	0,89	0,58	0,47
Finanzwirtschaft	0,01	0,16	.	0,02	.	.	0,31	.	.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 2: Vollzeitäquivalente der Gemeinden pro 1000 Einwohner (2013)

Aufgabenbereich	NW	Westdt. Flächenländer	BW	BY	HE	NI	RP	SL	SH
Insgesamt	15,53	14,85	16,18	17,29	15,01	13,74	14,97	13,67	13,10
Zentrale Verwaltung	5,19	4,25	4,31	3,72	4,48	4,27	5,06	3,83	4,11
Innere Verwaltung	3,28	2,92	3,15	2,56	2,91	2,84	3,75	2,47	2,77
Sicherheit und Ordnung	1,90	1,33	1,16	1,16	1,56	1,43	1,31	1,36	1,34
Schule und Kultur	1,65	1,59	1,89	2,22	1,35	1,42	1,56	1,11	1,59
Schulträgeraufgaben	0,82	1,04	1,12	1,51	0,87	0,97	0,97	0,72	1,11
Kultur und Wissenschaft	0,83	0,55	0,77	0,71	0,48	0,44	0,59	0,39	0,48
Soziales und Jugend	3,63	3,54	3,78	2,88	4,61	3,45	3,92	3,15	3,00
Soziale Hilfen	1,41	1,12	1,02	0,98	1,22	1,28	0,76	1,36	1,20
Kinder,- Jugend- und Familienhilfe	2,22	2,42	2,76	1,90	3,39	2,17	3,16	1,79	1,80
Tageseinrichtungen für Kinder	1,37	1,81	2,21	1,34	2,68	1,36	2,61	1,30	1,18
Gesundheit und Sport	1,68	1,34	1,68	3,96	0,71	0,91	0,90	0,43	0,76
Gesundheitsdienste	1,48	1,12	1,37	3,76	0,43	0,75	0,67	0,21	0,62
Krankenhäuser	1,24	1,01	1,13	3,53	0,15	0,47	0,52		0,24
Sportförderung	0,20	0,22	0,30	0,19	0,28	0,16	0,23	0,22	0,14
Gestaltung der Umwelt	3,39	4,13	4,52	4,50	3,88	3,69	3,53	5,15	3,65
Räumliche Planung und Entwicklung	0,42	0,31	0,44	0,23	0,33	0,46	0,22	0,33	0,17
Bauen und Wohnen	0,40	0,43	0,48	0,49	0,46	0,24	0,26	0,67	0,42
Ver- und Entsorgung	0,93	1,19	0,86	1,32	1,02	1,18	1,55	1,17	1,24
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	0,54	0,41	0,47	0,76	0,31	0,49	0,39	0,16	0,30
Natur- und Landschaftspflege	0,71	0,62	0,74	0,48	0,72	0,48	0,66	0,80	0,47
Sonstiges	0,39	1,17	1,54	1,23	1,04	0,84	0,45	2,03	1,04

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle 3: Beschäftigte gesamt

Jahr	Vollzeitbeschäftigte	Teilzeitbeschäftigte	Gesamt
1998	597.903	184.049	781.952
1999	588.364	190.019	778.383
2000	575.676	198.922	774.598
2001	563.669	207.777	771.446
2002	553.528	216.500	770.028
2003	544.419	218.464	762.883
2004	536.349	222.024	758.373
2005	530.297	223.283	753.580
2006	526.772	227.147	753.919
2007	523.200	231.389	754.589
2008	517.043	234.680	751.723
2009	520.771	242.096	762.867
2010	521.492	250.775	772.267
2011	527.408	253.004	780.412
2012	534.599	254.577	789.176

Quelle: IT NRW.

Tabelle 4: Beschäftigte des unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienstes

Jahr	unmittelbarer	mittelbarer	Gesamt
	öffentlicher Dienst	öffentlicher Dienst	
1998	753.222	28.730	781.952
1999	749.161	29.222	778.383
2000	745.656	28.942	774.598
2001	717.914	53.532	771.446
2002	715.321	54.707	770.028
2003	711.679	51.204	762.883
2004	705.811	52.562	758.373
2005	700.512	53.068	753.580
2006	696.492	57.427	753.919
2007	632.412	122.177	754.589
2008	626.965	124.758	751.723
2009	633.680	129.187	762.867
2010	639.848	132.419	772.267
2011	643.654	136.758	780.412
2012	648.893	140.283	789.176

Quelle: IT NRW.

Tabelle 5: Beschäftigte gesamt nach Beschäftigungsbereich

Jahr	Unmittelbarer öffentlicher Dienst				Mittelbarer öffentlicher Dienst			
	Insgesamt	Land	Gemeinden /GV	Zweck- verbände	Insgesamt	darunter		
						Sozial- versicherungs- träger	rechtlich selbststän- dige Einrichtungen	
						unter Aufsicht des Landes	unter Auf- sicht der Gemeinden	
1998	753.222	416.150	326.301	10.771	28.730	25.810	-	222
1999	749.161	413.509	322.497	13.155	29.222	26.300	-	218
2000	745.656	412.998	319.740	12.918	28.942	26.267	-	215
2001	717.914	393.911	311.032	12.971	53.532	26.538	23.428	1.049
2002	715.321	397.617	304.516	13.188	54.707	26.667	24.298	1.212
2003	711.679	398.164	300.859	12.656	51.204	24.955	24.287	1.829
2004	705.811	399.214	294.090	12.507	52.562	24.582	25.193	2.658
2005	700.512	397.636	290.728	12.148	53.068	24.147	24.329	4.410
2006	696.492	398.780	289.132	8.580	57.427	24.296	24.457	8.491
2007	632.412	335.962	287.586	8.864	122.177	24.867	85.858	11.206
2008	626.965	330.666	287.343	8.956	124.758	24.864	87.932	11.702
2009	633.680	333.195	291.384	9.101	129.187	24.502	92.161	12.254
2010	639.848	336.761	294.115	8.972	132.419	24.333	95.388	12.424
2011	643.654	340.601	294.091	8.962	136.758	23.609	99.383	12.665
2012	648.893	343.451	296.518	8.924	140.283	23.530	102.830	13.617

Quelle: IT NRW.

Tabelle 6: Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes

Jahr	Unmittelbarer öffentlicher Dienst									Gesamt
	Land			Gemeinden/GV			Zweckverbände			
	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt	
1998	317.854	98.296	416.150	247.316	78.985	326.301	8.551	2.220	10.771	753.222
1999	312.871	100.638	413.509	240.816	81.681	322.497	10.429	2.726	13.155	749.161
2000	308.255	104.743	412.998	233.772	85.968	319.740	10.029	2.889	12.918	745.656
2001	289.296	104.615	393.911	222.452	88.580	311.032	9.972	2.999	12.971	717.914
2002	286.661	110.956	397.617	215.089	89.427	304.516	10.057	3.131	13.188	715.321
2003	286.989	111.175	398.164	209.586	91.273	300.859	9.637	3.019	12.656	711.679
2004	285.771	113.443	399.214	202.152	91.938	294.090	9.593	2.914	12.507	705.811
2005	284.793	112.843	397.636	197.800	92.928	290.728	9.240	2.908	12.148	700.512
2006	283.867	114.913	398.780	195.167	93.965	289.132	6.907	1.673	8.580	696.492
2007	243.455	92.507	335.962	192.630	94.956	287.586	7.042	1.822	8.864	632.412
2008	238.339	92.327	330.666	191.467	95.876	287.343	7.013	1.943	8.956	626.965
2009	238.663	94.532	333.195	192.748	98.636	291.384	7.033	2.068	9.101	633.680
2010	238.293	98.468	336.761	191.952	102.163	294.115	6.785	2.187	8.972	639.848
2011	241.584	99.017	340.601	192.067	102.024	294.091	6.824	2.138	8.962	643.654
2012	244.530	98.921	343.451	193.971	102.547	296.518	6.820	2.104	8.924	648.893

Quelle: IT NRW.

Tabelle 7: Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes nach Beschäftigungsbereich

Jahr	Beamte(-)innen und Richter(-)innen	Arbeitnehmer(-)innen	Gesamt
1998	336.549	416.673	753.222
1999	335.065	414.096	749.161
2000	329.238	416.418	745.656
2001	322.307	395.607	717.914
2002	321.952	393.369	715.321
2003	324.048	387.631	711.679
2004	325.913	379.898	705.811
2005	326.895	373.617	700.512
2006	327.203	369.289	696.492
2007	316.048	316.364	632.412
2008	311.818	315.147	626.965
2009	312.657	321.023	633.680
2010	315.861	323.987	639.848
2011	318.448	325.206	643.654
2012	321.323	327.570	648.893

Quelle: IT NRW.

Tabelle 8: Beamte und Richter des unmittelbaren öffentlichen Dienstes

Jahr	Beamte(-)innen und Richter(-)innen im unmittelbaren öffentlichen Dienst									
	Land			Gemeinden/GV			Zweckverbände			Gesamt
	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt	Vollzeit	Teilzeit	Gesamt	
1998	223.517	51.007	274.524	55.896	5.789	61.685	327	13	340	336.549
1999	220.172	52.550	272.722	55.578	6.371	61.949	379	15	394	335.065
2000	213.114	53.590	266.704	54.929	7.214	62.143	364	27	391	329.238
2001	204.904	56.033	260.937	53.153	7.813	60.966	374	30	404	322.307
2002	201.246	58.866	260.112	52.793	8.598	61.391	399	50	449	321.952
2003	200.387	61.126	261.513	52.648	9.435	62.083	395	57	452	324.048
2004	200.184	63.106	263.290	51.668	10.487	62.155	407	61	468	325.913
2005	200.253	64.182	264.435	50.630	11.372	62.002	380	78	458	326.895
2006	199.723	64.884	264.607	50.220	11.949	62.169	349	78	427	327.203
2007	188.883	64.502	253.385	49.927	12.299	62.226	357	80	437	316.048
2008	184.494	63.742	248.236	50.365	12.790	63.155	348	79	427	311.818
2009	184.348	64.418	248.766	49.923	13.545	63.468	343	80	423	312.657
2010	184.825	66.953	251.778	49.932	13.773	63.705	313	65	378	315.861
2011	187.034	67.441	254.475	49.472	14.118	63.590	313	70	383	318.448
2012	189.717	67.763	257.480	48.996	14.467	63.463	312	68	380	321.323

Quelle: IT NRW.

**Tabelle 9: Beamte und Richter des unmittelbaren öffentlichen Dienstes nach Be-
soldungsstufen**

Jahr	Beamte(-)innen und Richter(-)innen im unmittelbaren öffentlichen Dienst Gesamt				
	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Gesamt
1998	89.036	185.280	60.548	1.685	336.549
1999	88.921	185.598	58.858	1.688	335.065
2000	84.532	185.294	57.735	1.677	329.238
2001	80.763	183.457	56.430	1.657	322.307
2002	82.369	182.396	55.530	1.657	321.952
2003	82.584	185.545	54.260	1.659	324.048
2004	84.000	187.089	53.146	1.678	325.913
2005	84.896	188.452	51.863	1.684	326.895
2006	85.043	189.931	50.604	1.625	327.203
2007	76.769	188.531	49.134	1.614	316.048
2008	76.815	185.929	47.496	1.578	311.818
2009	77.842	186.389	46.864	1.562	312.657
2010	79.935	187.664	46.854	1.408	315.861
2011	82.257	188.601	46.076	1.514	318.448
2012	83.037	191.208	45.564	1.514	321.323

Quelle: IT NRW.

Tabelle 10: Beschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahn und Aufgabenbereich insgesamt (2013)

Aufgabenbereich	Gesamt	Beamt(e)/-innen und Richter/-innen					Arbeitnehmer/-innen
		Gesamt	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	
Insgesamt	302.798	229.185	67.152	140.990	19.594	1.450	73.613
Schulen	164.423	132.698	55.792	76.265	641	-	31.724
Polizei	47.720	42.452	649	41.435	368	-	5.268
Justiz	36.201	23.457	5.987	4.758	11.416	1.296	12.743
Hochschulen	2.856	875	552	287	35	1	1.981

Quelle: IT NRW.

Tabelle 11: Beschäftigte des Landes rechtlich selbstständiger Einrichtungen nach Dienstverhältnis, Laufbahn und Aufgabenbereich (2013)

Aufgabenbereich	Gesamt	Beamt(e)/-innen und Richter/-innen					Arbeitnehmer/-innen
		Gesamt	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	
Insgesamt	88.392	10.404	8.869	1.247	287	2	77.988
Schulen	88	46	43	1	2	-	43
Hochschulen	54.712	9.473	8.164	1.088	219	2	45.239

Quelle: IT NRW.

Tabelle 12: Vollzeitäquivalente des Landes in den kreisfreien Städten (2013)

Name	Einwohner (2012)	VÄ gesamt pro 1000 EW	VÄ Polizei pro 1000 EW	VÄ Justiz pro 1000 EW	VÄ Schulen pro 1000 EW
Düsseldorf	593.682	43,59	7,16	4,96	9,09
Münster	296.599	35,12	6,62	5,97	12,05
Aachen	240.086	28,19	5,79	5,93	11,06
Hagen	186.243	24,78	5,07	4,10	11,30
Bielefeld	328.314	24,01	5,19	4,80	10,86
Hamm	176.440	22,77	2,12	6,63	11,18
Köln	1.024.373	22,67	4,77	3,54	9,12
Gelsenkirchen	257.607	22,35	4,85	3,10	10,67
Bonn	309.869	21,08	4,73	3,26	10,39
Duisburg	486.816	20,20	6,11	2,69	9,75
Dortmund	572.087	20,18	4,54	2,73	9,77
Bochum	362.213	19,01	4,10	3,68	8,95
Krefeld	222.026	18,96	2,66	2,21	9,95
Mönchengladbach	255.087	18,49	2,94	2,41	10,58
Wuppertal	342.885	18,31	3,79	4,04	8,83
Essen	566.862	18,14	2,96	2,92	9,21
Solingen	155.316	16,36	0,86	0,74	12,60
Leverkusen	159.926	14,64	-	0,69	11,96
Oberhausen	210.005	14,33	2,31	0,71	9,70
Herne	154.563	12,92	1,35	0,78	8,75

Quelle: IT NRW.

Tabelle 13: Vollzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Ministerialbereichen (2012)

Ministerialbereich	Gesamt	Beam(t)e/-innen und Richter/-innen					Arbeitnehmer/-innen
		Gesamt	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Gesamt
Landtag	211	56	40	16			155
Ministerpräsidentin	423	162	110	49	3		261
Ministerium für Inneres und Kommunales	53.326	44.215	1.912	41.082	1.216	5	9.111
<i>Insbesondere: Polizei</i>	44.614	40.277	635	39.100	542		4.337
Justizministerium	31.611	21.192	5.705	4.006	10.206	1.275	10.419
<i>Insbesondere: Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften</i>	20.831	12.601	4.328	3.261	3.774	1.238	8.230
<i>Insbesondere: Justizvollzugseinrichtungen</i>	8.231	6.989	191	535	6.260	3	1.242
Ministerium für Schule und Weiterbildung	124.023	103.490	47.110	56.320	60		20.533
<i>Insbesondere: Zentren für schulpraktische Lehrerbildung</i>	15.954	15.865	9.398	6.466	1		89
<i>Insbesondere: Öffentliche Grund-, Haupt-, Realschulen, Gymnasien</i>	66.204	54.942	19.688	35.254			11.262
<i>Insbesondere: Öffentliche Gesamtschulen</i>	12.253	9.567	5.555	4.011	1		2.686
<i>Insbesondere: Öffentliche Förderschulen und Schulen für Kranke</i>	11.059	9.476	23	9.448	5		1.583
<i>Insbesondere: Öffentliche Berufskollegs</i>	16.701	12.910	12.128	769	13		3.791
Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung	1.188	405	283	107	15		783
Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport	378	147	70	73	4		231
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr	5.223	682	206	459	17		4.541
<i>Insbesondere: Straßen- und Brückenbau (Landesbetrieb Straßen NRW)</i>	5.072	625	151	458	16		4.447
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	2.745	912	343	498	45	26	1.833
<i>Insbesondere: Landesforstverwaltung</i>	1.107	407	85	321	1		700
<i>Insbesondere: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz</i>	1.122	299	145	115	39		823
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales	823	160	85	70	5		663
Finanzministerium	22.730	17.300	1.189	11.650	4.332	129	5.430
<i>Insbesondere: Oberfinanzdirektionen und Finanzämter</i>	19.070	15.947	858	10.820	4.142	127	3.123

Landesrechnungshof	358	324	110	206	8		34
Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk	1.141	511	247	206	58		630
Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter	339	161	79	78	4		178
Allgemeine Finanzverwaltung	11						11
Bedienstete des Landes insgesamt	244.530	189.717	57.489	114.820	15.973	1.435	54.813

Quelle: IT NRW.

Tabelle 14: Teilzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Ministerialbereichen (2012)

Ministerialbereich	Gesamt	Beamt(e)/-innen und Richter/-innen					Arbeitnehmer/-innen
		Gesamt	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Gesamt
Landtag	70	18	7	8	3		52
Ministerpräsidentin	78	31	20	9	2		47
Ministerium für Inneres und Kommunales	7.118	3.623	218	3.109	296		3.495
<i>Insbesondere: Polizei</i>	4.424	2.850	22	2.714	114		1.574
Justizministerium	8.828	4.392	758	1.358	2.219	57	4.436
<i>Insbesondere: Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften</i>	7.296	3.776	596	1.238	1.888	54	3.520
<i>Insbesondere: Justizvollzugseinrichtungen</i>	568	311	18	54	239		257
Ministerium für Schule und Weiterbildung	69.305	52.132	17.055	35.060	17		17.173
<i>Insbesondere: Öffentliche Grund-, Haupt-, Realschulen, Gymnasien</i>	47.658	37.693	10.245	27.447	1		9.965
<i>Insbesondere: Öffentliche Gesamtschulen</i>	6.146	4.374	2.428	1.946			1.772
<i>Insbesondere: Öffentliche Förderschulen und Schulen für Kranke</i>	6.671	5.317	8	5.306	3		1.354
<i>Insbesondere: Öffentliche Berufskollegs</i>	7.042	4.576	4.316	257	3		2.466
Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung	837	83	28	50	5		754
Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport	91	24	8	15	1		67
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr	880	144	29	108	7		736
<i>Insbesondere: Straßen- und Brückenbau (Landesbetrieb Straßen NRW)</i>	874	144	29	108	7		730
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	610	105	53	49	3		505
<i>Insbesondere: Landesforstverwaltung</i>	131	14	2	11	1		117
<i>Insbesondere: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz</i>	326	59	35	22	2		267
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales	333	37	14	23			296
Finanzministerium	10.369	7.011	196	3.889	2.910	16	3.358
<i>Insbesondere: Oberfinanzdirektionen und Finanzämter</i>	9.193	6.701	143	3.706	2.836	16	2.492
Landesrechnungshof	56	39	5	31	3		17

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk	228	82	37	43	2		146
Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter	118	42	16	26			76
Bedienstete des Landes insgesamt	98.921	67.763	18.444	43.778	5.468	73	31.158

Quelle: IT NRW.

Tabelle 15: Vollzeitäquivalente der Gemeinden in den kreisfreien Städten (2013)

Name	Einwohner (2012)	VÄ gesamt pro 1000 EW	VÄ Verwaltung pro 1000 EW
Münster	296.599	24,06	4,43
Bonn	309.869	22,63	3,20
Aachen	240.086	20,85	3,98
Dortmund	572.087	18,83	2,81
Gelsenkirchen	257.607	18,77	4,31
Köln	1.024.373	18,06	4,54
Düsseldorf	593.682	17,74	3,30
Herne	154.563	16,69	4,77
Solingen	155.316	16,43	4,27
Mülheim an der Ruhr	166.654	16,11	4,26
Hamm	176.440	15,54	2,97
Bielefeld	328.314	15,53	3,94
Bochum	362.213	15,53	3,93
Essen	566.862	15,27	2,85
Wuppertal	342.885	14,28	3,28
Krefeld	222.026	14,09	2,15
Hagen	186.243	13,77	4,85
Mönchengladbach	255.087	13,40	2,55
Leverkusen	159.926	13,01	2,86
Duisburg	486.816	11,83	3,54
Oberhausen	210.005	10,30	1,72

Quelle: IT NRW.

Tabelle 16: Vollzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Altersgruppen (2012)

Altersgruppe (von ... bis unter ... Jah- ren)	Gesamt	Beamt(e)/-innen und Richter/-innen					Arbeitsnehmer/- innen
		Gesamt	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Gesamt
Unter 21	2.497	1.593	-	1.046	547	-	904
21-25	7.226	5.579	113	5.059	393	14	1.647
25-31	37.111	29.917	11.224	17.128	1.470	95	7.194
31-35	20.240	17.072	6.464	9.371	1.121	116	3.168
35-41	28.163	23.974	7.675	14.030	2.094	175	4.189
41-45	21.622	16.809	5.007	10.104	1.521	177	4.813
45-51	35.663	25.130	6.207	15.633	2.968	322	10.533
51-55	28.507	19.861	4.274	13.191	2.197	199	8.646
55-61	46.081	35.335	10.230	21.864	2.999	242	10.746
61-63	10.504	8.735	3.495	4.709	468	63	1.769
63 und mehr	6.916	5.712	2.800	2.685	195	32	1.204
Gesamt	244.530	189.717	57.489	114.820	15.973	1.435	54.813

Quelle: IT NRW.

Tabelle 17: Teilzeitbeschäftigte des Landes nach Dienstverhältnis, Laufbahngruppen und Altersgruppen (2012)

Altersgruppe (von ... bis unter ... Jahren)	Gesamt	Beamt(e)/-innen und Richter/-innen					Arbeitsnehmer/- innen
		Gesamt	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst	einfacher Dienst	Gesamt
Unter 21	10	3	-	-	3	-	7
21-25	367	27	-	24	3	-	340
25-31	3.250	945	294	587	63	1	2.305
31-35	4.640	3.262	1.045	1.964	237	16	1.378
35-41	15.133	12.545	3.271	8.432	820	22	2.588
41-45	13.421	10.150	2.629	6.805	699	17	3.271
45-51	15.690	9.628	2.436	5.950	1.231	11	6.062
51-55	11.188	6.622	1.305	4.336	980	1	4.566
55-61	20.130	13.307	3.267	8.940	1.097	3	6.823
61-63	8.338	6.402	2.280	3.919	201	2	1.936
63 und mehr	6.754	4.872	1.917	2.821	134	-	1.882
Gesamt	98.921	67.763	18.444	43.778	5.468	73	31.158

Quelle: IT NRW.