

| | |
|--|----|
| 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 |