

Einleitung	XV
<u>I. Einordnung des Gegenstandes</u>	1
1. Die Kommunalbeschäftigung in Nordrhein-Westfalen im gesamtstaatlichen Kontext	1
2. Die Kommunalbeschäftigung im Konjunkturverlauf seit 1960	8
3. Die Struktur und Entwicklung kommunaler Einnahmen als Restriktion der Beschäftigungsentwicklung	10
3.1. Der Bereich kommunaler Finanzautonomie	11
3.2. Das Komplementärsystem	13
3.3. Die empirische Entwicklung der kommunalen Einnahmearten in NW	15
4. Zur weiteren Methodik der Analyse	20
4.1. Der Primat der Aufgaben	20
4.2. Die Darstellung der Aufgabenentwicklung anhand der amtlichen Personalstatistik	22
4.3. Die Darstellung der Beschäftigung je Aufgabe anhand der Vollbeschäftigten	26
4.4. Die Erarbeitung kommunaler Teilarbeitsmärkte	30
4.5. Die Darstellung aktueller Konsolidierungsstrategien	35
<u>II. Die Entwicklung kommunaler Beschäftigung in Abhängigkeit von den Aufgaben und von kommunalen Teilarbeitsmärkten</u>	37
1. Die Beschäftigungsentwicklung kommunaler Aufgaben	37
1.1. Systematisierung der Aufgaben nach ihrer Artverwandtschaft	37
1.2. Die Beschäftigungsentwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche	42
1.2.1. Bereich 0: Allgemeine Verwaltung	42
1.2.2. Bereich 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	44
1.2.3. Bereich 2: Schulen	46

1.2.4.	Bereich 3: Wissenschaft, Forschung und Kultur	47
1.2.5.	Bereich 4: Soziale Sicherung	49
1.2.6.	Bereich 5: Gesundheit, Sport, Erholung	50
1.2.7.	Bereich 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	53
1.2.8.	Bereich 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	55
1.2.9.	Bereich 8: Rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen	56
1.2.10.	Zusammenfassung	58
2.	Personalausgaben nach Aufgabenbereichen	61
2.1.	Verteilung der Personalausgaben auf die Aufgabenbereiche	61
2.2.	Die Personalausgabenintensität der Aufgabenbereiche	66
2.3.	Annäherung an aufgabenspezifische Produktionsfunktionen	70
2.4.	Personalausgabenkürzungen vs. Reduk- tionen der Investitionsausgaben	76
3.	Die Determiniertheit kommunaler Aufgaben durch staatliche Beeinflussung	82
3.1.	Einleitung	82
3.2.	Der Grundsatz der Allzuständigkeit	83
3.3.	Selbstverwaltungsaufgaben	84
3.4.	Kommunale Aufgaben im Auftrag des Staates	85
3.5.	Zwei Versuche der Quantifizierung des staatlichen Einflusses	88
3.6.	Zusammenfassung	95
3.7.	"Gemeinschaftsaufgaben"	97
4.	Kommunale Beschäftigung im Rahmen des Öffentlichen Dienstrechts	101
4.1.	Einleitung	101
4.2.	Die Besonderheiten des Beamtentums	102
4.3.	Die privatrechtlichen Dienstverhält- nisse	105
4.4.	Kommunen im Recht des öffentlichen Dienstes	109

4.5.	Kommunale Gestaltungsmöglichkeit hinsichtlich der Mischung der Dienstverhältnisse	112
4.6.	Die faktische Mischung der Dienstverhältnisse	114
5.	Die Identifikation kommunaler Teilarbeitsmärkte	119
5.1.	Die Abgrenzung verschiedener Beschäftigtengruppen	119
5.2.	Die Zuordnung der Datensätze zu den Beschäftigtenkategorien	123
5.3.	Vorstellung der untersuchten Indikatoren und ihrer vermuteten Ausprägungen	128
5.4.	Segmentspezifische Variablenausprägungen	133
<u>III. Neuere Phasen der Sparpolitik</u>		139
1.	Einleitendes	139
2.	Die Phase des Stretching	140
2.1.	Verringerung der Pflege- und Instandsetzungsarbeiten	143
2.2.	Investitionsverzicht	145
2.3.	Privatisierung	148
3.	Reduzierung der Personalkosten	152
3.1.	Ausnutzung der freiwilligen Fluktuation	152
3.2.	Maßnahmen zur Steuerung des Personalabbaus	156
3.3.	Konjunkturabhängige Veränderungen kommunaler Teilarbeitsmärkte	161
3.3.1.	Die Indikatorausprägungen im Periodenvergleich	161
3.3.2.	Frauenbeschäftigung und kommunale Teilarbeitsmärkte	167
3.3.3.	Genauere Betrachtung der Mobilitätsströme der Arbeitskräfte von und zu den Kommunen	176
3.3.4.	Kurzfristige und befristete Beschäftigungsverhältnisse	182

4.	Reduzierung der kommunalen Aufgaben	189
4.1.	Kürzungen "across-the-board"	189
4.2.	Schwerpunktorientiertes Sparen	191
4.2.1.	Das Verfahren der Aufgabenkritik	191
4.2.2.	Kürzungen in Abhängigkeit von der Rechtsqualität der Aufgaben	193
4.2.3.	Kürzungen bei den eigenfinanzierten Aufgaben	196
4.2.4.	Kürzungen bei den zuletzt ausgeweiteten Aufgaben	198
4.2.5.	Die faktische Entwicklung der Beschäftigung je Aufgabe bis 1983	199
5.	Zusammenfassung und aktueller Ausblick	203
	Anlage	216
	Literaturverzeichnis	219

Tabelle 1	Anteil der Kommunalbeschäftigung am gesamten öffentlichen Dienst der BRD und Anteil der Kommunalbeschäftigung in NW an der der BRD	1
Tabelle 2	Vergleich der Wachstumsraten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Gemeinden/GV mit der der Erwerbstätigen und des BSP	4
Tabelle 3	Vollbeschäftigte der Gemeinden/GV in Nordrhein-Westfalen (incl. rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen)	5
Tabelle 3a	Voll- und Teilzeitbeschäftigte der Gemeinden/GV in Nordrhein-Westfalen	27
Tabelle 4	Wichtigste Einnahmearten und Gesamteinnahmen der Gemeinden/GV in NW 1975, 1980 und 1982	16
Tabelle 5	Die Entwicklung der wichtigsten Einnahmearten und Gesamteinnahmen der Gemeinden/GV in NW sowie das BSP im Zeitraum 1975 bis 1982	18
Tabelle 6	Zuordnung der sieben erhobenen Gemeinden zu Gemeindegrößenklassen	32
Tabelle 7	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 0: Allgemeine Verwaltung	43
Tabelle 8	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 1: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	45
Tabelle 9	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 2: Schulen	46
Tabelle 10	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 3: Wissenschaft, Forschung und Kultur	48
Tabelle 11	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 4: Soziale Sicherung	50

Tabelle 12	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 5: Gesundheit, Sport, Erholung	51
Tabelle 13	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 51: Krankenhäuser	52
Tabelle 14	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 6: Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	54
Tabelle 15	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 7: Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	56
Tabelle 16	Personalentwicklung der Aufgabengruppe 8: Rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen	59
Tabelle 17	Personalausgaben der Kommunen in NW (in Mill. DM) a) Veränderungen insgesamt 1974-1980 b) nach Aufgabenbereichen 1974-1980	63
Tabelle 18	Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen in NW in %	68
Tabelle 19	Bereinigte Gesamtausgaben der Gemeinden/GV in Nordrhein-Westfalen nach Aufgabenbereichen (in Mill. DM)	72
Tabelle 20	Brutto-Stellenneuschaffungen in der Stadt Bochum 1975 bis 1980 nach Arten	93
Tabelle 21	Verteilung der Zweckzuweisungen in Nordrhein-Westfalen nach Funktionen, 1980-1983	100
Tabelle 22	Beschäftigtengruppen innerhalb der gebildeten Segmente und ihre Beschäftigtenzahlen 1970, 1975 und 1980, ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung sowie die Frauenanteile an der Beschäftigung in den einzelnen Gruppen 1975 und 1980	126

Tabelle 23	Vergleich von Anteilswerten des Jahres 1980 der Erhebung und der amtlichen Statistik	127
Tabelle 24	Verteilung der Dienstverhältnisse auf die Gesamtbeschäftigung der Teilarbeitsmärkte	128
Tabelle 25	Erwartete und mögliche Ausprägungen der Indikatoren je Segment	133
Tabelle 26	Ausprägungen der Indikatoren je Segment zwischen 1970 und 1980	135
Tabelle 27	Kommunale Aufgaben für Sach- und Finanzinvestitionen 1975 und 1976 nach Aufgabenbereichen und kommunaler Investitionsbedarf bis 1990	147
Tabelle 28	Häufigkeit der Nennung einzelner Maßnahmen (Grundgesamtheit 80) zur Ausgabenkürzung	157
Tabelle 29	Zahl der Eintritte je Segment und Periode	161
Tabelle 30	Ausprägungen der Indikatoren je Teilarbeitsmarkt	162
Tabelle 31	Indikatorwerte weiblich für beide Perioden	171
Tabelle 32	Indikatorwerte männlich für beide Perioden	171
Tabelle 33	Herkunft der kommunalen Beschäftigten (aufgegliedert nach den wichtigsten Arten)	177
Tabelle 34	Verbleib der kommunalen Beschäftigten (aufgegliedert nach den wichtigsten Arten)	178
Tabelle 35	Anteil der Austritte nach einer Beschäftigungsdauer bis zu zwei Jahren an allen Austritten in beiden Perioden je Segment und Anteil derjenigen mit bis zu zwei Jahren Beschäftigungsdauer an den Anwesenden 1975 und 1980	184

Tabelle 36	Verbleib der kurzfristig Beschäftigten in beiden Perioden je Segment in %	185
Tabelle 37	Anteile unterschiedlich befristeter Beschäftigungsverhältnisse an allen Austritten je Periode und Segment in %	187
Tabelle 38	Vollbeschäftigte der Gemeinden/GV Nordrhein-Westfalens je Aufgabe 1969 bis 1983	200
Tabelle 39	Segmentspezifische Nettostelleneinsparungen der Stadt Bochum 1981-1984	212