ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kauder, Björn

Research Report

Öffentlicher Dienst in NRW: Weiterer Personalaufbau $HBjörn Kauder

IW-Kurzbericht, No. 6/2025

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kauder, Björn (2025) : Öffentlicher Dienst in NRW: Weiterer Personalaufbau $HBjörn Kauder, IW-Kurzbericht, No. 6/2025, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/309592

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IW-Kurzbericht 6/2025

Öffentlicher Dienst in NRW: Weiterer Personalaufbau

Björn Kauder, 20.01.2025

In den vergangenen zehn Jahren haben das Land NRW und die NRW-Kommunen zusätzliche Stellen geschaffen. Die Anzahl der Beschäftigten – sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer und Beamte – ist insgesamt um 16 Prozent gestiegen.

Im öffentlichen Dienst des Landes NRW arbeiten immer mehr Menschen. Im Jahr 2023 wiesen Land und Kommunen 890.000 Beschäftigte auf und somit rund 120.000 Beschäftigte mehr als im Jahr 2013 (Statistisches Bundesamt, 2014; 2024). Von dem Zuwachs entfallen lediglich zwei Fünftel (48.000 Beschäftigte) auf das Land, während drei Fünftel des Zuwachses (72.000 Beschäftigte) auf die Kommunen entfallen. Auch prozentual fiel der Zuwachs bei den Kommunen mit 22 Prozent deutlich stärker aus als beim Land (11 Prozent).

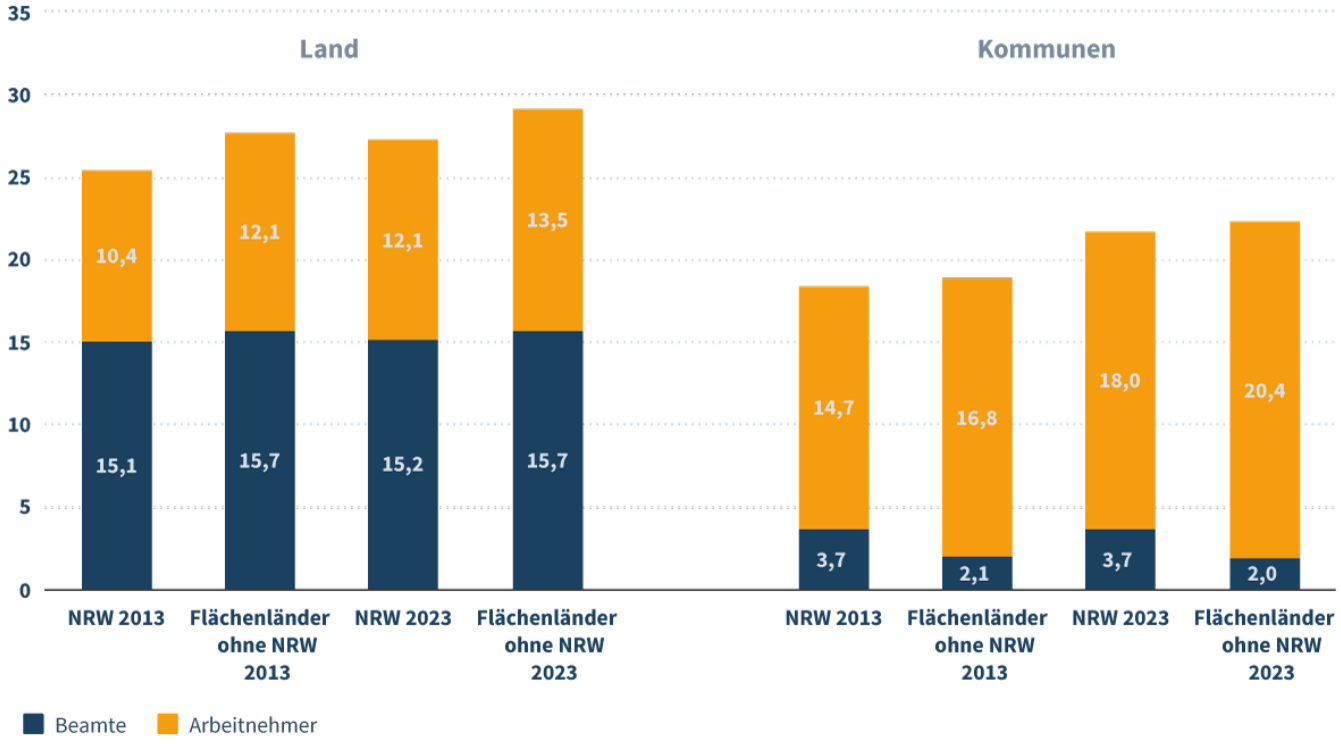
Betrachtet werden sowohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im öffentlichen Dienst als auch Beamte. Dabei werden Beschäftigte des Bundes und der Sozialversicherungen sowie Beschäftigte in öffentlich bestimmten Einrichtungen (zum Beispiel Zweckverbände) und Unternehmen in privater Rechtsform nicht eingerechnet. Auch bundesweit zeigt sich ein Aufwuchs der Beschäftigung im öffentlichen Dienst (Hentze/Kauder, 2024). Trotzdem werden die Beschwerden über einen Personalmangel immer lauter. Behauptet wird, es fehlten bundesweit gegenwärtig mehr als 570.000 Beschäftigte. Der Bedarf beziehe sich auf fast alle Bereiche und Tätigkeiten, insbesondere auf die Justiz, die Polizei und die kommunalen Ausländerbehörden (dbb Beamtenbund und Tarifunion, 2024). In NRW wird außerdem in der Kinder- und Jugendhilfe eine Personallücke beklagt (Deutsches Jugendinstitut, 2024).

Wie lässt sich dieser vermeintliche Widerspruch zwischen Personalzuwachs und Personalmangel auflösen? Ein zunehmender Anteil an Teilzeitstellen taugt nicht als Erklärung (Hentze/Kauder, 2024). Es liegt jedoch die Vermutung nahe, dass die Bedarfe teilweise stärker steigen als die Mitarbeiterzahl. Ein Grund dafür könnte der Bevölkerungszuwachs sein. Auch Reformen, etwa in der Sozial- und Steuerpolitik, die mit erhöhtem Verwaltungsaufwand einhergehen, könnten eine Rolle spielen. Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung in NRW dargestellt und mit der Entwicklung in den anderen Flächenländern verglichen. Im Anschluss wird ein Blick auf die einzelnen Aufgabenbereiche geworfen, um Aussagen über die Verteilung des Stellenaufwuchses des Landes NRW treffen zu können.

Im Jahr 2023 gab es in NRW 496.000 Beschäftigte auf Landesebene sowie 394.000 Beschäftigte auf kommunaler Ebene. Zehn Jahre zuvor waren es lediglich 448.000 Beschäftigte beim Land und 322.000 Beschäftigte bei den Kommunen. Daraus ergibt sich ein Zuwachs von 11 Prozent beim Land und von 22 Prozent bei den Kommunen. Zum Vergleich: In den anderen Flächenländern wuchs die Landesbeschäftigung um 10 Prozent und die kommunale Beschäftigung um

Zuwachs der Beschäftigung vor allem bei Arbeitnehmern

Personalbestand auf Landes- und Kommunalebene in den Jahren 2013 und 2023. Angaben pro 1.000 Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2014; 2024; eigene Berechnungen

24 Prozent. Somit bewegt sich NRW beim Zuwachs weitgehend im Durchschnitt. Interessant ist ein Blick auf das Verhältnis aus Beamten und Arbeitnehmern (Kauder, 2024). Die Zahl der Landesbeamten in NRW stieg im Zehnjahresvergleich um 4,6 Prozent, die der Landesarbeitnehmer hingegen um 20 Prozent. In den anderen Flächenländern kletterte die Zahl der Landesbeamten um 4,9 Prozent und die Zahl der Arbeitnehmer der Länder um 17 Prozent.

Bei den Kommunen ist ein ähnliches Muster ersichtlich. Die Kommunalbeamten in NRW legten um 4,1 Prozent zu, die kommunalen Arbeitnehmer um 27 Prozent. In den anderen Flächenländern ging die Zahl der Kommunalbeamten um 0,1 Prozent zurück, während die Zahl der Arbeitnehmer wiederum um 27 Prozent anstieg.

Neben der Dynamik bei den Beschäftigten und dem Verhältnis aus Beamten und Arbeitnehmern ist das Beschäftigungsniveau von Interesse. Für den Vergleich wird die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in NRW mit der Beschäftigung in anderen Flächenländern verglichen, jeweils pro 1.000 Einwohner. Der linke Teil der Abbildung zeigt die Ergebnisse für die Landesebene. Im vergangenen Jahr kam NRW auf 15,2 Landesbeamte sowie 12,1 Landesarbeitnehmer pro 1.000 Einwohner. Diese Werte sind niedriger als in den anderen Flächenländern (15,7 und 13,5). Somit ist auch die Gesamtzahl der Landesbeschäftigten pro Einwohner in NRW vergleichsweise niedrig. Ein ähnliches Muster zeichnete sich bereits zehn Jahre zuvor ab, nur auf niedrigerem Niveau. Bei den Kommunen zeigt sich wiederum, dass die Beschäftigung in NRW leicht niedriger ausfällt als im Durchschnitt der anderen Flächenländer – sowohl im Jahr 2013 als auch im Jahr 2023 (rechter Teil der Abbildung). Gleichzeitig wird jedoch deutlich, dass die Zahl der kommunalen Beamten in NRW auffällig hoch ist: pro Einwohner rechnerisch beinahe doppelt so hoch (3,7 pro 1.000 Einwohner) wie in den anderen Flächenländern (2,0 pro 1.000 Einwohner). Die Zahl der kommunalen Arbeitnehmer fällt entsprechend in NRW niedriger aus (18,0 zu 20,4 pro 1.000 Einwohner).

Eine zentrale Frage ist die Entwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen des öffentlichen Dienstes. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit werden nur Landesbeschäftigte in Vollzeitäquivalenten der Jahre 2013 und 2022 miteinander verglichen (Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts).

- Ein relevanter Abbau der Landesbeschäftigten (um mindestens 1.000 Beschäftigte) ist von 2013 bis 2022 lediglich in drei Bereichen festzustellen: Im Verkehrs- und Nachrichtenwesen ging die Beschäftigung um 1.800 oder 33 Prozent zurück. Ein Rückgang von 1.900 Beschäftigten oder 12 Prozent zeigt sich bei den Sonder- und Förderschulen. Um 3.400 oder 4 Prozent sank die Zahl der Beschäftigten in weiterführenden allgemeinbildenden Schulen.

Dem steht ein bemerkenswerter Stellenaufbau vor allem in folgenden Bereichen gegenüber:

- Im Aufgabenbereich „politische Führung und zentrale Verwaltung, auswärtige Angelegenheiten“ ist ein starker Stellenaufwuchs zu beobachten. Die Anzahl stieg um 4.800 oder 34 Prozent. Auf jeden der drei Teilbereiche entfällt etwa ein Drittel des Aufwuchses. Der starke Anstieg im Bereich „politische Führung und zentrale Verwaltung“ ist auch außerhalb NRWs markant (Hentze/Kauder, 2024).

- Für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind im Jahr 2022 deutlich mehr Beschäftigte verantwortlich als neun Jahre zuvor. Der Stellenzuwachs (6.200 oder 13 Prozent) geht nahezu vollständig auf die Polizei zurück. Auch im Rechtsschutz (größtenteils Gerichte und Staatsanwaltschaften) ist ein deutlicher Anstieg zu beobachten (2.600 oder 7 Prozent).

- Bei den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen stieg die Zahl der Beschäftigten um 2.300 oder 1 Prozent, in den Grundschulen um 5.500 oder 16 Prozent und bei den sonstigen schulischen Aufgaben um 2.100 oder 14 Prozent.

- Noch deutlich stärker ist die Dynamik bei den Hochschulen. Der Anstieg um 22.000 oder 24 Prozent geht zu etwa gleichen Teilen auf die öffentlichen Hochschulen und Berufsakademien einerseits sowie auf die Hochschulkliniken andererseits zurück.

- Der prozentual stärkste Zuwachs zeigt sich bei Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit 88 Prozent oder 1.500 Beschäftigten.

Die Personalstatistik im öffentlichen Dienst zeigt unterschiedliche Trends. Der allgemeine Anstieg der Beschäftigten ist vor allem auf veränderte Bedarfe im Bildungswesen und in der öffentlichen Sicherheit zurückzuführen. Die Bedeutung dieser Bereiche ist gesellschaftlich breit akzeptiert. Der kräftige Personalaufbau im Bereich „politische Führung und zentrale Verwaltung“ ist mit Blick auf eine effiziente Verwaltung kritisch zu prüfen. Hier liegt die Vermutung nahe, dass Stellen aus politischen Gründen geschaffen worden sind.

Eine Bewertung der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst erfordert mindestens eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen. Während die Bedarfe in vielen Aufgabenfeldern weiterhin groß sind, sollte die Politik zugleich auf Effizienzgewinne im Zuge der Digitalisierung hinarbeiten. Der gewonnene Handlungsspielraum könnte genutzt werden, um die offenen Bedarfe zu reduzieren und übermäßigen Personalabbau etwa in für die Infrastruktur wichtigen Ämtern zu korrigieren.

Dies ist eine gekürzte Version des Beitrags „Öffentlicher Dienst: Personalentwicklung in NRW“, in: Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Städte- und Gemeinderat, Heft 11-12, 2024, S. 8–10.

Literatur

dbb Beamtenbund und Tarifunion, 2024, Personalmangel im öffentlichen Dienst auf Rekordhoch, https://www.dbb.de/artikel/personalmangel-im-oeffentlichen-dienst-auf-rekordhoch.html [17.10.24]

Deutsches Jugendinstitut, 2024, Personalnot in NRW-Kitas bleibt für viele Jahre bestehen, https://www.dji.de/veroeffentlichungen/aktuelles/news/article/1389-personalnot-in-nrw-kitas-bleibt-fuer-viele-jahre-bestehen.html [17.10.24]

Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2024, Öffentlicher Dienst: Mehr Personal, noch mehr Bedarf, IW-Kurzbericht, Nr. 2, Köln

Kauder, Björn, 2024, Verbeamtung bei Bund, Ländern und Kommunen. Zeitliche Entwicklung und Unterschiede nach Aufgabenbereichen, IW-Report, Nr. 35, Köln

Statistisches Bundesamt, 2014, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, 2013, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2024, Statistischer Bericht, Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, Stichtag 30.06.2023, Wiesbaden