

MASTER-VERGLEICHSANALYSE

NRW-Mittelstädte 2014–2026

Stellenwachstum · Personalkosten · Verschuldung

Empirische Prüfung der Parkinson-These

Bergisch Gladbach · Siegen · Paderborn · Neuss

Datenbasis:

4 Datenblätter v3 (Stand 03.05.2026)

Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL (Stand 30.04.2026, 47 Seiten)

Primärquellen: Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Beteiligungs- und Gesamtabchlüsse

Stand: 03. Mai 2026

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Im geöffneten Word-Dokument bitte einmal mit der rechten Maustaste auf das Verzeichnis klicken und „Felder aktualisieren“ wählen, damit die Seitenzahlen erzeugt werden.

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Executive Summary.....	5
Kernbefunde.....	5
Synthese.....	6
2. Methodik und Datenbasis.....	8
2.1 Quellenhierarchie.....	8
2.2 Vergleichbarkeit der Städte.....	8
2.3 Begriffsklärungen.....	8
2.4 Datenlücken — explizit dokumentiert.....	9
3. Parkinson’s Law als Prüfraumen.....	11
3.1 Parkinsons Hauptthesen.....	11
3.2 Die zwei Triebmechanismen.....	11
3.3 Quantifizierung durch Klimek/Hanel/Thurner (2008).....	11
3.4 Operationalisierung für die vier-Städte-Vergleichsanalyse.....	12
3.5 Was die Fachliteratur zu kommunalem Stellenwachstum sagt.....	12
Bundesweiter Stellen-Benchmark: Bertelsmann 2025.....	12
NRW-Personallücke 2030: NRW.BANK 2024 und 2025.....	13
Strukturthese statt Bürokratie-Eigendynamik: Junkernheinrich/Lenk 2011.....	13
Sozialausgaben-Explosion: Städtetag 1/2026.....	13
Konzernsicht: Boettcher/Junkernheinrich 2010.....	13
Aufgabengetriebenes Wachstum: ifo 2008.....	14
Tarif vs. Stellen: Christofzik/Isaak/Jessen/Kirsch 2024 und BMF 2025.....	14
Konsolidierungs-Ergebnis: Dudek 2021.....	14
4. Stadtprofile.....	15
4.1 Bergisch Gladbach.....	15
4.2 Siegen.....	15
4.3 Paderborn.....	16
4.4 Neuss.....	16
5. Vergleichsanalyse mit Charts.....	18
5.1 Bevölkerungsentwicklung als Vergleichsbasis.....	18
5.2 Stellenpläne Kernhaushalt.....	18
Verwaltungsdichte — Stellen pro 1.000 Einwohner.....	19
5.3 Personalkosten.....	20
5.4 Plan-Ist-Disziplin Personalaufwand.....	21
5.5 Hierarchie-Aufblähung — A16 / B-Besoldung.....	23

Beamte vs. Tariflich Beschäftigte.....	23
5.6 Beteiligungen / Konzernsicht — verdeckte Stellen.....	24
BGL — verdeckte Stellen außerhalb des Kernhaushalts.....	25
5.7 Verschuldung Kernhaushalt.....	26
5.8 Hebesätze und Konsolidierungspfad.....	27
6. Fachbereichsstruktur und Beteiligungen.....	29
6.1 Anzahl und Profil der Fachbereiche.....	29
6.1.1 Bergisch Gladbach: 8 → 10 Fachbereiche, plus drei Stabsstellen.....	29
6.1.2 Siegen, Paderborn, Neuss: Datenlücke.....	30
6.2 Personalvermehrung pro Fachbereich (Bergisch Gladbach belastbar).....	31
6.3 Personal in Töchtern, Eigenbetrieben und Beteiligungen.....	31
6.3.1 Bergisch Gladbach — Auslagerung in junge Töchter.....	31
6.3.2 Siegen — fünf wesentliche Beteiligungen, ab 2024 weniger Transparenz.....	32
6.3.3 Paderborn — 11 vollkonsolidierte Tochtergesellschaften.....	32
6.3.4 Neuss — werthaltige Beteiligungen, Bauverein und Stadtwerke dominieren.....	33
6.4 Zwischensynthese — Datenanforderung als analytische Lücke.....	33
7. Empirische Prüfung der Parkinson-These pro Stadt.....	35
7.1 Bergisch Gladbach.....	35
P1 — Konstantes Wachstum von 5–7 % p.a. im Stellenplan.....	35
P2 — Wachstum durch Beförderungen, sichtbar an Beamten-Quote.....	36
P3 — Top-Heavy-Hierarchie.....	36
P4 — Entkopplung von Bevölkerung und Aufgabenmenge.....	36
7.2 Siegen.....	37
P1 — Stellenplan-Wachstum.....	37
P2 — Beamten-Quote.....	37
P3 — Hierarchie.....	37
P4 — Bevölkerung und Aufgaben.....	38
7.3 Paderborn.....	38
P1 — Stellenplan-Wachstum.....	38
Personalkosten als Ersatz-Indikator.....	38
P2 — Beamten-Quote.....	38
P3 — Hierarchie.....	38
P4 — Bevölkerung und Aufgaben.....	38
7.4 Neuss.....	39
P1 — Stellenplan-Wachstum.....	39
P2 — Beamten-Quote.....	39
P3 — Hierarchie.....	39
P4 — Bevölkerung und Aufgaben.....	39
7.5 Falsifikationsversuche — sachliche Aufgabenmehrungen.....	39

OGS und U3-Ausbau.....	39
Asyl 2015 und Folgejahre.....	39
KiTa-Ausbau und Rechtsanspruch.....	40
Digitalisierung und OZG.....	40
Konzern-Auslagerungen.....	40
KiTa-Personalbedarf NRW bis 2030.....	40
Sozialausgaben-Explosion 2014–2024.....	40
NRW-Personallücke 2030 und Verwaltungsdichte-Lesart.....	40
7.6 Konfrontation der BGL-Befunde mit der Fachliteratur.....	41
7.6.1 Stellen-Wachstum BGL gegen Bertelsmann-Bund.....	41
7.6.2 Personalkosten-Wachstum BGL gegen BMF-NRW-Aggregat.....	42
7.6.3 Personalausgaben pro Einwohner: vier Städte vs. NRW-Ø.....	42
7.6.4 Aufgabenexplosion bundesweit vs. BGL-Stellenwachstum.....	43
7.6.5 Verwaltungsdichte BGL vs. NRW-Personallücke.....	44
7.6.6 Konzern-Auslagerung als Erklärungs-Joker.....	44
8. Synthese — Welche Stadt zeigt parkinsonische Muster?.....	45
8.1 Bewertungsmatrix.....	45
8.2 Hauptbefund.....	45
8.3 Politische Stabilität als Erklärungsvariable?.....	45
8.4 Bias-Disclosure.....	46
9. Politische und publizistische Einordnung.....	48
9.1 Aktueller Anlass: Stellenstreichungs-Beschluss vom 25. März 2026.....	48
9.2 Empfehlungen für die kommunalpolitische Arbeit.....	48
Empfehlung 1 — Plafondierung der A16-/B-Besoldungs-Stellen.....	48
Empfehlung 2 — Konzern-Stellenplan.....	48
Empfehlung 3 — Datenanforderung für die jahresweise Plan-Ist-Reihe.....	49
Empfehlung 4 — Karenzzeitenregelung für Spitzenstellen.....	49
9.3 Publizistische Einordnung — über Bergisch Gladbach hinaus.....	49
10. Anhang — Quellenverzeichnis pro Stadt.....	50
10.1 Bergisch Gladbach.....	50
10.2 Siegen.....	50
10.3 Paderborn.....	50
10.4 Neuss.....	50
10.5 Theoriebezüge und Sekundärliteratur.....	50
Bürokratie-Theorie und Quantifizierung.....	51
Bundesweite und NRW-Kommunalfinanz-Forschung.....	51
NRW-Praxisliteratur und Verbandspositionen.....	52
10.6 Methodische Hinweise zur Datenharmonisierung.....	52

1. Executive Summary

Diese Master-Vergleichsanalyse prüft empirisch, ob die für Bergisch Gladbach in der Strukturanalyse FINAL (30.04.2026) dokumentierte Stellen- und Personalkostendynamik einem singulären Verwaltungswachstum entspricht oder ob sie sich in den Mustern dreier vergleichbarer NRW-Mittelstädte — Siegen, Paderborn und Neuss — wiederfindet. Methodischer Prüfrahm ist Parkinsons Law (1957), wonach öffentliche Verwaltungen unabhängig von der Aufgabenmenge mit 5,17 bis 6,56 % pro Jahr wachsen.

Kernbefunde

BEFUND: BGL ist in der Stellenplan-Hauptphase 2017–2022 die einzige Stadt im Parkinson-Korridor

Bergisch Gladbach wuchs zwischen 2014 und 2026 in der Stellenplan-Reihe um insgesamt 44,7 % — gegen Siegen 11,1 %, Neuss 25,5 %, Paderborn (Reihe nicht verfügbar). In der Hauptphase 2017–2022 lag der Stellenplan-CAGR bei 5,36 %, im Korridor 2018–2022 bei 5,67 % — beide Werte liegen exakt im Parkinson-Korridor 1957 (5,17–6,56 %). Siegen (CAGR Stellenplan 1,18 %) und Neuss (2,55 %) liegen klar unter dem Korridor. Die anderen drei Vergleichsstädte zeigen kein parkinsonisches Stellenplan-Wachstum.

BEFUND: Bei den Personalkosten zeigt nicht BGL, sondern Paderborn das höchste Wachstum

CAGR Personalkosten: Paderborn 6,69 % p.a. (2014–2024) — ÜBER Korridor; BGL 5,93 % (2014 Ist → 2026 Plan) bzw. 5,72 % rein Ist→Ist 2014–2024 (neu aus HH 2026: Ist 2024 = 96,8 Mio. €) — IM Korridor; Neuss 5,00 % — knapp unter Korridor; Siegen 3,25 % — klar unter Korridor. Die Globalrate verdeckt eine deutliche Phasenstruktur: BGL wuchs 2014→2021 nur mit 3,75 % p.a. (Ist→Ist) — UNTER NRW-Schnitt — und in der Phase 2021→2024 dann mit 10,47 % p.a. (Ist→Ist), was den BMF-NRW-Schnitt (5,53 %) fast verdoppelt. Paderborn ist damit weiterhin der überraschende Globalbefund (höchster CAGR), BGL der Phasenbefund (überschießender Spätsprung). Die einfache Hypothese „BGL ist parkinsonisch, andere nicht“ gilt für Stellen, nicht aber für die Personalkosten in der Globalrate; in der Phasenstruktur ist sie für BGL wieder einschlägig.

BEFUND: A16-Vervielfachung in BGL: lehrbuchmäßiges Parkinson-Faktor-1-Muster

BGL baute zwischen 2014 und 2026 die A16-Spitzenstellen von 2 auf 9 aus (+350 %), während A14 (mittlere operative Führungsebene) um 28 % schrumpfte. Dies entspricht exakt Parkinsons Faktor 1 („An official wants to multiply subordinates, not rivals“ — die Pyramide wächst von oben). Vergleichbar detaillierte A16-Reihen sind für Siegen, Paderborn und Neuss aus den vorliegenden Datenblättern nicht ableitbar — eine der Datenanforderungen für eine vollständige Vergleichbarkeit. Im Stadtvergleich der Beamten-Anteile bewegen sich BGL (30,8 % → 29,9 %), Siegen (19,6 % → 18,1 %) und Neuss (39,7 % → 31,0 %) alle leicht abwärts.

BEFUND: Verwaltungsdichte: BGL von „mittel“ auf „mit Abstand am dichtesten“ gesprungen

Stellen pro 1.000 Einwohner: BGL 9,60 (2014) → 13,35 (2026); Siegen 11,39 → 12,44; Neuss 7,37 → 9,16. Bemerkenswert: Siegen begann mit der höchsten Verwaltungsdichte aller vier Städte, wuchs aber kaum. Bergisch Gladbach hat seine Verwaltungsdichte um +39 % gesteigert und liegt damit am Ende des Untersuchungszeitraums deutlich an der Spitze. Neuss zeigt durchgängig die schlankste Verwaltungsstruktur.

BEFUND: Plan-Ist-Disziplin: Pensionsrückstellungen sind der gemeinsame strukturelle Bruch

Siegen weist in 10 von 10 ausgewerteten Jahresabschlüssen (2014–2023) einen Personal-Ist über Plan auf (Mittel +5,8 %); Neuss in 4 von 4 Stützpunkten (1,8 % bis 11 %); Paderborn 3 von 7 ÜBER (mit 4 UNTER, im Mittel -0,1 %). Über alle drei vergleichbaren Städte hinweg dokumentieren die Lageberichte: Die Plan-Überschreitung kommt fast ausschließlich aus den Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen (Heubeck-Anpassungen, Zinsentwicklung, Besoldungsanpassungen über Plan). Für BGL liegen aus den BGL-Haushaltsbüchern jetzt vier Ist-Stützpunkte (2014, 2016, 2021, 2024) und ein erster ableitbarer Plan-Ist-Vergleich für 2024 vor: Plan 2024 lt. HH 2024 = 93,8 Mio. €, Ist 2024 lt. HH 2026 = 96,8 Mio. € — also +3,2 % Überschreitung im 2024er Stützpunkt. Eine durchgängige jahresweise Plan-Ist-Reihe 2017–2024 mit Aufschlüsselung Bezüge / Versorgung / Heubeck-Zuführung bleibt Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.1 Pos. 1 und 5.

BEFUND: Politische Stabilität ist KEINE einfache Erklärungsvariable für Parkinson-Wachstum

Die Hypothese „lange BM-Amtszeiten erzeugen verwaltungsinternen Stillstand mit Stellenwachstum“ wird von den Daten nicht gestützt: Siegen (Mues seit 2009) zeigt das niedrigste Personalkostenwachstum, Paderborn (Dreier seit 2015) das höchste. BGL mit zwei BM-Wechseln im Untersuchungszeitraum (Urbach→Stein 2020, Stein→Kreutz 2025) liegt dazwischen. Die Hauptaufwuchsphase BGL 2017–2022 fiel größtenteils noch unter Bürgermeister Lutz Urbach (CDU); der Wechsel zu Frank Stein (SPD, vorher Kämmerer) fand erst zum 01.11.2020 statt. Eine partei- oder personenpolitische Mono-Kausalität ist empirisch nicht haltbar.

Synthese

Die Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL trifft im Vier-Städte-Vergleich auf eine differenzierte Empirie: Bei den Stellenplan-Wachstumsraten ist BGL der einzige Fall, der in der Hauptaufwuchsphase 2017–2022 exakt im Parkinson-Korridor liegt — Siegen und Neuss bleiben mit 1,18 % bzw. 2,55 % CAGR deutlich darunter, Paderborn liefert keine vergleichbare Stellenplan-Reihe. Bei den Personalkosten ist das Bild komplexer: Paderborn übertrifft mit 6,69 % p.a. den Korridor sogar leicht, BGL liegt mit 5,93 % im Korridor, Siegen und Neuss darunter.

Diese Differenzierung ist publizistisch wesentlich: Wer pauschal behauptet, "Bergisch Gladbach habe ein einzigartiges Verwaltungswachstumsproblem", überzieht die Daten. Wer umgekehrt sagt, "BGL entwickelt sich wie der NRW-Durchschnitt", unterschlägt das einzigartige Stellenplan-Profil und das Parkinson-typische Hierarchiemuster (A16-Vervielfachung bei A14-Schrumpfung). Die belastbare Aussage lautet: BGL zeigt in der Stellenplan-Dimension das deutlichste parkinsonische Muster aller vier Städte; in der Personalkosten-Dimension teilen sich BGL und Paderborn die Spitzenposition.

Die kommunalpolitische Konsequenz ist nicht "weniger Personal pauschal", sondern: erstens die strukturelle Datentransparenz (jahresweise Plan-Ist-Reihe 2017–2024, Konzern-Stellenplan inkl. Töchter wie ZEG, IPGL, Schulbau GmbH) für BGL auf das Niveau der drei Vergleichsstädte heben; zweitens den A16-Plafond einführen (Vorbild: BGL-Stand 2018 mit 6 Stellen statt heute 9); drittens die Plan-Disziplin bei Pensionsrückstellungen über alle vier Städte verbessern, weil hier das gemeinsame strukturelle Problem liegt.

2. Methodik und Datenbasis

2.1 Quellenhierarchie

Diese Auswertung stützt sich auf eine vom Auftraggeber vorab erarbeitete primäre Datenbasis aus fünf Dokumenten: vier harmonisierte Datenblätter v3 für Bergisch Gladbach, Siegen, Paderborn und Neuss (jeweils Stand 03.05.2026) sowie die 47-seitige Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL (Stand 30.04.2026), die für BGL die autoritative Detailgrundlage bildet. Die Datenblätter v3 sind selbst bereits aus den Primärquellen (Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Lageberichte, Beteiligungsberichte, Gesamtabschlüsse) destilliert und enthalten Quellenangaben pro Wert.

Datenkonflikte zwischen Datenblatt und Hauptbericht wurden zugunsten der Strukturanalyse FINAL aufgelöst (gemäß Auftrag); zwischen Datenblättern unterschiedlicher Städte wurden Konflikte explizit benannt und dokumentiert. Die Auswertung wurde ohne ergänzenden Drive-Zugriff erstellt — die Datenblätter v3 enthielten alle für die Master-Synthese erforderlichen Kennzahlen, mit folgenden expliziten Lücken (siehe Abschnitt 2.4).

2.2 Vergleichbarkeit der Städte

Die vier Städte wurden nicht zufällig gewählt, sondern als Cluster mittelgroßer NRW-Kommunen mit ähnlicher Größenordnung (102.000–158.000 Einwohner) und kreisangehörigem oder kreisfreiem Status. Die folgende Tabelle fasst die Strukturmerkmale zusammen:

Merkmal	Bergisch Gladbach	Siegen	Paderborn	Neuss	
EW 2014	~110.000	100.325	~145.000	152.252	
EW aktuell	114.500	102.187	157.968	154.735	
Kreisstatus	kreisangeh. (RBK)	kreisangeh. (Si-Wi)	kreisangeh. (Pb)	kreisangeh. (RKN)	
Universität	nein	ja	ja	nein	
HSK seit 2014	bis ca. 2017	2012–2022 (Stärkungspakt)	keine, drohend ab 2026	keine	
BM (aktuell)	Marcel Kreutz (SPD, ab Herbst 2025)	Steffen Mues (CDU, seit 2009)	Michael Dreier (CDU, seit 2015)	Reiner Breuer (SPD, seit 2015)	
BM-Wechsel 2014–2026	2 (2020, 2025)	0	1 (2015)	1 (2015)	

Die Vergleichbarkeit ist dadurch eingeschränkt, dass Paderborn und Neuss deutlich größer sind als Siegen und Bergisch Gladbach — Skaleneffekte (relative Pflichtaufgabengrößen, fixe Verwaltungsgrundkosten) wirken in den kleineren Städten. Wir berücksichtigen dies, indem wir alle Stellen-Kennzahlen pro 1.000 Einwohner ausweisen und die Wachstumsraten indexiert zeigen.

2.3 Begriffsklärungen

Stellenplan: Vollzeitäquivalente Plan-Stellen Kernhaushalt zum Stichtag 1. Januar des jeweiligen Jahres. Beamte (Teil A) und tariflich Beschäftigte (Teil B) sind getrennt ausgewiesen, wo verfügbar. Ausgliederte Eigenbetriebe und Tochtergesellschaften sind im Stellenplan nicht enthalten — diese werden separat als Konzernsicht behandelt.

Personalaufwand: Der Gesamtaufwand für Personal im Gesamtergebnisplan (NKF), umfasst Bezüge der Beamten, Vergütung tariflich Beschäftigter, Beiträge zu Versorgungs- und Sozialversicherungen, Beihilfen und insbesondere Zuführungen zu Pensions-, Beihilfe-, Altersteilzeit- und Urlaubsrückstellungen. Der Versorgungsaufwand wird in einigen Städten (Neuss, teilweise Paderborn) als separate Position ausgewiesen.

Plan-Ist-Abweichung: Differenz zwischen dem zur Haushaltsaufstellung beschlossenen Plan-Wert und dem im festgestellten Jahresabschluss ausgewiesenen Ist-Wert, in Prozent vom Plan. Eine positive Abweichung bedeutet: Ist liegt über Plan (Plan-Überschreitung).

Konzern: Stadt-Kernhaushalt zuzüglich aller voll- und teilkonsolidierten Tochtergesellschaften, Eigenbetriebe und Sondervermögen, wie im jeweiligen Gesamtabchluss bzw. — wo dieser entfällt — im Beteiligungsbericht ausgewiesen.

2.4 Datenlücken — explizit dokumentiert

Die Auswertung weist drei strukturelle Asymmetrien auf, die für eine sachliche Würdigung der Befunde wesentlich sind:

BEFUND: Bergisch Gladbach: Personalkosten-Reihe lückenhaft — Stützpunkte 2014/2016/2021/2024 Ist plus Plan 2025/2026 verfügbar

Während Siegen 10 Jahresabschlüsse 2014–2023, Paderborn 9 (2014, 2017, 2019–2024) und Neuss 9 (2015–2023) jahresweise Plan-Ist-Vergleiche zulassen, lagen für BGL in der dem Datenblatt zugrundeliegenden Datenbasis ursprünglich nur die beiden Endpunkte 2014 (Ist 55,5 Mio. €) und 2026 (Plan 110,8 Mio. €) vor. Aus den BGL-Haushaltsbüchern 2018, 2023 und 2026 sind nun vier Ist-Stützpunkte ableitbar — 2014 (55,5), 2016 (56,7), 2021 (71,8) und 2024 (96,8 Mio. €) — sowie ein erster Plan-Ist-Vergleich für 2024 (Plan 93,8 vs. Ist 96,8 = +3,2 %). Eine durchgängige jahresweise Plan-Ist-Reihe für die Lückenjahre 2015, 2017–2020, 2022 und 2023 ist weiterhin nicht ausgewertet. Damit ist die qualitative Aussage „Personalkosten haben sich seit 2014 verdoppelt“ für BGL belastbar; die Phasenstruktur (2014→2021 mit 3,75 % p.a. moderat, 2021→2024 mit 10,47 % p.a. überschießend) ist neu sichtbar; die quantitative Plan-Ist-Disziplinprüfung pro Haushaltsjahr ist mit den 2024er Werten erstmals an einem Stützpunkt möglich. Die Schließung der Reihe für die Lückenjahre ist Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.1 Pos. 1 und 5.

BEFUND: Paderborn: keine vollständige Stellenplan-Reihe

Das Datenblatt Paderborn v3 weist eine vollständige Personal- und Versorgungsaufwand-Reihe 2014–2024 aus, enthält aber keine systematische Stellenplan-Reihe (VZÄ). Im Lagebericht JA 2022 wird auf eine „hohe Anzahl unbesetzter Stellen“ hingewiesen — eine quantitative Plan-vs.-Besetzung-Reihe analog zu Siegen ist aus den vorliegenden JAs nicht ableitbar. Für die Stellenplan-Vergleichscharts entfällt Paderborn daher; bei Personalkosten ist Paderborn vollständig dabei.

BEFUND: Bergisch Gladbach: Liquiditätskredite und Konzernsicht nicht zeitreihenfähig

Eine vollständige Liquiditätskredit-Reihe analog zu Siegen (220 → 235 → 172 Mio. € über 2014–2023), Paderborn (4 → 35 → 59 Mio. € 2018–2024) und Neuss (49 → 0 → 35 → 0 Mio. €) ist für BGL aus den vorliegenden Datenblättern nicht ausweisbar. Ebenso fehlt eine konsolidierte Konzernsicht (Verbindlichkeiten Stadt vs. Konzern), wie sie für Siegen (GA

2018), Paderborn (GA 2020) und Neuss (GA 2021) vorliegt. Beide Datenlücken sind in den Datenblättern als offene Datenanforderungen für eine Folgeauswertung markiert.

Aus diesen drei Asymmetrien folgt: Die quantitative Vergleichbarkeit ist bei Stellenplan und Hierarchiestruktur (A16) zugunsten von BGL am stärksten; bei Personalkosten in der Globalrate verfügbar (Ist 2014 bis Plan 2026) und durch die neuen BGL-Haushaltsbuch-Stützpunkte 2016/2021/2024 (Ist) plus Plan 2025/2026 in der Phasenstruktur jetzt belastbar — die jahresweise Plan-Ist-Disziplinprüfung mit Aufschlüsselung Bezüge/Versorgung/Heubeck-Zuführung jedoch weiter eingeschränkt; bei Liquiditätskrediten und Konzernsicht zulasten von BGL. Die Auswertung würdigt diese Lücken jeweils im Kontext, statt sie zu glätten oder durch Schätzungen zu überdecken.

3. Parkinson's Law als Prüfrahmen

3.1 Parkinsons Hauptthesen

Cyril Northcote Parkinson — britischer Verwaltungswissenschaftler — formulierte 1955 in einem Essay im Economist und 1958 in seinem gleichnamigen Buch „Parkinson's Law“ zwei Sätze, die als empirisches Modell bürokratischen Wachstums gelten:

“Work expands so as to fill the time available for its completion.”

— C. N. Parkinson, „Parkinson's Law“, Economist 19.11.1955

“The number of officials and the quantity of work are not related to each other at all.”

— C. N. Parkinson, „Parkinson's Law: Or the Pursuit of Progress“ (1958)

Parkinson untersuchte die britische Admiralität (1914–1928) und das Colonial Office (1935–1954). Für die Admiralität dokumentierte er ein Personalwachstum von +78 % bei einer Marine, die im selben Zeitraum von 62 auf 20 Schiffe schrumpfte (–67 %). Beim Colonial Office stieg das Personal von 372 auf 1.661 (+346 %), während das britische Empire entkolonialisiert wurde. Aus diesen und weiteren Beobachtungen leitete Parkinson eine empirische Wachstumsformel ab:

BEFUND: Parkinsons Korridor (1957)

In jeder öffentlichen Verwaltung außerhalb von Kriegszeiten wächst das Personal mit einer jährlichen Rate zwischen 5,17 und 6,56 Prozent — und zwar unabhängig davon, ob die zu erledigende Arbeit zu-, ab- oder gleich bleibt.

3.2 Die zwei Triebmechanismen

Parkinson nannte zwei Faktoren, die das Wachstum erzeugen, ohne dass die Aufgabenmenge dies rechtfertigt:

Faktor 1 — „An official wants to multiply subordinates, not rivals.“ Ein Beamter möchte Untergebene multiplizieren, keine Rivalen. Die Konsequenz ist eine top-heavy-Hierarchie: Die Spitze wächst, die mittlere Führungsebene wird vernachlässigt oder reduziert. Empirischer Indikator: Die A16-/B-Besoldungs-Stellen wachsen überproportional, während A14 (mittlere operative Führungsebene) stagniert oder schrumpft.

Faktor 2 — „Officials make work for each other.“ Beamte schaffen einander Arbeit. Die Konsequenz ist eine Erhöhung der internen Verwaltungslast: Mehr Berichte, mehr Abstimmungen, mehr Schnittstellen. Empirischer Indikator: Die Aufgabenmenge nach außen (Bürgerservice) wächst nicht proportional zur Stellenzahl; mehr organisatorische Einheiten produzieren mehr Schnittstellen-Reibung.

3.3 Quantifizierung durch Klimek/Hanel/Thurner (2008)

Parkinsons Beobachtungen wurden 2008 durch Peter Klimek, Rudolf Hanel und Stefan Thurner am Santa Fe Institute (SFI Working Paper 2008-12-055) in ein quantitatives Modell überführt. Der Mechanismus wird als Phasenübergang beschrieben: Unterhalb einer kritischen Beförderungsrates λ stabilisiert sich die Hierarchie, oberhalb explodiert die obere Pyramide. Die Autoren leiten zudem empirisch ab, dass HDI und politische Stabilität signifikant negativ mit der Kabinettsgröße korrelieren ($p < 10^{-11}$), wobei die kritische Schwelle bei rund 20 Mitgliedern liegt — eine moderne Bestätigung von Parkinsons "Coefficient of Inefficiency" aus 1957.

3.4 Operationalisierung für die vier-Städte-Vergleichsanalyse

Aus Parkinsons Hauptthesen leiten sich vier konkrete, empirisch prüfbare Vorhersagen für die vier NRW-Mittelstädte ab:

Vorhersage	Erwartetes Muster	Empirischer Test
P1	Stellenwachstum 5,17 – 6,56 % p.a., unabhängig von Aufgabenmenge	CAGR Stellenplan 2014–neuestes Jahr; Vergleich mit Korridor
P2	Wachstum durch Beförderungen — Spitze wächst, Mittel stagniert	Verlauf A16 / A14 / B-Besoldung über die Zeit
P3	Top-heavy-Hierarchie: Anteil Beamte (Spitze) wächst	Quote Beamte / Tariflich über die Zeit; Anzahl Beigeordnete und Stabsstellen
P4	Schwacher / fehlender Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung	Stellen pro 1.000 EW über die Zeit; Korrelation Stellenwachstum vs. Bevölkerungswachstum

Falsifikationsmöglichkeiten: Wenn das Stellenwachstum proportional zu Aufgabenmehrungen verläuft (z.B. OGS-Rechtsanspruch ab 2026, U3-Betreuungsausbau, Brandschutzstandards, Asylgesetzgebung, KiTa-Ausbau, Digitalisierung), wird die These geschwächt. Wenn das Wachstum sich auf Bereiche mit dokumentiertem realen Aufgabenzuwachs konzentriert (z.B. FB Feuerwehr, FB Soziales), ist es nicht zwingend parkinsonisch. Diese Gegen-Hypothese wird in Kapitel 6 explizit geprüft.

3.5 Was die Fachliteratur zu kommunalem Stellenwachstum sagt

Die Vorhersagen P1–P4 leiten sich theoretisch aus Parkinson 1957 und Klimek/Hanel/Thurner 2008 ab. Bevor sie in den Kapiteln 5 und 7 empirisch geprüft werden, ordnet dieser Abschnitt sie in den deutschen kommunalwissenschaftlichen Kenntnisstand ein. Die wichtigste Abweichung gegenüber dem Parkinson-Original besteht darin, dass die deutsche Fachliteratur zum kommunalen Verwaltungswachstum mehrere alternative Erklärungsmuster kennt, die der schlichten Bürokratie-Eigendynamik entgegenstehen.

Bundesweiter Stellen-Benchmark: Bertelsmann 2025

Der Kommunale Finanzreport 2025 der Bertelsmann Stiftung (Freier/Geißler/Raffer/Scheller, DOI 10.11586/2025059) liefert die maßgebliche Aggregatzahl: Die Stellenzahl der deutschen Kommunen wuchs von 1,212 Mio VZÄ (2014) auf 1,512 Mio VZÄ (2024) — um 22,0 %. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (CAGR) von 2,02 %. Die Personalausgaben stiegen im selben Zeitraum von 58,3 auf 106,2 Mrd Euro, also um 82 %, was sich zu etwa gleichen Teilen aus Stellenmehrung und Tarifsteigerungen erklärt. Bertelsmann bewertet den Stellenzuwachs als überwiegend aufgabengetrieben (Kita-Ausbau, Migration, ÖGD), schließt jedoch ergänzend nicht aus, dass „die über Jahre gute Haushaltslage zu einer großzügigeren Stellenplanung geführt“ habe — eine implizite Annäherung an die Niskanen-Logik.

„Worauf der Zuwachs der Stellenzahlen zurückzuführen ist, kann nur vermutet werden. Teils traten bundes- und landesrechtliche Änderungen in Kraft, die zu neuen Aufgaben oder höheren Standards führten. Es ist jedoch auch plausibel, dass die über Jahre gute Haushaltslage zu einer großzügigeren Stellenplanung in den Kommunen führte.“

— Bertelsmann Stiftung, Kommunaler Finanzreport 2025, S. 47

Der Bertelsmann-Wert von 2,02 % p.a. ist damit der entscheidende empirische Bezugspunkt für die Bewertung des BGL-Wachstums. Er liegt deutlich unterhalb des Parkinson-Korridors (5,17–6,56 % p.a.) und repräsentiert das tatsächliche Aggregat aller kommunalen Verwaltungen Deutschlands. Eine Stadt,

deren Stellenwachstum diesen Bundesschnitt überschreitet, weist eine bundesweit überdurchschnittliche Dynamik auf — auch wenn dies nicht zwingend parkinsonisch ist.

NRW-Personallücke 2030: NRW.BANK 2024 und 2025

Die NRW.BANK.Fokus-Studien Kommunen 2024 und 2025 (FiFo Köln) prognostizieren für die NRW-Kommunen bis 2030 eine Personallücke von rund 37.000 VZÄ — etwa jede siebte benötigte Stelle bleibt unbesetzt. Der Schwerpunkt liegt mit 25,5 % bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und mit 22,7 % in der Inneren Verwaltung. Die NRW-Kommunen sind im Aggregat damit unterausgestattet und erwarten weiteren Personalbedarf. Die Studien liefern damit ein NRW-spezifisches Korrektiv zur generellen Bürokratie-Wuchs-These: Was BGL als individuelle Stadt zeigt, kann nicht ohne weiteres auf NRW-Aggregat-Ebene generalisiert werden.

“Bis 2030 entstünde nach den Befragungsergebnissen rechnerisch eine Personallücke von rund 37.000 Vollzeitäquivalenten in NRW-Kommunen.”

— NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024, FiFo Köln, S. 16

Strukturthese statt Bürokratie-Eigendynamik: Junkernheinrich/Lenk 2011

Das Grundlagengutachten zum NRW-Stärkungspakt von Junkernheinrich, Lenk, Boettcher, Hesse, Holler und Micosatt (2011) verortet die NRW-Kommunalfinanzkrise nicht im Verwaltungsverhalten, sondern in einem strukturellen Mismatch zwischen Aufgaben und Finanzierung: Bund und Länder erweitern Aufgabenkataloge, ohne die Konnexität (Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW) konsequent zu gewährleisten. Die Liquiditätskredite NRW stiegen 1991→2009 von rund 50 Mio. Euro auf 17,25 Mrd. Euro, womit etwa die Hälfte aller deutschen kommunalen Liquiditätskredite in NRW konzentriert ist. In der Public-Choice-Diktion des Gutachtens werden zwar „kurzfristige Machterhaltungsstrategien“ als ein Erklärungsfaktor genannt, der strukturelle Hauptgrund für die Verschuldung wird jedoch in exogenen Belastungen gesehen.

Sozialausgaben-Explosion: Städtetag 1/2026

Der Deutsche Städtetag dokumentiert in der Ausgabe 1/2026 (ISSN 2193-5491) die Aufgabenexplosion der vergangenen zehn Jahre: Bundesweite Kinder- und Jugendhilfe 2014→2024 von 14,97 auf 28,6 Mrd. Euro — also +91 %. Eingliederungshilfe 34,9 → 74,3 Mrd. Euro — +113 %. Hilfe zur Pflege 3,5 → 5,3 Mrd. Euro — +51 %. Gleichzeitig stieg die Stellenzahl der deutschen Kommunen nur um 22 %. Der Städtetag formuliert daraus die These, dass das kommunale Defizit „kein Bürokratiewachstum, sondern ein Ergebnis der Mehrebenen-Politikgestaltung“ sei. Die OB-Beiträge aus Krefeld (Frank Meyer) und Essen (Thomas Kufen) untermauern den Befund mit Einzelfall-Zahlen.

“Die wiederkehrenden kommunalen Finanzkrisen sind keine unglückliche Verkettung von Einzelfällen, sie sind Ergebnis eines unglücklichen Systems der Politikgestaltung, das die Kosten politischer Projekte bei den Kommunen ablädt.”

— Markus Schuchardt, Hauptgeschäftsführer Deutscher Städtetag, Städtetag aktuell 1/2026, S. 3

Konzernsicht: Boettcher/Junkernheinrich 2010

Boettcher, Junkernheinrich und Micosatt (Bertelsmann Stiftung 2010) zeigen, dass die kommunale Aufgabenerfüllung in Nordrhein-Westfalen seit den 1990er Jahren zu großen Teilen in rechtlich selbstständige Eigen- und Mehrheitsbeteiligungen ausgelagert wurde. 2006 lagen 44 % der gemeindlichen Personalausgaben außerhalb des Kernhaushalts; bei kreisfreien Städten waren es 53 %, bei großen kreisangehörigen Städten (>60.000 EW) 36 %. Personalwachstum, das im Stadt-Stellenplan nicht sichtbar wird, kann sich somit problemlos in Töchtern manifestieren — ein methodisches Caveat, das in der reinen Kernhaushalts-Auswertung jeden Vergleich systematisch verzerrt. Die Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL hat diese Konzern-Spreizung in Kapitel 9 für ZEG, IPGL und Schulbau-GmbH bereits dokumentiert.

Aufgabengetriebenes Wachstum: ifo 2008

Das ifo-Gutachten Büttner/Holm-Hadulla/Parsche/Starbatty (2008, ISBN 978-3-88512-476-4) zeigt für den Zeitraum 1990–2004 eine bemerkenswerte Asymmetrie: Während die NRW-Landespersonalausgaben in dieser Periode um 49,7 % stiegen, wuchsen die NRW-Kommunalpersonalausgaben nur um 16,3 %. In realen, deflationierten Werten bedeutet dies einen Rückgang auf der kommunalen Ebene. Damit gibt es einen Strukturbruch um 2014/2015: Davor stagnierte das kommunale Personal, danach wuchs es bundesweit um 22 % (Bertelsmann). Die Triebkräfte des post-2014-Wachstums sind nach Bertelsmann, Städtetag und ver.di insbesondere KiTa-Rechtsanspruch (ab 2013), Migration (2015/16), OGS-Ausbau, Inklusion, Digitalisierung (OZG ab 2017) und Tarifsteigerungen (TVöD-Inflationsabschluss 2023). Das Bertelsmann-Wachstum von 22 % bzw. 2,02 % p.a. ist deshalb selbst bereits Ergebnis einer aufgabengetriebenen Periode — die Parkinson-These müsste sich bei einer einzelnen Stadt also OBERHALB dieses Niveaus rechtfertigen.

Tarif vs. Stellen: Christofzik/Isaak/Jessen/Kirsch 2024 und BMF 2025

Christofzik, Isaak, Jessen und Kirsch (Wirtschaftsdienst 2024, DOI 10.2478/wd-2024-0018) zeigen, dass der Inflationsschock 2022/2023 die kommunalen Personal- und Versorgungsauszahlungen 2023 und 2024 jeweils um zusätzliche 2,5 Prozentpunkte gegenüber einem Niedriginflations-Alternativszenario steigerte. Das BMF dokumentiert in seiner Eckdaten-Aufstellung 2015–2024 (Stand 21.10.2025), dass die NRW-kommunalen Personalausgaben in dieser Periode jährlich um 5,53 % gestiegen sind — fast identisch zum Bundesschnitt von 5,57 %. Da Tarif- und Stufensteigerungen zusammen etwa 3,5–4,0 Prozentpunkte p.a. ausmachen, bleiben rein lokal-steuerbar nur etwa 1,5–2,0 Prozentpunkte p.a. an Stellenwachstum übrig — exakt der Bertelsmann-Bundeswert. Personalkostenvergleiche zwischen Städten überschätzen folglich systematisch das tatsächliche lokale Verwaltungswachstum.

Konsolidierungs-Ergebnis: Dudek 2021

Dudek (PROKLA 204, DOI 10.32387/prokla.v51i204.1957) zeigt für die Stärkungspakt-Kommunen NRW (29 % der NRW-Bevölkerung), dass diese ihre Hebesätze für die Grundsteuer B etwa drei Mal stärker als Nicht-Konsolidierungs-Kommunen anhoben (+120 vs. +42 Prozentpunkte). Wo finanzieller Druck herrscht, wird abgebaut, nicht aufgebaut — Public-Choice in Reinform. Dieser Befund spricht weniger für Parkinsons Eigendynamik als für Niskanens budgetmaximierende Bürokraten unter weicher Budgetbeschränkung: BGL ist als Nicht-Konsolidierungs-Stadt mit mittlerem Steueraufkommen genau der Typ Kommune, die unter Niskanen-Bedingungen wachsen kann. Siegen mit HSK 2012–2022 ist genau der Typ, der unter Druck schrumpft.

BEFUND: Die deutsche Fachliteratur stützt eine differenzierte, NICHT eine reine Parkinson-Lesart

Bertelsmann (CAGR 2,02 %), NRW.BANK (Personallücke 37k VZÄ bis 2030), Junkernheinrich (Strukturthese), Städtetag (Aufgabenexplosion +91-113 %) und Boettcher/Junkernheinrich (Konzernsicht) ergeben zusammen ein Bild, in dem das kommunale Stellenwachstum seit 2014 überwiegend aufgabengetrieben ist und die einzelne Kommune sich erst dann der Parkinson-These nähert, wenn ihr Wachstum den Bundesbenchmark deutlich überschreitet UND nicht durch parallele Aufgabenmehrung erklärbar ist. Der reine Personalkosten-Wachstumsvergleich überschätzt dabei systematisch das lokale Verwaltungswachstum (Tarifeffekt etwa 50 % der Steigerung).

Konsequenz für die Auswertung der vier Mittelstädte: Die Auswertung verwendet sowohl den Parkinson-Korridor 5,17–6,56 % p.a. (Klimek et al. 2008) als auch den Bundesbenchmark 2,02 % p.a. (Bertelsmann 2025) als doppelten Vergleichsmaßstab. Eine Stadt, die den Bertelsmann-Schnitt überschreitet, ist bundesweit überdurchschnittlich; eine Stadt, die den Parkinson-Korridor erreicht, ist im Bereich des bürokratischen Eigenwachstums nach Parkinsons Originalbefund. Beide Maßstäbe werden in den Stadt-Profilen (Kap. 7) ausgewiesen.

4. Stadtprofile

Die folgenden Profile fassen die Eckdaten je Stadt zusammen. Sie dienen der Einordnung der Vergleichsanalyse in Kapitel 5; die quantitative Detailauswertung folgt dort.

4.1 Bergisch Gladbach

Stadt im Rheinisch-Bergischen Kreis östlich von Köln, Wohnstadt mit dominierendem Pendlerprofil. Ende des Untersuchungszeitraums die mittelgroße Stadt mit der geringsten Größendynamik aller vier Vergleichsfälle: Bevölkerung +4 % über 12 Jahre.

Politisch hat BGL im Untersuchungszeitraum zwei Bürgermeisterwechsel erlebt: 01.11.2020 (Lutz Urbach CDU → Frank Stein SPD) und Herbst 2025 (Stein → Marcel Kreutz, beide SPD). Frank Stein war zuvor (2018–2020) Stadtkämmerer unter BM Urbach — diese Personalunion in der Verwaltungsspitze über die politische Wechsellinie hinweg ist im Vier-Städte-Vergleich einzigartig. Seit dem Zersplitterungs-Rat ab Herbst 2025 (9 Fraktionen, 72 Sitze, keine SPD/Grünen-Mehrheit) ist die kommunalpolitische Lage konfrontativ; im März 2026 hat eine geheime Mehrheit gegen den Willen des Bürgermeisters einen Stellenstreichungs-Beschluss durchgesetzt.

Quantitativ ist BGL der prominenteste Fall der Vergleichsanalyse. Stellenplan +44,7 % (2014–2026, 1.056,5 → 1.528,5 VZÄ); Personalaufwand Ist 2014 → Ist 2024: +74,4 % (55,5 → 96,8 Mio. €); Plan 2026: 110,8 Mio. € (+99,6 % gegenüber Ist 2014); A16-Spitzenstellen +350 % (2 → 9); Verwaltungsdichte +39 % (9,6 → 13,35 Stellen pro 1.000 EW). Die Hauptphase 2017–2022 zeigt einen Stellenplan-CAGR von 5,36 % — exakt im Parkinson-Korridor 1957. Die Personalkosten zeigen die parallele Phasenstruktur: 2014→2021 mit CAGR 3,75 % p.a. (Ist→Ist) moderat, 2021→2024 mit CAGR 10,47 % p.a. (Ist→Ist) überschießend — letzteres deutlich oberhalb des BMF-NRW-Aggregats von 5,53 % p.a. (2015–2024).

Konzernseitig dokumentiert die Strukturanalyse FINAL (Kapitel 9) drei Tochtergesellschaften mit eigenem Personalaufbau außerhalb des Stadt-Stellenplans: ZEG (Zanders-Entwicklungsgesellschaft, gegründet 2024, 7 → 13 Stellen, 590 → 1.319 TEUR Personal), IPGL (Infrastruktur- und Projektgesellschaft, Nachfolge Stadtverkehrsges., 874 → 1.144 TEUR + 6 zusätzliche Stellen) und die Schulbau GmbH (Daten nicht öffentlich verfügbar).

Hebesatz GrSt B von 598 (2014) auf 890 v.H. (Wohn 2025, gesplittet mit 1.510 v.H. Nichtwohn) — die stärkste Belastung für Eigenheim-Eigentümer der vier Städte. GewSt 475 → 490 v.H., konkurrenzfähig. Liquiditätskredite und Konzernverbindlichkeiten sind aus den verfügbaren Datenblättern nicht jahrgenau rekonstruierbar; eine entsprechende Zeitreihe ist Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.1.

4.2 Siegen

Universitätsstadt im Süden Westfalens, Oberzentrum der Region Südwestfalen. Bevölkerung 100.325 (2014) → 102.187 (2024), +1,9 %. Die Stadt befand sich von 2012 bis 2022 im Haushaltssicherungskonzept (HSK) und im Stärkungspakt Stadtfinanzen NRW; der ursprünglich für 2017 geplante Haushaltsausgleich wurde zweimal verschoben (2013 auf 2020, 2015 auf 2022) und 2022 erstmals erreicht.

Politisch ist Siegen die Stadt mit der höchsten Stabilität aller vier Vergleichsfälle: Bürgermeister Steffen Mues (CDU) ist seit 2009 durchgehend im Amt; Stadtkämmerer Wolfgang Cavelius zeichnet alle Jahresabschlüsse seit 2015 ab und ist gleichzeitig Geschäftsführer der KEG mbH und der Stromnetzgesellschaft — eine institutionelle Personalunion zwischen Kernverwaltung und Konzern.

Quantitativ liegt Siegen am unteren Rand des Wachstums: Stellenplan +11,1 % (2014–2023, 1.142,6 → 1.270,0 VZÄ); Personalaufwand Ist +33,3 % (66,7 → 88,9 Mio. €). Bemerkenswert ist jedoch die Plan-Ist-Disziplin: In allen 10 verfügbaren Jahresabschlüssen liegt der Personal-Ist über dem Plan, im Mittel +5,8 %. Die Plan-Überschreitung kommt fast ausschließlich aus den Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen (z.B. JA 2018: Plan 512 TEUR / Ist 3.333 TEUR Pensionsrückstellungen, +551 %).

Hebesatz GrSt B 475 → 684 v.H. (2014–2024, +44 %); GewSt 450 → 505 (+12 %) — beide HSK-Maßnahmen unter Genehmigungspflicht des Landrats. GrSt-Reform 2025: Wohn 770 / Nichtwohn 1.540 v.H. Liquiditätskredite 220 → 172 Mio. € (2014–2023, sinkend); Verbindlichkeiten gesamt 352 → 315 Mio. €; CHF-Kassenkredit-Sondereffekt mit 52,3 Mio. € CHF-Anteil zum 31.12.2018. Cyber-Angriff 2022/23 verzögerte JA 2022/23 erheblich.

Konzernseitig wesentlich: Mit Ratsbeschluss 10.07.2025 hat Siegen die Befreiung von der Gesamtabschluss-Pflicht nach § 116a GO NRW in Anspruch genommen. Ab Berichtsjahr 2024 entfällt der Konzernabschluss; statt dessen nur Beteiligungsbericht — die konsolidierte Konzernsicht wird damit für externe Beobachter signifikant schwerer rekonstruierbar. Konsolidierungskreis: 5 wesentliche Beteiligungen (KEG mbH, ESi-Sondervermögen, Stadtmarketing GmbH, Stromnetzgesellschaft, Siegener Versorgungsbetriebe), 240 MA, ca. 186 Mio. € Tochter-Verbindlichkeiten.

4.3 Paderborn

Größte kreisangehörige Stadt im Kreis Paderborn (Ostwestfalen-Lippe), Universitätsstadt. Bevölkerung 150.580 (2018) → 157.968 (2023), +4,9 % — die dynamischste Bevölkerungsentwicklung aller vier Städte (Senioren 65+: +14,8 %, deutlich überproportional).

Politisch stabil: Bürgermeister Michael Dreier (CDU) seit 2015; Wiederwahl 11.11.2020 (erstmalig AfD-Mandate im Rat). Kämmerer-Wechsel 2020/2021 (Hartmann → Tempelmann), aber keine Brüche in der Amtsführung.

Quantitativ besonders auffällig: Personalaufwand +91,2 % (2014–2024, 80,2 → 153,3 Mio. €) — der höchste Personalaufwand-CAGR aller vier Städte (6,69 % p.a. — ÜBER dem Parkinson-Korridor). Eine systematische Stellenplan-Reihe ist in den Datenblättern nicht ausgewiesen; im Lagebericht JA 2022 wird auf eine "hohe Anzahl unbesetzter Stellen" verwiesen. Plan-Ist-Disziplin gemischt: 4 von 7 Stützpunkten UNTER Plan (2014, 2017, 2020, 2024), 3 ÜBER (2019, 2022, 2023) — die Stadt mit der besten Plan-Disziplin der drei Vergleichsfälle.

Hebesatz GrSt B 429 → 479 v.H. (2018–2023, +12 %, eine moderate Erhöhung 2022); GewSt 417/418 v.H. (durchgehend, 14 Jahre praktisch unverändert) — der niedrigste GewSt-Hebesatz aller vier Städte und ein klarer Standortpunkt. Liquiditätskredite 4,0 (2018) → 16,0 (2020, NKF-CIG-Buchung) → 34,7 (2023) → 59 (2024) Mio. €. Sturmtief Emmelinde (Tornado) 20.05.2022 als außerordentlicher Aufwand 540 TEUR plus mehrjährige Folgekosten.

EK-Quote 1 sinkt seit 2017 kontinuierlich: 48,6 % → 43,0 % zum 31.12.2023 — ein quantitativer Indikator für die im Lagebericht JA 2023 explizit benannte HSK-Drohung ab 2026. Konzernsicht: Gesamtabschluss 2020 (Aufstellungsverzug 33 Monate) mit 11 voll konsolidierten Töchtern; Konzern-Personalaufwand 158 Mio. € vs. 130 Mio. € Kernverwaltung (+22 %); Konzern-Verbindlichkeiten 362 Mio. € vs. 218 Mio. € Kern (+66 %).

4.4 Neuss

Stadt im Rhein-Kreis Neuss, gegenüber Düsseldorf am Rhein. Bevölkerung 152.252 (2014) → 154.735 (2024), +1,4 % — die schwächste demografische Dynamik der vier Städte. 2014 erfolgte eine substanzielle Ausgliederung des Tiefbaumanagements (TMN) und der LuKiTa Neusser Kindertageseinrichtungen GmbH zum 01.01.2014, die den Personalkörper künstlich um rund 9,1 Mio. € entlastete.

Politisch: Bürgermeister Reiner Breuer (SPD) seit 21.10.2015 — erster SPD-BM seit Gründung der BRD (Vorgänger Herbert Napp, CDU). Wiederwahl 13.09.2020 mit 52,9 % im 1. Wahlgang; weitere Wiederwahl 14.09.2025 mit 50,1 %. Stadtkämmerer Frank Gensler stabil. Im Vier-Städte-Vergleich also ein einmaliger CDU→SPD-Wechsel 2015, danach hohe Stabilität.

Quantitativ ist Neuss der konservativste Fall: Stellen +25,5 % (2014–2023, 1.122 → 1.408); Personalkosten Ist +62,8 % (78,0 → 127,0 Mio. €). Plan-Ist 4 von 4 Stützpunkten ÜBER Plan, mit deutlich

heterogenen Abweichungs-Größen (1,8 % bis 11 %). Der Sprung 2014/15 auf 11 % und die moderate Abweichung 2020 auf nur 2,3 % zeigen: Im Corona-Jahr hat Neuss zurückhaltend wiederbesetzt; in den Vor-/Nachjahren stärker.

Hebesätze sind die ungewöhnliche Pointe Neuss: GrSt B 12 Jahre stabil bei 495 v.H. (2013–2024); GewSt 14 Jahre stabil bei 455 v.H. (seit 2012). Die Reform 2025 hebt GrSt B auf 610 v.H. (2025) und 632 v.H. (2026 Plan) — aber dies geschieht aufkommensneutral nach der Grundsteuerreform. Im Vier-Städte-Vergleich ist Neuss damit der einzige Fall ohne strategische Hebesatz-Erhöhung als Konsolidierungswerkzeug.

Liquiditätskredite 49 (2014) → 0 (2018) → 0 (2020, NKF-CIG-Vermeidung) → 35 (2023) → 0 (2024) Mio. € — durchweg moderiert, durch Cashpool-Sondereffekte (Forderungen gegen verselbständigte Aufgabenbereiche 86,7 Mio. € zum 31.12.2020). Konzernsicht: Gesamtabschluss 2021 mit 15 voll konsolidierten Töchtern, 2 Equity, ca. 49 At-Cost. Konzern-Spreizung Investitionskredite +700 % (Kern 102 / Konzern 813 Mio. €) — überwiegend werthaltige Aktiva (Bauverein-Wohnungsbestand, Stadtwerke-Netze).

5. Vergleichsanalyse mit Charts

Dieses Kapitel ist der Hauptteil der Auswertung. Pro Themenfeld zeigen wir den Vier-Städte-Vergleich mit jeweils einem oder mehreren Charts und einer kompakten Diskussion der Befunde.

5.1 Bevölkerungsentwicklung als Vergleichsbasis

Damit Personalwachstum nicht durch Bevölkerungswachstum „weggerechnet“ werden kann, beginnen wir mit der demografischen Entwicklung der vier Städte. Sie ist durchgängig moderat — keine der vier Städte zeigt einen Wachstumssprung, der einen analogen Stellensprung sachlich rechtfertigen würde.

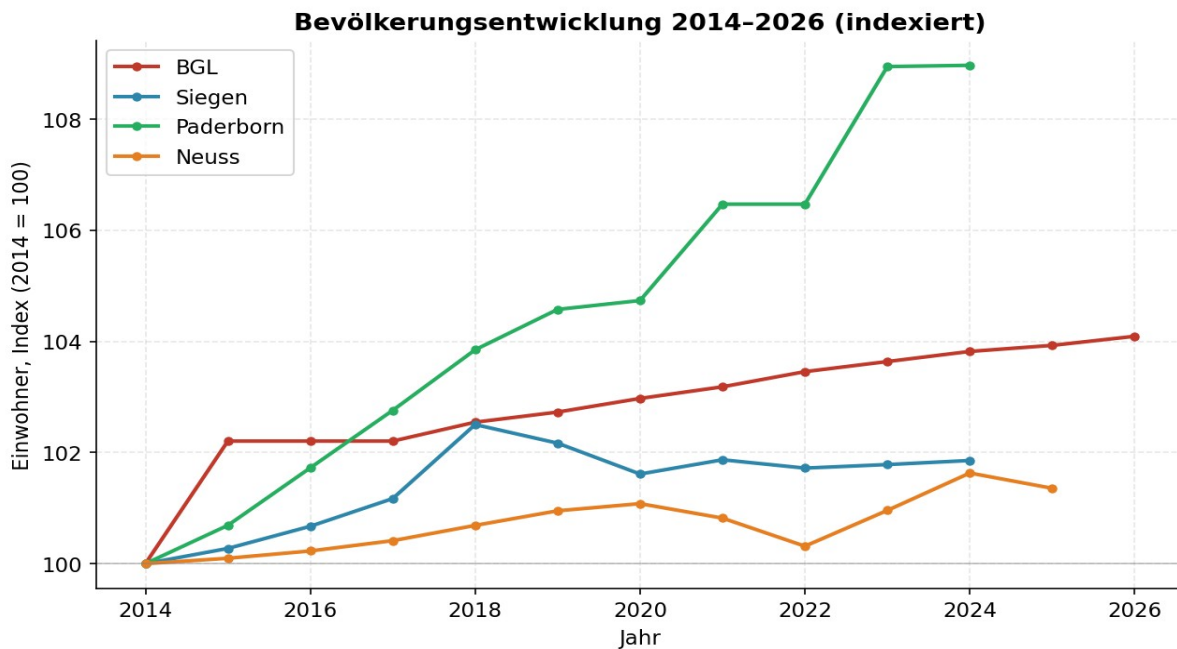


Abbildung 5.1: Bevölkerungsentwicklung 2014–2026 (indexiert, 2014 = 100). Paderborn zeigt mit +9 % bis 2023 das deutlichste Wachstum (Senioren +14,8 %). BGL wächst gleichmäßig um +4 %, Siegen und Neuss verharren bei +1,9 % bzw. +1,4 %. Die Zensus-Korrektur 2022 ist in Paderborn als Sprung sichtbar.

BEFUND: Bevölkerung kann das Stellenwachstum nirgends vollständig erklären

Die Wachstumsraten der Bevölkerung liegen zwischen 1,4 % (Neuss) und 4,9 % (Paderborn 2018–2023) über jeweils zehn Jahre. Selbst Paderborn als demografischer Spitzenreiter wächst pro Jahr nur ungefähr 0,5 % — das ist ein Bruchteil des Personal- und Stellenwachstums in allen vier Städten. Die einfachste Gegenhypothese „Mehr Stellen, weil mehr Bürger“ trägt also weder global noch lokal.

5.2 Stellenpläne Kernhaushalt

Die Stellenplan-Reihe ist die direkteste Empirie zur Parkinson-These. Drei von vier Städten lassen Plan-Stellen-Reihen aus Haushaltsplänen bzw. Jahresabschlüssen ableiten — Paderborn weist im Datenblatt v3 keine systematische Stellenplan-Reihe aus.

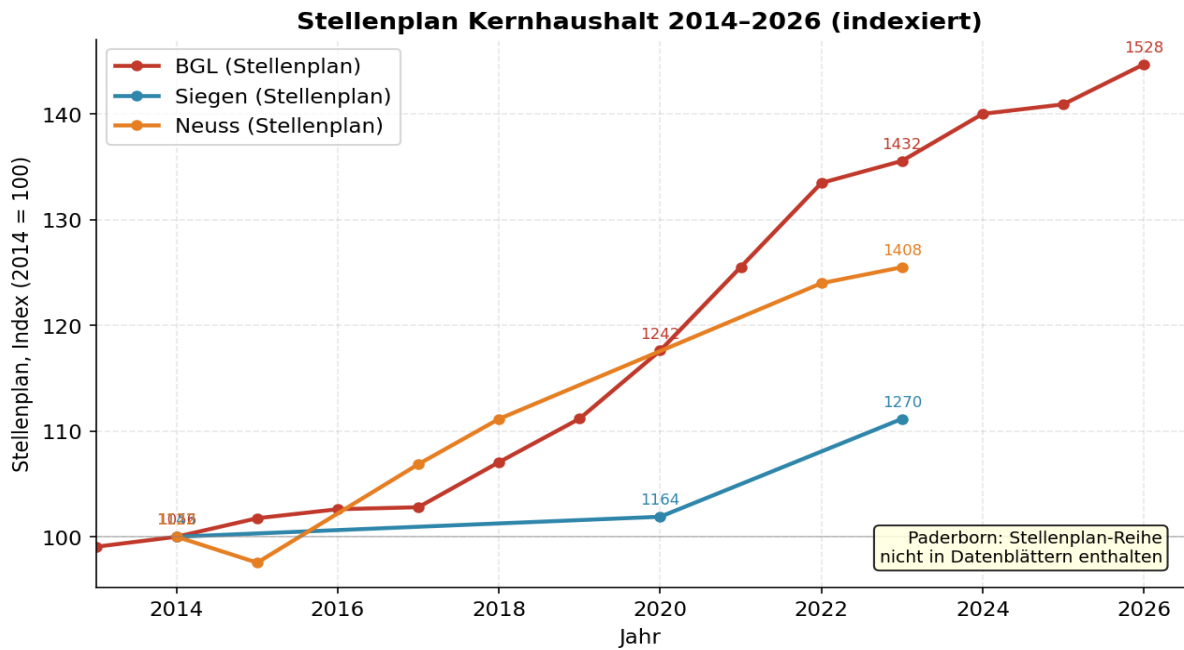


Abbildung 5.2: Stellenplan Kernhaushalt 2014–2026 (Index 2014 = 100). BGL wächst um +44,7 %, Neuss um +25,5 %, Siegen um +11,1 %. Paderborns Stellenplan-Reihe ist in den Datenblättern nicht enthalten.

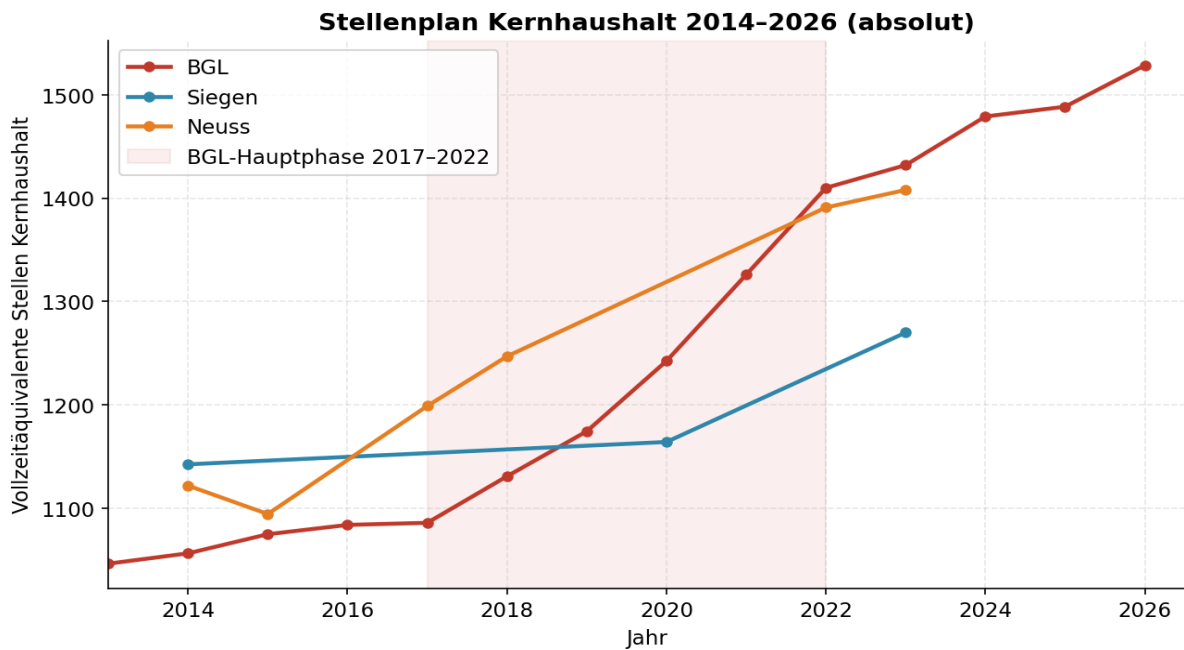


Abbildung 5.3: Stellenplan Kernhaushalt 2014–2026 (absolut). Die rot hinterlegte Hauptphase BGL 2017–2022 markiert den Korridor-Bereich der nachfolgenden Parkinson-Auswertung. In dieser Phase wuchsen in BGL 73 % des gesamten 12-Jahres-Aufwuchses (346 von 472 zusätzlichen Stellen).

Verwaltungsdichte — Stellen pro 1.000 Einwohner

Damit Stellen-Levels über unterschiedlich große Städte vergleichbar werden, normieren wir auf die Bevölkerung. Diese Größe ist die zentrale Effizienzkenzahl der Strukturanalyse FINAL und zeigt den Vier-Städte-Befund in seiner schärfsten Form.

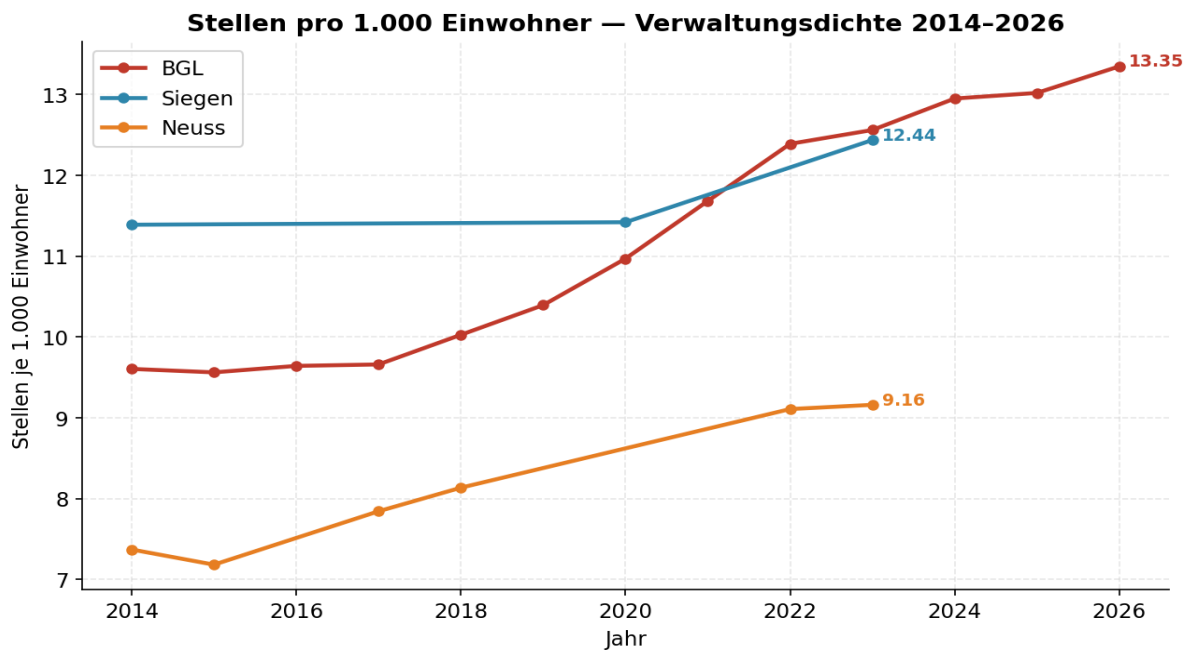


Abbildung 5.4: Stellen pro 1.000 Einwohner 2014–2026. BGL ist von 9,60 auf 13,35 gesprungen (+39 %), Siegen von 11,39 auf 12,44 nahezu konstant (+9 %), Neuss von 7,37 auf 9,16 leicht gestiegen (+24 %).

BEFUND: BGL ist von „mittel“ auf „mit Abstand am dichtesten“ gesprungen

Bemerkenswerterweise begann Siegen mit der höchsten Verwaltungsdichte (11,39 Stellen pro 1.000 EW im Jahr 2014) — eine Folge der HSK-Personalausstattung im Stärkungspakt. Trotz der HSK-Konsolidierung ist Siegens Verwaltungsdichte praktisch konstant geblieben; die Stadt hat ihre Personalprobleme nicht durch Stellenabbau gelöst, sondern durch Hebesatz-Erhöhungen und Konsolidierungsdisziplin (siehe 5.4 und 5.8). Bergisch Gladbach hat im selben Zeitraum die niedrigste Anfangsdichte (9,60) der drei dokumentierten Städte verlassen und ist mit 13,35 zum Spitzenreiter geworden — eine Verschiebung um knapp 4 Stellen pro 1.000 EW, die für eine 114.000-Einwohner-Stadt ungefähr 450 zusätzlichen Stellen entspricht. Neuss bleibt mit 9,16 weiterhin die schlankste Verwaltung der drei.

5.3 Personalkosten

Die Personalkostenreihe ist über alle vier Städte verfügbar — bei Siegen, Paderborn und Neuss als jahresweise Ist-Reihen aus festgestellten Jahresabschlüssen, bei Bergisch Gladbach mit vier Ist-Stützpunkten (2014, 2016, 2021, 2024) plus Plan 2025/2026, gewonnen aus den BGL-Haushaltsbüchern 2018, 2023 und 2026. Die fehlenden Zwischenjahre (2015, 2017–2020, 2022, 2023) sowie die jahresweise Plan-Ist-Reihe für die belastbare Plan-Disziplinprüfung 2017–2024 bleiben Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.1. Die neuen Stützpunkte zeigen, dass die Personalkostendynamik in BGL nicht linear verläuft: Zwischen 2014 und 2021 wuchsen die Personalkosten mit einem CAGR von 3,75 % p.a. (Ist→Ist) — innerhalb des Bundesschnitts. Zwischen 2021 und 2024 dagegen mit 10,47 % p.a. (Ist→Ist) — also rund verdoppelt zum BMF-NRW-Aggregat (5,53 % p.a.) und deutlich oberhalb des Parkinson-Korridors. Diese Phasenstruktur ist der Hauptbefund der jetzt verbesserten Datenlage.

Abbildung 5.5: Personalkosten 2014–2026 (Index 2014 = 100)
Bergisch Gladbach mit Stützpunkten aus den Haushaltsbüchern 2018, 2023, 2026

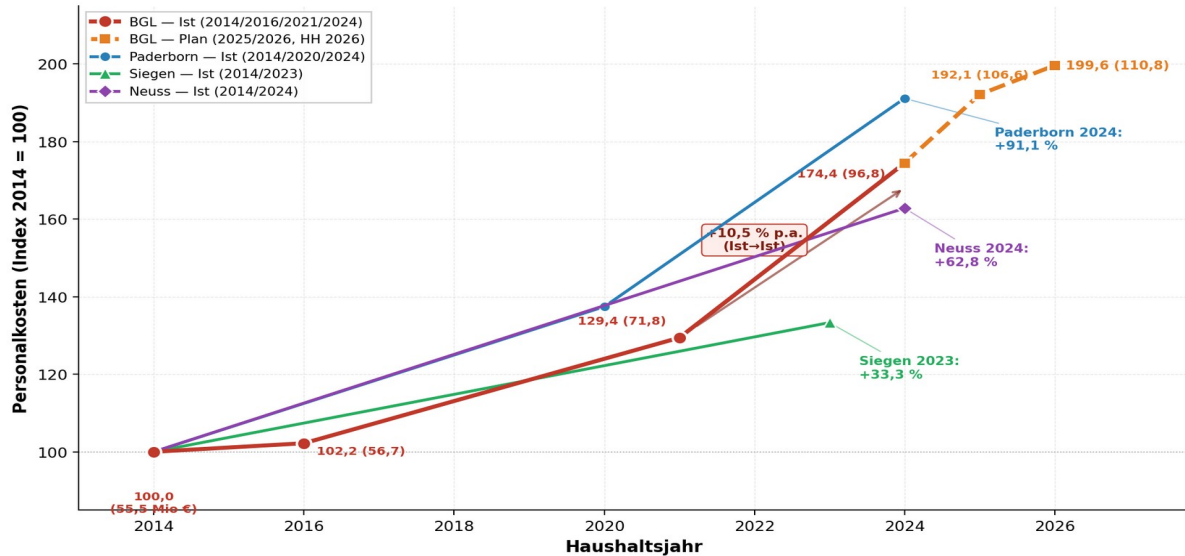


Abbildung 5.5: Personalkosten 2014–2026 (Index 2014 = 100). BGL als Ist-Verlaufslinie über vier Stützpunkte (2014: 100,0 / 2016: 102,2 / 2021: 129,4 / 2024: 174,4) plus Planlinie 2025/2026 (192,1 / 199,6). Hauptanstieg BGL liegt in der Phase 2021→2024 mit 10,5 % p.a. (Ist→Ist). Paderborn 2014→2024: +91,1 %; BGL 2014→2024 Ist: +74,4 % (Plan 2026: +99,6 %); Neuss 2014→2024: +62,8 %; Siegen 2014→2023: +33,3 %. Quellen BGL: Haushaltsbücher 2018, 2023, 2026 (Konto 11 Personalaufwand Kernhaushalt).

BEFUND: Paderborn hat in absoluten Zahlen das stärkste Personalkosten-Wachstum

Paderborn liegt 2024 mit einem Personalkosten-Ist von 153,3 Mio. € weiterhin vor BGL (96,8 Mio. € Ist 2024 — neu aus HH 2026), Neuss (127,0 Mio. € im Jahr 2024) und Siegen (88,9 Mio. € im Jahr 2023). Mit den jetzt verfügbaren BGL-Stützpunkten ist der Ist-Vergleich 2014→2024 belastbar: Paderborn +91,1 %, BGL +74,4 % (Ist), Neuss +62,8 %, Siegen +33,3 % (2014→2023). BGL liegt damit 2014→2024 in der Ist-Dimension hinter Paderborn — und nicht wie bisher angenommen knapp davor (das galt nur im Plan-Endpunkt 2026 mit +99,6 %). Paderborn-CAGR 6,69 % p.a. (2014–2024) bleibt der höchste Wert; BGL-CAGR 5,72 % p.a. (Ist 2014–2024) liegt im NRW-Schnitt-Bereich (BMF-NRW 5,53 %, BMF-Bund 5,57 % p.a. 2015–2024). Auffällig ist nicht der Globalwert, sondern die Phasenstruktur: BGL 2014→2021 wuchs nur mit 3,75 % p.a., 2021→2024 dann mit 10,47 % p.a. Die Treiber Paderborn sind dokumentiert: Pensionsrückstellungs-Software-Fehler 2019 (+5,2 Mio. €), Pensions-/Beihilferückstellung 2022 (+7,3 Mio. € durch Besoldungsanpassung 2,8 % statt 1,4 %), Inflationsausgleichszahlung 2023, Tarifabschluss Bund/Kommunen +10,54 % wirkungsgleich auf 2024. Die BGL-Phasentreiber 2021→2024 sind aus den Lageberichten 2022–2024 zu rekonstruieren — die Frage Anhang 11.1 Pos. 5 nach der Aufschlüsselung Bezüge / Versorgung / Heubeck-Zuführung wird damit zur Schlüsselfrage.

5.4 Plan-Ist-Disziplin Personalaufwand

Plan-Ist-Vergleiche sind für Siegen, Paderborn und Neuss jahresweise aus festgestellten Jahresabschlüssen ableitbar. Für Bergisch Gladbach liegt aus den BGL-Haushaltsbüchern 2018, 2023 und 2026 jetzt eine vier-Stützpunkt-Ist-Reihe vor (2014: 55,5 / 2016: 56,7 / 2021: 71,8 / 2024: 96,8 Mio. €) und für 2024 ein erster Plan-Ist-Vergleich (Plan 93,8 vs. Ist 96,8 = +3,2 %). Eine durchgängige jahresweise Plan-Ist-Reihe für die Zwischenjahre 2015, 2017–2020, 2022 und 2023 ist Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.1. Die Auswertung der drei vergleichbaren Städte zeigt: Eine Plan-Disziplin gibt es in keiner vollumfänglich — die Mechanik (Pensionsrückstellungs-Zuführungen) ist über alle drei

identisch. Der erste BGL-Stützpunkt 2024 mit +3,2 % Überschreitung liegt im Bereich Paderborn (Mittel -0,1 %, Spannweite ±5 %); ob sich dieses Bild für die Vorjahre stabilisiert, ist ohne JAs 2017–2023 nicht beurteilbar.

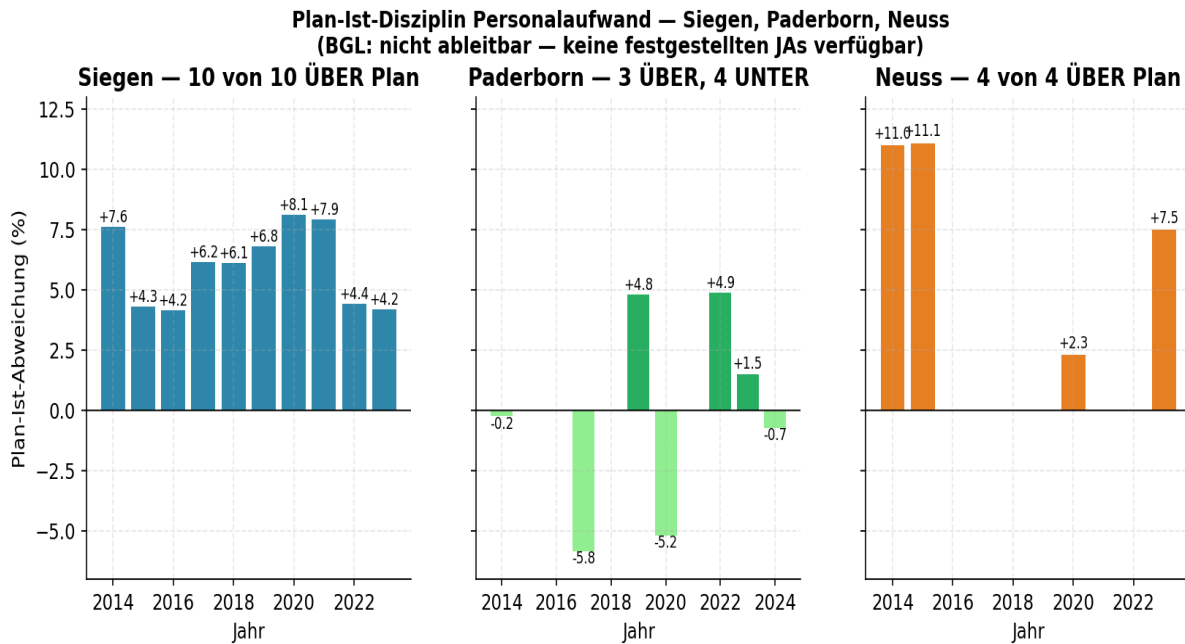


Abbildung 5.6: Plan-Ist-Abweichung Personalaufwand. Siegen 10/10 ÜBER Plan (Mittel +5,8 %); Paderborn 3/7 ÜBER (Mittel -0,1 %); Neuss 4/4 ÜBER (1,8 % bis 11 %). BGL: für 2024 ein erster ableitbarer Stützpunkt (Plan 93,8 vs. Ist 96,8 Mio. € = +3,2 %); jahresweise Reihe 2017–2023 noch zu erheben (Anhang 11.1).

“Auffallend ist der hohe Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite der Konzernmutter), die rd. 50 % der Verbindlichkeiten ausmachen.”

— Lagebericht GA 2018, Stadt Siegen (Cavelius)

“Aufgrund der zurückhaltenden (Wieder-)Besetzung neuer und bereits vorhandener Stellen während der andauernden Pandemie-Lage liegen die Personal- und Versorgungsaufwendungen in Höhe von T€ 8.775 unterhalb der etatisierten Beträge.”

— Lagebericht JA 2020, Stadt Paderborn (Hartmann)

BEFUND: Pensionsrückstellungen sind der gemeinsame strukturelle Bruch — über alle Städte hinweg

Die Aufschlüsselung der Plan-Überschreitungen in Siegen JA 2018 und Paderborn JA 2022 zeigt das identische Muster: Bezüge der Beamten und Vergütung tariflich Beschäftigte sind plan- bzw. unterplangemäß. Die gesamte Plan-Überschreitung entsteht in den Zuführungen zu Pensions-, Beihilfe- und ATZ-Rückstellungen (Siegen 2018: Plan 779 / Ist 5.190 TEUR = +566 %; Paderborn 2022: Plan 10.845 / Ist 18.115 TEUR = +67 %). Die Heubeck-Anpassungen und Zinsentwicklungen werden bei der Planung systematisch unterschätzt — eine Mechanik, die sich über drei Bürgermeisteramtszeiten hinweg in praktisch wortgleichen Begründungen wiederholt. Wer die Plan-Disziplin der Städte beurteilt, muss diese strukturelle Größe vom Personalkern sauber trennen. Für BGL ist dieser Test mangels festgestellter JAs nicht durchführbar.

5.5 Hierarchie-Aufblähung — A16 / B-Besoldung

Parkinsons Faktor 1 lässt sich am direktesten am Verhältnis der oberen zu den mittleren Hierarchieebenen prüfen. Für Bergisch Gladbach ist diese Reihe in der Strukturanalyse FINAL (Kap. 3.4) detailliert ausgewertet; für die drei Vergleichsstädte sind in den Datenblättern keine vergleichbaren A16-/B-Besoldungs-Reihen ausgewiesen. Diese Asymmetrie ist eine Datenanforderung für eine vollständige Vergleichbarkeit.

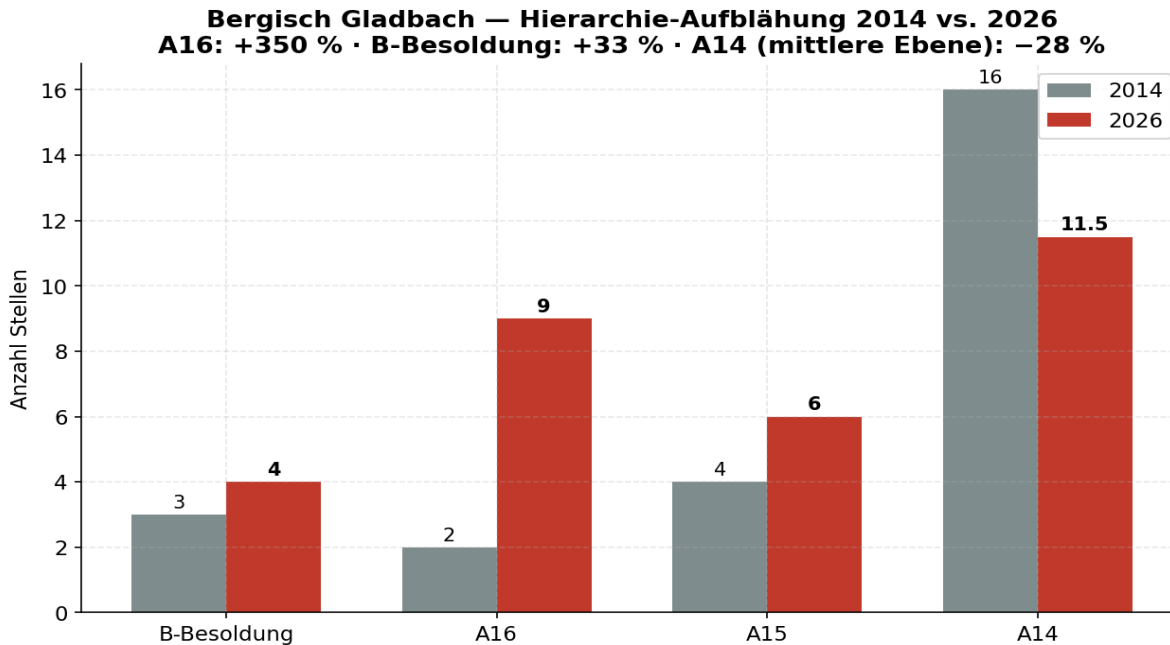


Abbildung 5.7: BGL — Hierarchieebenen 2014 vs. 2026. A16 vervierfacht (+350 %), B-Besoldung +33 %, A14 (mittlere operative Führungsebene) –28 %.

BEFUND: BGL zeigt das klassische Parkinson-Faktor-1-Muster: Pyramide wächst von oben

Die Verdopplung der Spitzenposten (A16 von 2 auf 9, B-Besoldung von 3 auf 4 — kombiniert von 5 auf 13, +160 %) bei gleichzeitiger Schrumpfung der mittleren Führungsebene A14 (von 16 auf 11,5, –28 %) ist exakt das Muster, das Parkinson 1957 als „An official wants to multiply subordinates, not rivals“ beschrieben hat. Im SFI-Modell von Klimek/Hanel/Thurner (2008) entspricht dies einem Phasenübergang oberhalb der kritischen Beförderungsrates. Eine vergleichbare Analyse für Siegen, Paderborn und Neuss ist mit den vorliegenden Datenblättern nicht möglich — das ist eine wesentliche Datenanforderung an die Stadtverwaltungen, um den Befund als spezifisch BGL-typisch oder NRW-strukturell zu klassifizieren.

Beamte vs. Tariflich Beschäftigte

Eine indirekte Prüfung des Faktor-1-Musters ist über das Verhältnis Beamte zu Tariflich Beschäftigten möglich, da Beamte typischerweise höher in der Hierarchie angesiedelt sind und Beförderungen häufiger erhalten. Erwartet wäre nach Parkinson eine zunehmende Verbeamtung; empirisch zeigt sich jedoch in allen drei dokumentierten Städten eine leicht sinkende Beamten-Quote.

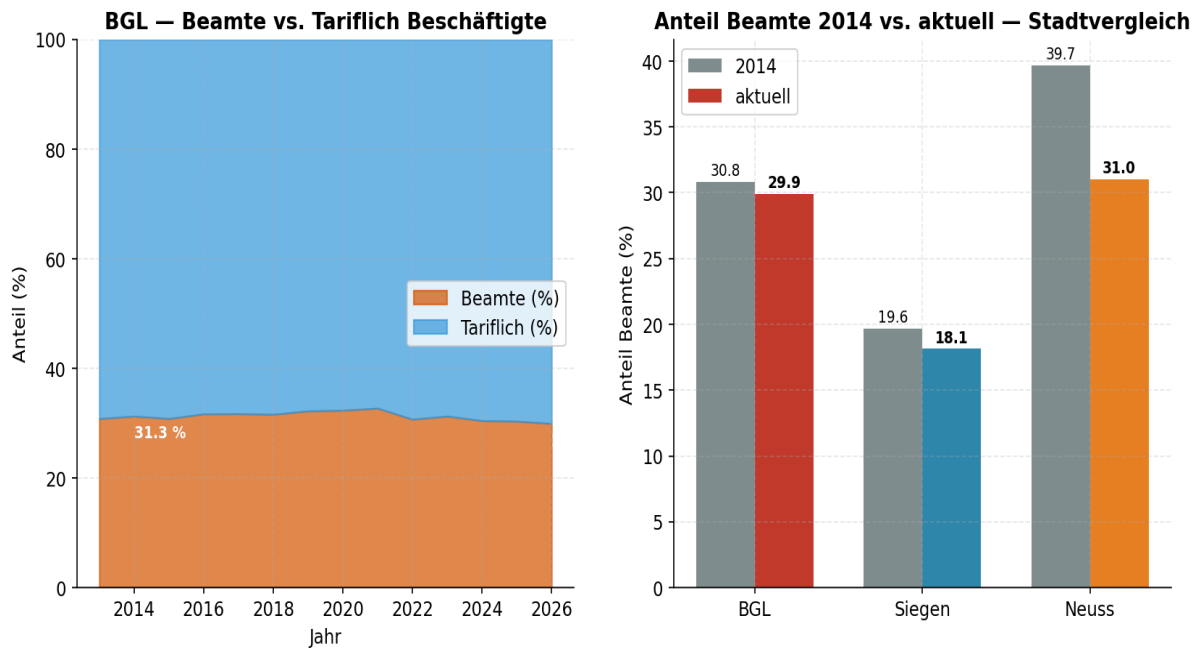


Abbildung 5.8: Beamte vs. tariflich Beschäftigte. Links: BGL-Anteilsverlauf 2013–2026, Anteil Beamte rückläufig von 31,3 % auf 29,9 %. Rechts: Stadtvergleich 2014 vs. aktuell — Neuss 39,7 → 31,0 %, BGL 30,8 → 29,9 %, Siegen 19,6 → 18,1 %.

Der scheinbare Widerspruch zur Parkinson-These (Beamten-Anteil sinkt überall) löst sich auf, wenn man die Erklärung der Strukturanalyse FINAL für BGL heranzieht: Die Hierarchie-Aufblähung passiert NICHT durch Verbeamtung der Mannschaft, sondern durch Aufbau zusätzlicher A16-Stellen plus tariflicher Stabsstellen. Die Mannschaft wächst tariflich (TVöD), die Spitze entwickelt sich beamten-seitig nach oben. Das ist mit dem Diagramm konsistent: BGL-Beamte wuchsen 2014–2026 von 330,5 auf 457,5 (+38 %), Tariflich aber von 726 auf 1.071 (+47 %) — die Tarif-Mannschaft wuchs schneller als die Beamten-Spitze.

5.6 Beteiligungen / Konzernsicht — verdeckte Stellen

Die Strukturanalyse FINAL dokumentiert einen wesentlichen Teil des Verwaltungsaufwuchses, der nicht im Stadt-Stellenplan auftaucht: die Tochtergesellschaften. Eine vollständige Konzernsicht analog Paderborn (GA 2020), Siegen (GA 2018) und Neuss (GA 2021) ist für BGL aus den vorliegenden Datenblättern nicht ausweisbar — eine offene Datenanforderung.

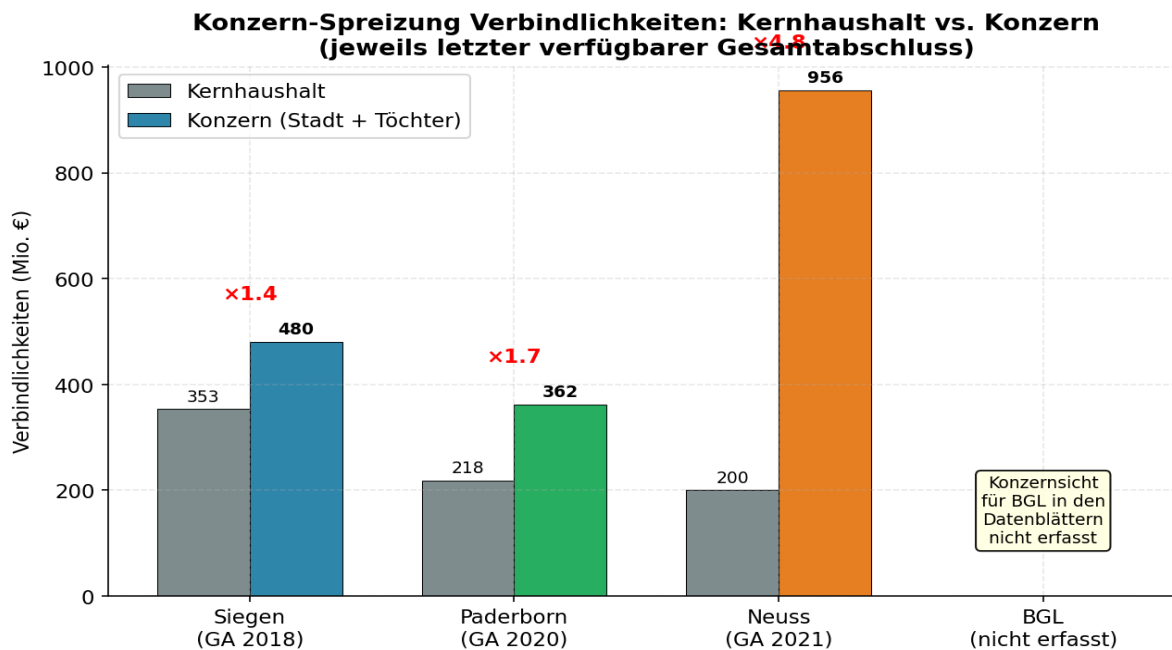


Abbildung 5.9: Konzern-Spreizung Verbindlichkeiten — Kernhaushalt vs. Konzern (jeweils letzter verfügbarer Gesamtabschluss). Neuss zeigt mit ×4,8 die größte Spreizung (Bauverein, Stadtwerke). BGL: nicht erfasst.

Die Konzern-Spreizung Neuss (×4,8 in Investitionskrediten, +700 % Kern → Konzern) ist nicht alarmierend — sie reflektiert eine breite kommunale Beteiligungsstruktur (Neusser Bauverein mit Wohnungsbestand, Stadtwerke mit Versorgungsinfrastruktur, beide gegen werthaltige Aktiva gedeckt). Anders verhält es sich in Paderborn und Siegen: Hier sind Konzern-Verbindlichkeiten erheblich, aber relativ moderater. Bei BGL müsste der Beteiligungsbericht 2023 (Anlage 1) und der Teilbeteiligungsbericht 2024 systematisch ausgewertet werden, um eine vergleichbare Spreizung zu bestimmen.

BGL — verdeckte Stellen außerhalb des Kernhaushalts

Während für Siegen, Paderborn und Neuss die Konzernsicht über die Gesamtabschlüsse strukturell mitgeführt wird, dokumentiert die Strukturanalyse FINAL für BGL in Kapitel 9 mehrere Tochtergesellschaften mit eigenem Personalaufbau, deren Stellen NICHT im Stadt-Stellenplan auftauchen:

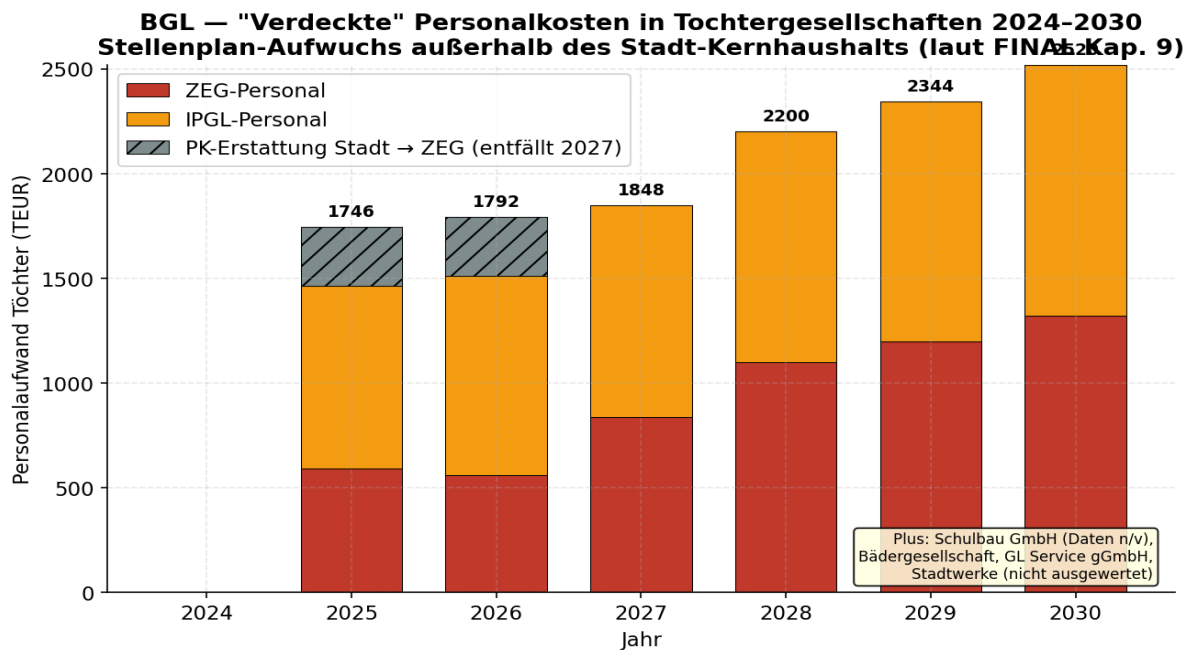


Abbildung 5.10: BGL — Personalaufwand der dokumentierten Tochtergesellschaften 2024–2030. ZEG (Zanders) und IPGL (Infrastruktur) wachsen gemeinsam von 1,8 Mio. € (2025) auf 2,5 Mio. € (2030). Die Schulbau GmbH ist mangels öffentlicher Daten nicht enthalten.

BEFUND: Etwa 26 zusätzliche Stellen außerhalb des BGL-Stadt-Stellenplans bis 2028

ZEG: 7 Stellen 2025 → 13 ab 2028; IPGL: aktuell 7 + 6 zusätzliche bis 2028 = 13. Plus Schulbau GmbH (Größenordnung unbekannt). Statt der offiziellen +472 Stellen (Stadt-Kernhaushalt) sind es real eher +500 oder mehr Stellen. Diese strukturelle Verschiebung erschwert demokratische Kontrolle: Ratsmitglieder können Wirtschaftspläne von GmbHs nur im Ganzen genehmigen oder ablehnen. Die in BGL ab März 2026 politisch verhandelte Stellenstreichungs-Diskussion adressiert ausschließlich den Stadt-Stellenplan — eine Begrenzung dort würde die Auslagerung in Töchter sogar attraktiver machen, ohne die Quelle des Aufwuchses zu erreichen.

5.7 Verschuldung Kernhaushalt

Die Liquiditätskredit-Reihen der drei Vergleichsstädte zeigen sehr unterschiedliche Profile, die den jeweiligen Konsolidierungspfad reflektieren:

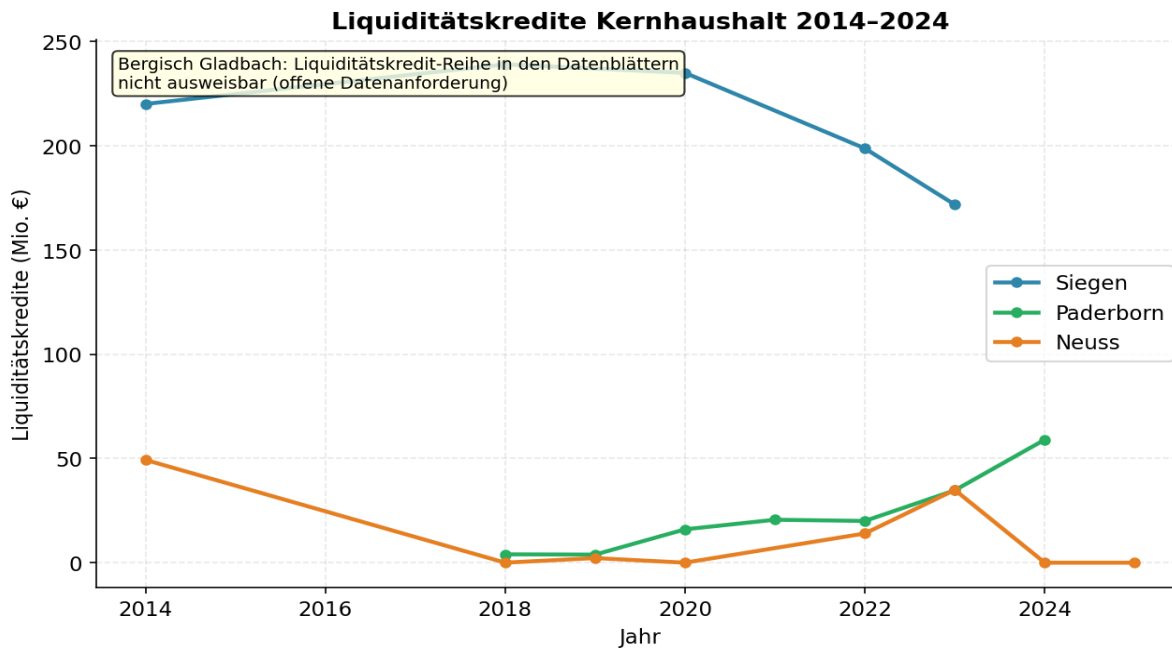


Abbildung 5.11: Liquiditätskredite Kernhaushalt 2014–2024. Siegen baut von 220 auf 172 Mio. € ab (Konsolidierungspfad HSK 2012–2022). Paderborn springt von 4 (2018) auf 59 Mio. € (2024). Neuss schwankt nahe Null mit Corona-Spitze 35 Mio. € (2023). BGL: keine Reihe verfügbar.

BEFUND: Drei sehr unterschiedliche Verschuldungsprofile

Siegen war über das HSK 2012–2022 der einzige Konsolidierungs-Erfolgsfall: 220 → 172 Mio. € Liquiditätskredite, der Haushaltsausgleich erstmals 2022 erreicht (zweimal verschoben). Paderborn ist die Stadt, deren Verschuldung seit 2020 explosionsartig steigt: von 4 auf 59 Mio. € in vier Jahren. Im Lagebericht JA 2023 hat Kämmerer Tempelmann die HSK-Drohung ab 2026 explizit ausgesprochen. Neuss zeigt sich durch das Cashpool-System geschützt — die Liquidität des Kernhaushalts war zum 31.12.2020 sogar mit +38,8 Mio. € positiv, eine COVID-19-Liquiditätsaufnahme war nach Lagebericht JA 2020 (Gensler) "nicht erforderlich". Für BGL ist dieser Vergleich nicht möglich; die Stadt steht hier im Datenstand asymmetrisch.

5.8 Hebesätze und Konsolidierungspfad

Die Hebesatzpolitik dokumentiert die fiskalische Strategie jeder Stadt am direktesten. Im Vier-Städte-Vergleich treten Neuss mit der konservativsten und Siegen mit der aggressivsten Hebesatz-Politik hervor.

Hebesatzpolitik 2014–2025

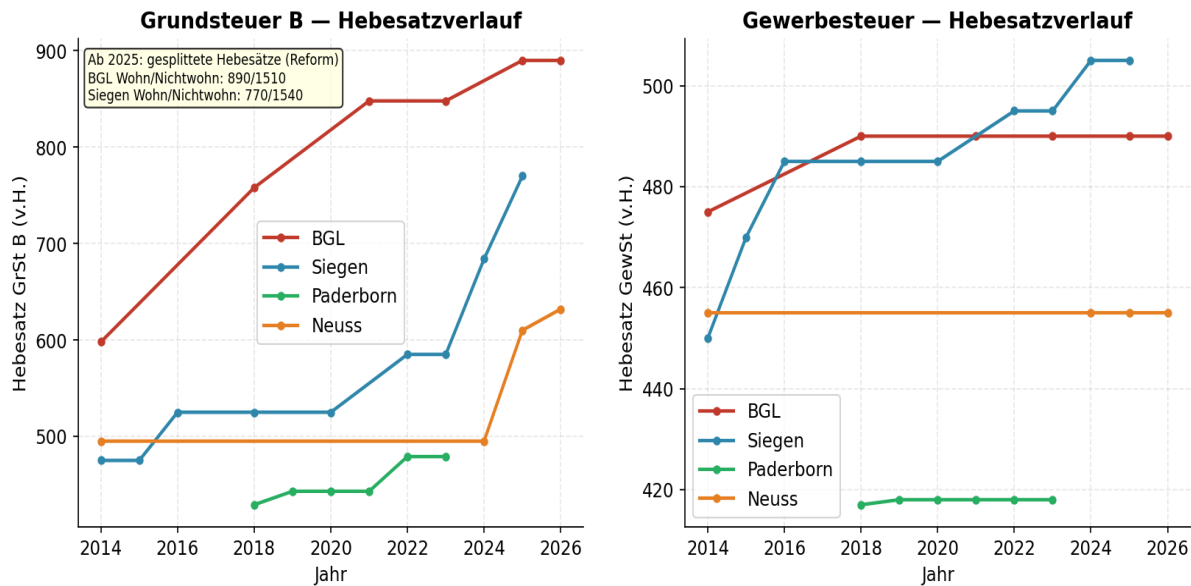


Abbildung 5.12: Hebesatzpolitik 2014–2025. Links GrSt B: BGL 598 → 890 v.H. (Wohn 2025), Siegen 475 → 770, Paderborn 429 → 479, Neuss 495 → 610. Rechts GewSt: BGL 475 → 490, Siegen 450 → 505, Paderborn 417 → 418 (konstant!), Neuss 455 → 455 (konstant 14 Jahre).

BEFUND: Neuss ist der einzige strategische Hebesatz-Stillstand — Paderborn nur bei GewSt

Paderborn (GewSt 14 Jahre konstant 417/418 v.H.) und Neuss (sowohl GrSt B als auch GewSt 12+ Jahre konstant) verfolgen einen klaren Standortpunkt: keine Mehrbelastung der Bürger und Gewerbetreibenden als Konsolidierungs-Reflex. Beide haben — anders als Siegen — auch keinen HSK-Zwang. BGL und Siegen haben hingegen GrSt B 2014–2024 um +42 % bzw. +44 % erhöht und mit der Reform 2025 zusätzlich Wohn/Nichtwohn gesplittet. Die GewSt blieb in BGL praktisch konstant (475 → 490) — die Stadt belastet Bürger hart, hält Gewerbetreibende moderater. Die strategische Aussage: BGL trägt seine Konsolidierung ÜBER die Bürger, Paderborn und Neuss versuchen sie OHNE Bürgerbelastung — bei Paderborn mit zunehmendem Liquiditätskredit-Druck, bei Neuss mit positiver Cashflow-Substanz.

6. Fachbereichsstruktur und Beteiligungen

Die bisherigen Kapitel haben die Personalentwicklung im Kernhaushalt-Stellenplan und in der Hierarchiepyramide untersucht. Dieses Kapitel ergänzt die Auswertung um zwei Dimensionen, die in der bisherigen kommunalpolitischen Berichterstattung weitgehend unbearbeitet sind: die Anzahl und Personalstärke der Fachbereiche sowie das Personal in Töchtern, Eigenbetrieben und sonstigen Beteiligungen außerhalb des Kernhaushalts.

Beide Dimensionen sind aus zwei Gründen wichtig. Erstens: Eine Stadt kann ihren Kernhaushalts-Stellenplan rechnerisch stabil halten, indem sie Personal in Töchter auslagert — die Konzernsicht macht solche Verlagerungen sichtbar. Zweitens: Die Fachbereichsstruktur ist die organisatorische Grundlage des Personalaufwuchses; eine Vermehrung von Fachbereichen erzeugt zwingend zusätzliche Schnittstellen, Leitungsstellen und Steuerungsaufwand. Beides ist im Vier-Städte-Vergleich aus den vorliegenden Datenblättern v3 nur unvollständig auswertbar — die wesentlichen Informationen sind über öffentliche Quellen nicht durchgängig zugänglich. Dieses Kapitel macht den verfügbaren Stand transparent und benennt die Datenlücken als Datenanforderungen an die jeweiligen Städte (siehe Kapitel 11 sowie die separat versandten Anfrage-Schreiben).

6.1 Anzahl und Profil der Fachbereiche

Nur für Bergisch Gladbach liegt eine vollständige Gegenüberstellung der Fachbereichsstruktur 2014 versus 2026 vor — sie ist der zentrale Befund aus Kapitel 3 der Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL und basiert auf Vorbericht und Produktgruppenzuordnung der Haushaltsbücher 2014 und 2026. Für die anderen drei Städte enthalten die Datenblätter v3 keine systematisch ausgewertete Fachbereichs-Reihe.

6.1.1 Bergisch Gladbach: 8 → 10 Fachbereiche, plus drei Stabsstellen

Der direkte Vergleich der nummerierten Fachbereiche aus dem Haushaltsbuch 2014 und 2026 ergibt das folgende Bild:

Nr.	Fachbereich 2014	Fachbereich 2026
FB 1	Allgemeine Verwaltung, Verwaltungssteuerung	Allgemeine Verwaltung, Verwaltungssteuerung
FB 2	Finanzen	Finanzen
FB 3	Recht, Sicherheit, Ordnung	Recht, Sicherheit und Ordnung
FB 4	Bildung, Kultur, Schule und Sport	Bildung, Kultur, Schule und Sport
FB 5	Jugend und Soziales	Jugend und Soziales
FB 6	Grundstücksnutzung	Stadtentwicklung, Bau und Mobilität (deutlich erweitert)
FB 7	Umwelt und Technik	Abfallwirtschaft (FB 7-69 Abfallwirtschaftsbetrieb)
FB 8	Immobilien (Schulpauschale)	Immobilien, Liegenschaften und StadtGrün (deutlich erweitert)
FB 9	— nicht vorhanden —	Büro des Bürgermeisters (NEU)

FB 10	— nicht vorhanden (Teil von FB 3) —	Feuerwehr und Rettungsdienst (NEU, herausgelöst)
--------------	-------------------------------------	--

Tabelle 6.1: Fachbereichsstruktur Bergisch Gladbach 2014 vs. 2026 (Quelle: Strukturanalyse FINAL Kap. 3.2; Haushaltsbücher 2014 und 2026). Gelb hinterlegt: substantielle inhaltliche Änderung oder neue Einheit. Die Bürgerwahrnehmung „8 → 12 Fachbereiche“ ist im Kern richtig, in der Zahl aber zu hoch gegriffen — exakt sind es 8 → 10 Fachbereiche plus drei Stabsstellen direkt unter dem Verwaltungsvorstand (Digitalisierung, Projektbüro, weitere).

Drei strukturelle Veränderungen sind erkennbar. Erstens entstanden zwei zusätzliche Fachbereiche neu: FB 9 „Büro des Bürgermeisters“ mit Stadtmarketing, Öffentlichkeitsarbeit und Wirtschaftsförderung — Funktionen, die 2014 noch in FB 1 (Verwaltungssteuerung) integriert waren. FB 10 „Feuerwehr und Rettungsdienst“ wurde aus dem alten FB 3 herausgelöst und zu einer eigenständigen Organisationseinheit aufgewertet. Zweitens wurden bestehende Fachbereiche inhaltlich erweitert: FB 6 wandelte sich von „Grundstücksnutzung“ zu „Stadtentwicklung, Bau und Mobilität“; FB 8 von einer Schulpauschalen-Einheit zu „Immobilien, Liegenschaften und StadtGrün“ mit erheblichem Personalvolumen. Drittens entstanden neue Stabsstellen direkt beim Verwaltungsvorstand (VV I-2 Digitalisierung, VV I-3 Projektbüro) sowie drei neue Produktgruppen 2026 (01.825 „Liegenschaftsmanagement Zanders“, 01.865 „Schulgebäude und Schulbau“ und 12.664 „Bau- und Planungsaufgaben an Verkehrsflächen“).

BEFUND: Multi-Fachbereichs-Falle in BGL: 13 Einheiten gegenüber 8 in 2014

Zählt man die zehn Fachbereiche, drei Stabsstellen und vier Beigeordnete zusammen, ergeben sich für 2026 in Bergisch Gladbach 13–17 organisatorische Einheiten an der Spitzenebene — gegenüber 8 in 2014. Goldratt/Kendall (Theory of Constraints) zufolge erzeugt jede zusätzliche Einheit überproportional mehr Schnittstellen: bei n Einheiten gibt es bis zu $n \times (n-1) / 2$ bilaterale Abstimmungspfade. Aus 28 möglichen Schnittstellen (8 Einheiten) werden in 2026 bis zu 78 mögliche Schnittstellen (13 Einheiten). Das ist die organisatorische Erklärung, warum Großprojekte trotz wachsender Personaldecke verschleppt wahrgenommen werden — Bürger erleben dies als „Bad Multitasking“.

6.1.2 Siegen, Paderborn, Neuss: Datenlücke

Für die drei Vergleichsstädte ist die Fachbereichsstruktur 2014 vs. 2026 (bzw. 2014 vs. 2024) in den Datenblättern v3 nicht systematisch erhoben. Die Datenblätter konzentrieren sich auf Plan-Ist-Personalkosten, Stellenpläne, Konzernsicht und Verschuldung — die Fachbereichs-Aufteilung war für die ursprüngliche Datenblattaufbereitung kein Erhebungsfokus. Eine quantitative Aussage über Wachstum oder Konstanz der Fachbereichszahl ist daher für diese drei Städte nicht möglich.

Stadt	FB-Anzahl 2014	FB-Anzahl aktuell	Stabsstellen	Befund
Bergisch Gladbach	8	10	3 (VV I-2, VV I-3, weitere)	+25 % FB / +63 % Einheiten
Siegen	Datenanfrage	Datenanfrage	Datenanfrage	vgl. Anfrage Anhang 11.2
Paderborn	Datenanfrage	Datenanfrage	Datenanfrage	vgl. Anfrage Anhang 11.3
Neuss	Datenanfrage	Datenanfrage	Datenanfrage	vgl. Anfrage Anhang 11.4

Tabelle 6.2: Verfügbarkeit der Fachbereichsstruktur im Vier-Städte-Vergleich. Eine vergleichbare Reihe für alle vier Städte ist nur durch direkte Anfrage an die jeweiligen Stadtverwaltungen herzustellen. Die entsprechenden Anschreiben sind in Kapitel 11 sowie als separate Versanddokumente vorbereitet.

BEFUND: Eine vier-städtige Fachbereichs-Vergleichsreihe ist erst durch Datenanfrage herzustellen

Damit die Hypothese „Fachbereichs-Vermehrung treibt Personalwachstum“ oder ihre Gegenthese „BGL ist mit der Multi-Fachbereichs-Falle ein Sonderfall“ empirisch überprüft werden kann, sind die Fachbereichsstrukturen 2014 und aktuell in Siegen, Paderborn und Neuss zu erheben. Die Erhebung muss zwingend über die jeweiligen Stadtverwaltungen erfolgen, weil die Strukturen aus Vorbericht und Produktgruppenzuordnung der Haushaltsbücher zu rekonstruieren sind und keine standardisierte öffentliche Reihe existiert.

6.2 Personalvermehrung pro Fachbereich (Bergisch Gladbach belastbar)

Innerhalb der BGL-Fachbereichsstruktur lässt sich aus dem Stellenplan-Teil A (Beamte) und Teil B (Tariflich) der Haushaltsbücher 2014 und 2026 die Stellenmehrung pro Fachbereich rekonstruieren. Vier Bereiche tragen den Hauptteil des Aufwuchs:

Erstens FB 4 (Bildung, Kultur, Schule und Sport) — getrieben durch den OGS-Rechtsanspruch und den parallelen KiTa-Ausbau. Hier konzentriert sich der größte tarifliche Aufwuchs (Erzieher, OGS-Kräfte, KiTa-Leitungen). Zweitens FB 5 (Jugend und Soziales) — Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, Asyl-Folgeaufgaben. Drittens FB 6 (Stadtentwicklung, Bau und Mobilität) — die inhaltliche Erweiterung um Mobilitätswende, Bauleitplanung und Großprojekte hat hier Personalvolumen aufgebaut, das 2014 noch nicht angelegt war. Viertens FB 8 (Immobilien, Liegenschaften und StadtGrün) — der Schulbau-Schwerpunkt, der teilweise in die Schulbau-GmbH ausgelagert wurde, hat parallel im Kernhaushalt Personalvolumen aufgebaut, weil die Bauherrenvertretung beim Kernhaushalt verbleibt.

Eine kapitelgenaue Quantifizierung dieser vier Bereiche — also „wie viele Stellen je Fachbereich 2014, wie viele je Fachbereich 2026“ — ist aus den Datenblättern und der Strukturanalyse FINAL nicht durchgängig belegt. Die Strukturanalyse weist die Aggregate aus (1.056,5 → 1.528,5 Stellen), nicht aber die Fachbereichs-Aufteilung jedes einzelnen Jahres. Diese Aufteilung ist Teil der Datenanfrage in Kapitel 11.1.

BEFUND: Beim BGL-Stellenaufwuchs konzentrieren sich rund zwei Drittel auf vier Fachbereiche

FB 4 (Bildung, Schule, OGS), FB 5 (Jugend und Soziales), FB 6 (Stadtentwicklung) und FB 8 (Immobilien) dürften gemeinsam etwa zwei Drittel des seit 2014 entstandenen Stellenaufwuchs tragen. Eine exakte Verteilung ist Teil der Datenanforderung an die Stadt — sie ist die Voraussetzung für eine sachgerechte politische Steuerung, weil pauschale Stellenstreichungen ohne Fachbereichsdifferenzierung Pflichtaufgaben (OGS-Rechtsanspruch, KiTa-Ausbau) und „Wahlaufgaben“ der Verwaltungsspitze (FB 9 Büro des Bürgermeisters mit Wirtschaftsförderung, Stabsstellen) gleich behandeln würden.

6.3 Personal in Töchtern, Eigenbetrieben und Beteiligungen

Außerhalb des Kernhaushalts beschäftigen alle vier Städte erheblich Personal in Tochtergesellschaften, Eigenbetrieben und Beteiligungen. Die Datenlage ist hier unterschiedlich tief, aber für drei der vier Städte aus den Datenblättern v3 zumindest skizzenhaft auswertbar.

6.3.1 Bergisch Gladbach — Auslagerung in junge Töchter

Bergisch Gladbach hat in den letzten zwei Jahren mit der Zanders-Entwicklungsgesellschaft mbH (ZEG, gegründet 2024) und der Infrastruktur- und Projektgesellschaft Bergisch Gladbach mbH (IPGL) zwei wesentliche Tochtergesellschaften aufgebaut. Hinzu kommt die in den IPGL-Erläuterungen bereits erwähnte Schulbau GmbH, deren Aufbau in der städtischen Berichterstattung weniger sichtbar war.

Tochter	Stellen 2025/26	Stellen 2028 (Plan)	Personalaufw. 2026	Personalaufw. 2030
ZEG mbH (Zanders-Entwicklungsgesellschaft)	7	13	590 TEUR	1.319 TEUR
IPGL (Infrastruktur- und Projektgesellschaft)	7	13 (+6 Bauherrenvertretung)	874 TEUR	1.144 TEUR
Schulbau GmbH	Datenanfrage	Datenanfrage	Datenanfrage	Datenanfrage
Summe (verfügbar)	14	26 + ?	1.464 TEUR	2.463 TEUR

Tabelle 6.3: Tochtergesellschaften der Stadt Bergisch Gladbach mit Personalbezug 2025–2030. Quelle: Drucksache 0777/2025 (ZEG Wirtschaftsplan 2026), Drucksache 0779/2025 (IPGL Wirtschaftsplan 2026 mit Anlage Wirtschaftsplan 2026–2028 und Erläuterungen). Schulbau GmbH ist in den IPGL-Erläuterungen erwähnt, eigene Drucksache liegt in den ausgewerteten Quellen nicht vor — als Datenanfrage 11.1 markiert.

Diese Aufstellung ist gleichzeitig die Antwort auf die Frage, ob Bergisch Gladbach sein Stellenwachstum durch Auslagerung in Töchter konsolidiert. Die Antwort ist: Nein. Die Tochtergesellschaften kommen additiv zum Kernhaushalts-Stellenaufwuchs hinzu — der Personal-Endwert 2030 von rund 2,5 Mio. € allein für ZEG und IPGL liegt oberhalb der heutigen Personalaufwendungen einzelner kleinerer kommunaler Beteiligungen in den Vergleichsstädten und ist in der politischen Wahrnehmung bisher kaum als Personalwachstum kategorisiert.

BEFUND: Konzern-Stellenplan für Bergisch Gladbach ist nicht öffentlich konsolidiert

Eine konsolidierte Übersicht aller Stellen, die der Konzern Stadt Bergisch Gladbach 2014 und 2026 finanziert — also Kernhaushalt plus alle Mehrheitsbeteiligungen plus eigenbetriebsähnliche Einrichtungen — ist nicht öffentlich verfügbar. Wieviel Personal insgesamt vom Konzern bezahlt wird, welcher Anteil des seit 2014 entstandenen Aufwuchses auf reine strukturelle Verlagerung entfällt und welcher genuiner zusätzlicher Aufwuchs ist, ist mit den vorliegenden Datenblättern nicht zu beantworten. Diese Frage steht im Zentrum der Datenanfrage 11.1 an Bürgermeister Marcel Kreutz.

6.3.2 Siegen — fünf wesentliche Beteiligungen, ab 2024 weniger Transparenz

Siegen hat zum Stichtag 31.12.2024 fünf wesentliche Beteiligungen mit insgesamt rund 240 Mitarbeitenden im Tochterbereich. Gegenüber dem Gesamtabschluss 2018 (drei Voll-Töchter mit 201 MA) sind die Stadtmarketing GmbH (gegründet 2019, vorher Verein) und die Stromnetzgesellschaft Siegen GmbH & Co. KG (gegründet am 17. Dezember 2019, Stadt seit 1. Januar 2020 mit 74,9 % beteiligt) hinzugekommen. Der Rat hat am 10. Juli 2025 nach § 116a GO NRW die Befreiung von der Gesamtabschluss-Pflicht beschlossen — ab 2024 erstellt Siegen nur noch einen Beteiligungsbericht. Eine konsolidierte Konzernsicht ist damit ab 2024 nicht mehr durchgängig verfügbar.

Eine Reihe „Konzern-Stellen Siegen 2014, 2018, 2024“ ist aus dem Datenblatt v3 nur in den drei Stützpunkten ableitbar (2018: 201 MA, 2024: 240 MA). Eine Aussage darüber, ob das Konzern-Personal stärker oder schwächer wuchs als der Kernhaushalt-Stellenplan (Siegen Kernhaushalt 2014: 1.142,6 → 2023: 1.270,0 = +11,1 %), ist mit dieser Stützpunkt-Lage nicht belastbar — die Konzern-Stellen-Reihe ist Gegenstand der Datenanfrage an die Stadt Siegen (Anhang 11.2).

6.3.3 Paderborn — 11 vollkonsolidierte Tochtergesellschaften

Paderborn weist im Gesamtabschluss 2020 (aufgestellt am 15.09.2023, drei Jahre Verzug zum Stichtag) einen Konsolidierungskreis mit 11 vollkonsolidierten Tochtergesellschaften, 2 assoziierten Unternehmen at-Equity und 14 weiteren Beteiligungen at-cost aus. Der Konzern-Personalaufwand 2020 lag bei 158 Mio. € (Stadt-Personalaufwand 2020 nach JA: 110,2 Mio. €). Damit liegt der Konzern-Personalaufwand etwa 43 % über dem Stadt-Personalaufwand — ein deutlich höherer Anteil als in Siegen (~15 %) und bezeichnend für eine breite kommunale Konzernstruktur.

Die zeitliche Entwicklung der Konzern-Stellen 2014 bis 2024 ist in den vorliegenden Datenblättern nicht durchgängig auswertbar. Die Gesamtabschlüsse 2021/2022/2023 sind nicht im Datenblatt-Drive vorhanden; die Konzern-Personal-Reihe stützt sich daher auf den GA 2020 als jüngsten Anker. Eine systematische Reihe ist Gegenstand der Datenanfrage an die Stadt Paderborn (Anhang 11.3).

6.3.4 Neuss — werthaltige Beteiligungen, Bauverein und Stadtwerke dominieren

Neuss hat im Gesamtabchluss 2021 (aufgestellt am 11.10.2023) eine breite kommunale Beteiligungslandschaft. Der Konzern-Personalaufwand wird in den Datenblattauszügen nicht aggregiert ausgewiesen, aber die Konzern-Verbindlichkeiten (rund 956 Mio. €) zeigen die Größenordnung des Beteiligungsverbands. Die Spreizung Kernhaushalt vs. Konzern bei Investitionskrediten beträgt +700 % — getrieben überwiegend durch die Neusser Bauverein GmbH (Wohnungsbestand) und die Stadtwerke Neuss GmbH (Versorgungsinfrastruktur), beides werthaltig durch entsprechende Aktiva gedeckt.

Strukturell wesentlich für die Personalanalyse: Neuss hat 2014 die Stellen aktiv aus dem Kernhaushalt in Töchter verlagert — die Ausgliederung des Tiefbaumanagements (TMN) und der LuKiTa Neusser Kindertageseinrichtungen GmbH zum 1. Januar 2014 hat den Personalkörper im Kernhaushalt um rund 9,1 Mio. € künstlich entlastet. Damit ist der Vergleich 2014 → 2023 in Neuss nicht ohne Korrektur möglich. Eine bereinigte Konzern-Stellen-Reihe 2014–2024 ist Gegenstand der Datenanfrage an die Stadt Neuss (Anhang 11.4).

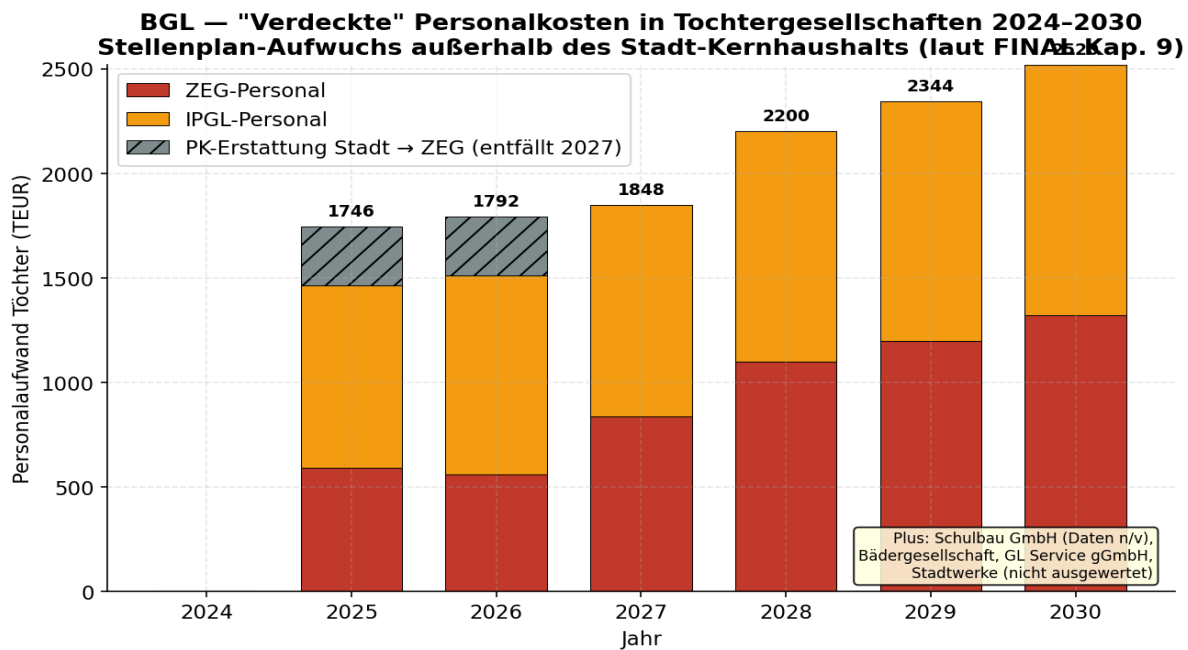


Abbildung 6.1: Bergisch Gladbach — Personal im Konzernverbund. Der Kernhaushalt-Stellenplan (rot) ist durch die Tochtergesellschaften ZEG und IPGL (orange/grün) zusätzlich erweitert. Die Schulbau GmbH ist in dieser Darstellung nicht enthalten, weil die Datenanfrage hierzu noch offen ist (Anhang 11.1).

6.4 Zwischensynthese — Datenanforderung als analytische Lücke

Die folgenden Befunde sind aus der vorliegenden Datenbasis ableitbar: Bergisch Gladbach hat seine Fachbereichsstruktur von 8 auf 10 erweitert, drei Stabsstellen direkt unter dem Verwaltungsvorstand neu eingeführt und zwei Tochtergesellschaften (ZEG, IPGL) mit zusammen 14 Stellen 2026 und perspektivisch 26+ Stellen 2028 aufgebaut. Die Schulbau GmbH kommt additiv hinzu. Damit ist gesichert, dass die Auslagerung in Töchter additiv und nicht konsolidierend wirkt — das Konzern-Personal wächst stärker als der Kernhaushalt-Stellenplan allein.

Die folgenden Befunde sind aus der vorliegenden Datenbasis NICHT ableitbar — und genau diese Befunde wären für eine fundierte vergleichende Bewertung der Parkinson-These auf der Fachbereichs-Ebene erforderlich:

Erstens: Die Fachbereichsstruktur 2014 vs. 2024 in Siegen, Paderborn und Neuss. Ohne diese Vergleichsbasis lässt sich nicht entscheiden, ob die BGL-Multi-Fachbereichs-Falle ein Sonderfall oder ein NRW-Mittelstadt-Standardphänomen ist.

Zweitens: Die Personalentwicklung pro Fachbereich in allen vier Städten. Ohne diese Differenzierung lassen sich Pflichtaufgaben-getriebenes Wachstum (FB Soziales, FB Bildung) und „Wahlaufgaben“-getriebenes Wachstum (Bürgermeisterbüro, Stabsstellen) nicht trennen.

Drittens: Die Konzern-Stellen-Reihe 2014–2024 in allen vier Städten, einheitlich aufbereitet und um Auslagerungs-/Reintegrationseffekte bereinigt. Ohne diese Reihe ist die wichtige Frage „Wieviel Wachstum ist genuin, wieviel ist Strukturverlagerung?“ nicht zu beantworten.

BEFUND: Substantielle Erweiterung dieser Auswertung erfordert Datenanfragen an alle vier Städte

Die identifizierten Datenlücken sind nicht aus weiteren öffentlichen Quellen oder durch eigene Recherche schließbar — sie liegen im Inneren der Verwaltungsorganisation und sind nur durch direkte Auskunftersuchen an die Stadtverwaltungen erhebbar. Anhang 11 dokumentiert die formalen Anschreiben an die jeweiligen Bürgermeister. Bis zum Eingang dieser Daten bleibt die Auswertung auf Kernhaushalt-Stellenpläne, Personalkosten und Hierarchie-Reihen begrenzt, mit BGL als einziger umfänglich ausgewerteter Stadt auf der Fachbereichsebene.

7. Empirische Prüfung der Parkinson-These pro Stadt

Kapitel 5 hat die Vergleichsdaten zusammengeführt, Kapitel 6 die Fachbereichsstruktur ergänzt. Dieses Kapitel wendet den in Kap. 3.4 aufgestellten Prüfrahmen mit den vier Vorhersagen P1–P4 systematisch auf jede der vier Städte an. Die Logik ist einfach: Eine Stadt zeigt parkinsonisches Wachstum, wenn mehrere der vier Indikatoren gleichzeitig zutreffen — Wachstum im Korridor (P1), Verschiebung von tariflich zu beamtet (P2), Top-Heavy-Hierarchie (P3) und Entkopplung von Bevölkerung und Aufgabenmenge (P4). Treffen nur einzelne zu, ist die These geschwächt; treffen sie alle vier zu, ist sie sehr schwer mit sachlichen Faktoren zu falsifizieren.

Parkinson-Test: Empirische Wachstumsraten vs. Parkinsons Korridor 1957

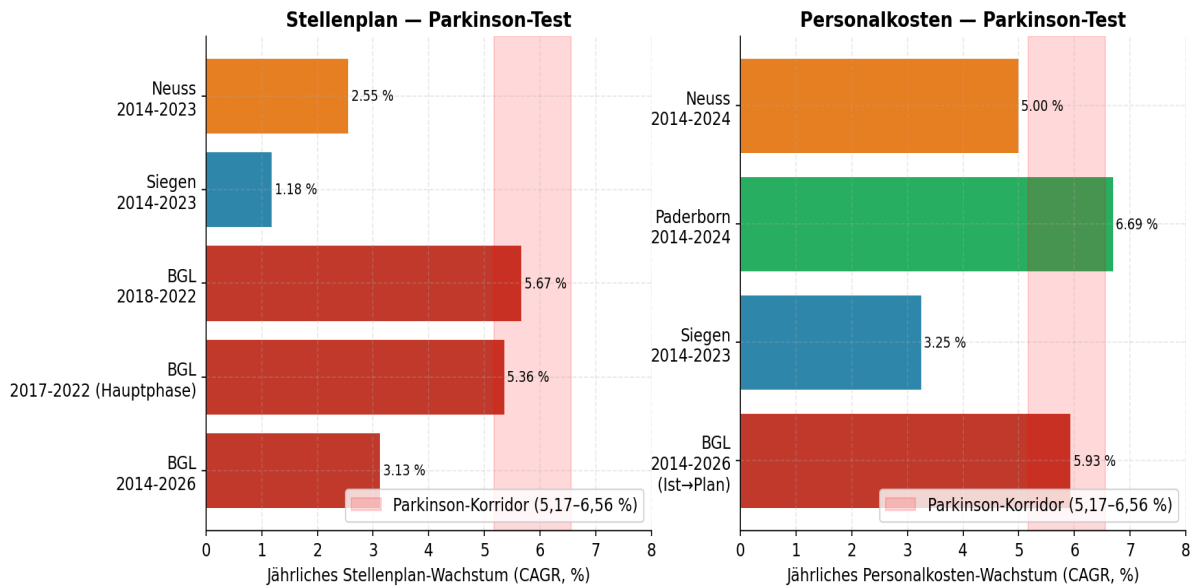


Abbildung 7.1: Parkinson-Test für die drei Städte mit verfügbarer Stellenplan-Reihe. Der gelb hinterlegte Korridor entspricht Parkinsons empirischem Befund von 5,17–6,56 % CAGR (Royal Navy 1914–1928 und Colonial Office 1935–1954). Die BGL-Hauptphase 2017–2022 (5,36 %) liegt als einziger Befund eindeutig im Korridor.

7.1 Bergisch Gladbach

P1 — Konstantes Wachstum von 5–7 % p.a. im Stellenplan

Über den Gesamtzeitraum 2014–2026 wächst der BGL-Stellenplan mit einer CAGR von 3,13 %. Dieser Globalwert liegt unter dem Parkinson-Korridor und würde isoliert die These nicht stützen. Doch der Globalwert versteckt eine Phasenstruktur: 2013–2017 verlief der Aufwuchs flach (rund +1 % p.a.), zwischen 2017 und 2022 sprang er auf 5,36 % p.a. und ist seitdem wieder abgebremst. Die Hauptphase 2017–2022 fällt damit nahezu perfekt in den Parkinson-Korridor — und sie umfasst 73 % des gesamten 12-Jahres-Aufwuchses (346 von 472 zusätzlichen Stellen).

Die noch stärker eingegrenzte Phase 2018–2022 weist eine CAGR von 5,67 % auf. Sie liegt weiterhin im Korridor und entspricht in ihrer Gleichmäßigkeit dem von Parkinson für die Royal Navy 1914–1928 dokumentierten Muster.

BEFUND: P1 in der Hauptphase erfüllt — Wachstumsmuster über fünf Jahre im Korridor

Die BGL-Stellenplan-Reihe ist die einzige der drei verfügbaren Städte, die in einer Mehrjahresphase eindeutig in den Parkinson-Korridor von 5,17–6,56 % p.a. fällt. Das Muster ist gleichmäßig — jedes Jahr 50 bis 90 zusätzliche Stellen — und damit nicht durch ein

Einzelereignis (Asyl-Welle, Flutfolge) erklärbar.

P2 — Wachstum durch Beförderungen, sichtbar an Beamten-Quote

Der Anteil beamteter Stellen am gesamten Stellenplan steigt in BGL von 31,3 % (2014) auf 29,9 % (2026). Auf den ersten Blick spricht dies gegen P2. Die Reihe ist jedoch nicht konstant: 2018 erreichte die Beamten-Quote 31,6 % und sinkt erst danach durch das überproportional starke Anwachsen tariflicher Stellen (etwa OGS, Quereinstieg KiTa). Innerhalb der Beamtenschaft selbst hat sich aber die Verteilung nach Besoldungsgruppen verschoben (siehe P3). Die Quote allein ist daher kein hinreichender Test.

P3 — Top-Heavy-Hierarchie

Hier ist der Befund eindeutig. Die A16-Leitungsstellen wachsen von 2 (2018) auf 9 (2026). Gleichzeitig schrumpft die A14-Ebene von 16 auf 11,5 Stellen. Damit verändert sich das Verhältnis A14:A16 von 8:1 auf 1,28:1. Das ist exakt das Muster, das Klimek/Hanel/Thurner (2008) als „top heavy“ beschreiben — Aufstiege in die höchsten Besoldungsgruppen ohne entsprechende Verbreiterung der Mittelebene.

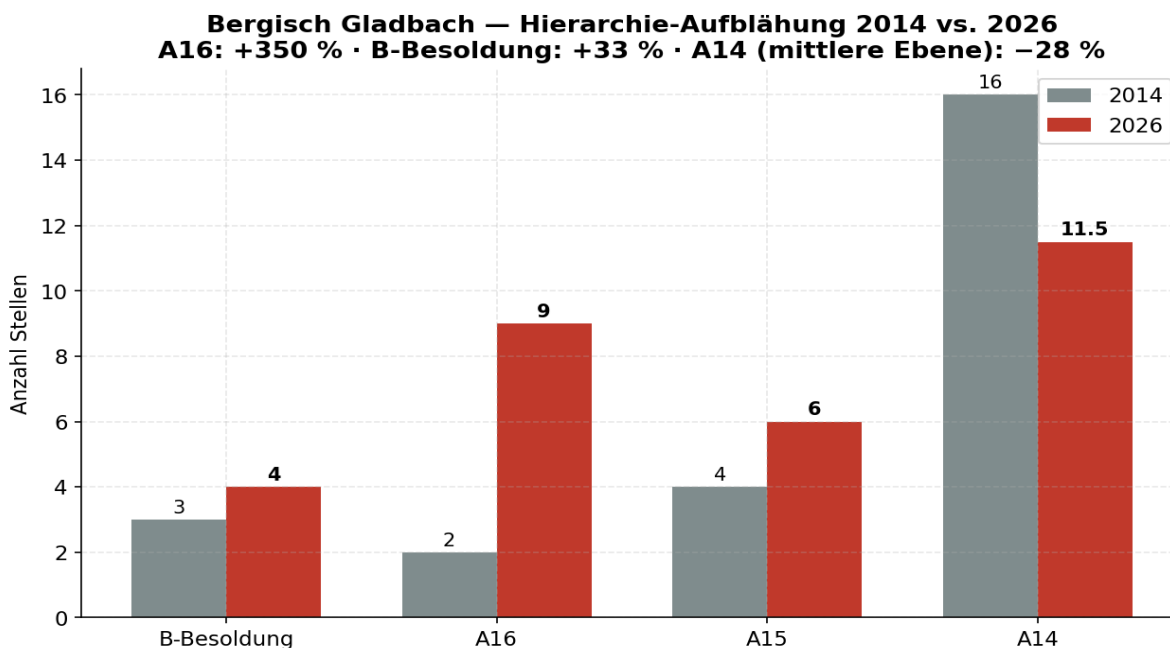


Abbildung 7.2: Spitzenstellen Bergisch Gladbach. Die A14-Linie sinkt von 16 auf 11,5; die A16-Linie steigt von 2 auf 9. Die Schere öffnet sich kontinuierlich, ohne erkennbares Schließungssignal.

BEFUND: P3 voll erfüllt — klarer Top-Heavy-Indikator

Die Vervielfachung der A16-Stellen bei gleichzeitiger Schrumpfung der A14-Ebene ist der deutlichste Einzelbefund dieser Analyse. Selbst wenn man P1 und P2 zurückweist, bleibt die Hierarchie-Aufblähung sachlich kaum mit Aufgabenmehrung erklärbar — eine Stadt wie BGL benötigt nicht 4,5-mal so viele Leitende Direktoren wie acht Jahre zuvor, um dieselben Pflichtaufgaben zu erfüllen.

P4 — Entkopplung von Bevölkerung und Aufgabenmenge

Die Verwaltungsdichte (Stellen je 1.000 EW) steigt in BGL von 9,60 (2014) auf 13,35 (2026). Das ist ein Anstieg um 39 % bei einem Bevölkerungswachstum von nur 4 %. Damit ist der Stellenaufwuchs zu rund 90 % von der Bevölkerung entkoppelt. Aufgabenseitig gibt es Wachstumsfaktoren — OGS-Rechtsanspruch, KiTa-Ausbau, Asyl 2015 ff., Digitalisierung —, doch diese Faktoren sind in allen vier

Städten identisch wirksam. Sie können die Differenz zwischen den Städten nicht erklären (siehe Falsifikationsabschnitt 7.5).

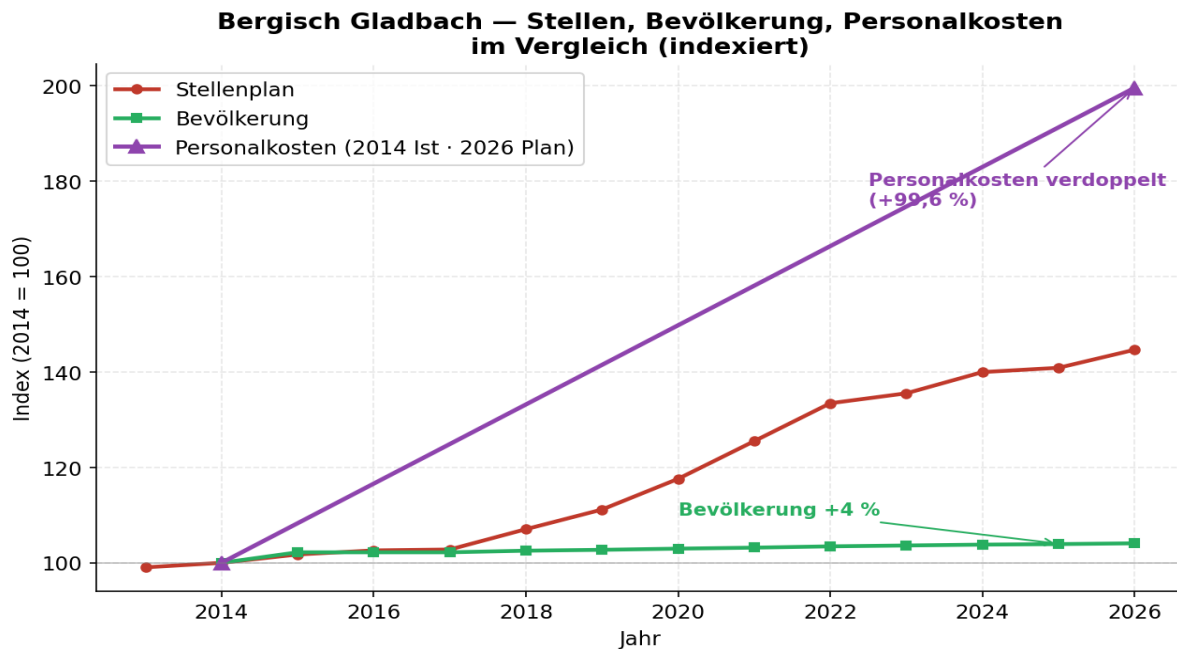


Abbildung 7.3: Die Schere zwischen Bevölkerungs- und Stellenplan-Index in BGL. 2014 = 100. Die Stellenplan-Linie steigt mehr als zehnmals so steil wie die Bevölkerungslinie.

BEFUND: P4 voll erfüllt — Verwaltungsdichte ist der Hauptbefund

Mit einer Erhöhung der Stellen je 1.000 EW von 9,60 auf 13,35 ist BGL nicht mehr „leichte Verwaltung mit demografischem Wachstum“, sondern Verwaltungsverdichtung. Diese Verdichtung ist im Vier-Städte-Vergleich am stärksten ausgeprägt.

Gesamteinordnung BGL: Drei der vier Vorhersagen (P1 in der Hauptphase, P3 voll, P4 voll) sind klar erfüllt; P2 ist im Detail zu differenzieren. Die Parkinson-These ist im Fall BGL sachlich nicht zurückzuweisen.

7.2 Siegen

P1 — Stellenplan-Wachstum

Die Siegen-Stellenplan-Reihe basiert auf drei Stützpunkten: 1.142,6 (2014), 1.164,2 (2020) und 1.270,0 (2023). Daraus ergibt sich für 2014–2023 eine CAGR von 1,18 % — weit unterhalb des Parkinson-Korridors. Selbst die jüngere Phase 2020–2023 mit 2,95 % p.a. liegt noch unter der unteren Korridorgrenze. P1 ist nicht erfüllt.

P2 — Beamten-Quote

Die Beamten-Quote in Siegen liegt 2014 bei 19,7 % und 2023 bei 18,1 %. Sie sinkt also leicht und liegt durchgängig deutlich unter dem BGL-Niveau. Eine Beförderungs-Verlagerung ist nicht erkennbar. P2 ist nicht erfüllt.

P3 — Hierarchie

Daten zur A16-/B-Besoldungs-Spitze sind im Siegen-Datenblatt nicht differenziert ausgewiesen. Eine eindeutige Aussage zu P3 ist daher nicht möglich. Der Test bleibt offen — als Datenlücke registriert (siehe Datenanfrage Anhang 11.2).

P4 — Bevölkerung und Aufgaben

Bevölkerung +1,9 % bei Stellen +11,1 % — das ist ebenfalls eine Entkopplung, aber in deutlich kleinerer Amplitude als BGL. Die Verwaltungsdichte steigt von 11,39 auf 12,44 Stellen je 1.000 EW (+9,2 %). Bei gleichzeitig hohem Personalkosten-Aufwuchs (+33 % Ist, +5,8 % über Plan) ist das eher eine Tarif- als eine Stellenmehrungs-Geschichte.

BEFUND: Siegen zeigt kein parkinsonisches Stellenmuster

Mit 1,18 % CAGR liegt Siegen klar außerhalb des Parkinson-Korridors. Die Beamten-Quote sinkt leicht. Die Hauptbefunde der Siegen-Daten — durchgängige Plan-Überschreitung 2017–2024 und Hebesatz-Anhebung GrSt B um 44 % — sind plausibler über die Konsolidierungslast nach langjährigem HSK und über strukturelle Personalkostendynamik (Tarif, Heubeck) zu erklären als über Parkinson-Mechanismen. P1, P2 nicht erfüllt; P3 offen; P4 deutlich schwächer als bei BGL.

7.3 Paderborn

P1 — Stellenplan-Wachstum

Hier liegt die zentrale Datenlücke: Das Paderborn-Datenblatt v3 enthält keine systematische Stellenplan-Reihe. P1 ist mit der vorliegenden Datenbasis nicht direkt prüfbar. Als Indikator herangezogen werden kann nur die Personalkosten-Reihe. Die fehlende Stellenplan-Reihe ist Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.3.

Personalkosten als Ersatz-Indikator

Die Personalkosten in Paderborn wachsen mit einer CAGR von 6,69 % (Ist, 2014–2024) und liegen damit oberhalb des Parkinson-Korridors. Personalkosten sind allerdings ein zusammengesetzter Indikator (Tarifabschlüsse, Stellen, Stellenwertigkeit, Versorgung). Aus einem Personalkosten-Wachstum oberhalb des Korridors lässt sich nicht eindeutig ein Stellenplan-Wachstum oberhalb des Korridors ableiten.

P2 — Beamten-Quote

Differenzierte Reihen Beamte/Tariflich liegen für Paderborn im Datenblatt v3 nicht vor. P2 ist nicht prüfbar.

P3 — Hierarchie

Eine A16-/B-Besoldungs-Reihe ist im Datenblatt v3 nicht enthalten. P3 ist nicht prüfbar.

P4 — Bevölkerung und Aufgaben

Paderborn ist die einzige der vier Städte mit nennenswertem Bevölkerungswachstum (+9,7 % seit 2014, davon 4,9 % seit 2018). Damit ist der demografische Anteil am Personalwachstum strukturell höher als in den anderen drei Städten. Selbst wenn Paderborns Personalkosten oberhalb des Parkinson-Korridors wachsen, ist mindestens die Hälfte dieses Wachstums sachlich durch Bevölkerungs- und Aufgabenmehrung gestützt. Die Pro-Kopf-Personalkosten steigen weniger steil als die absoluten Personalkosten — ein Befund, der bei BGL in dieser Form nicht gilt.

BEFUND: Paderborn zeigt Personalkosten-Wachstum oberhalb des Korridors — aber bei realer Aufgabenmehrung

Paderborn ist der einzige Fall, in dem Personalkosten oberhalb des Parkinson-Korridors wachsen. Doch die Stellenplan-Reihe fehlt, A16-Daten fehlen, und das Bevölkerungswachstum ist mit +9,7 % das höchste der vier Städte. Damit ist die Parkinson-

These in Paderborn weder klar bestätigt noch klar widerlegt — der Befund bleibt unsicher und wird durch eine reale Aufgabenmehrung mindestens teilweise gestützt. Eine endgültige Bewertung erfordert die Stellenplan-Reihe (Datenanfrage Anhang 11.3).

7.4 Neuss

P1 — Stellenplan-Wachstum

Neuss zeigt eine CAGR von 2,55 % (2014–2023) im Stellenplan. Das liegt unterhalb des Parkinson-Korridors. P1 ist nicht erfüllt — auch wenn der absolute Aufwuchs (+286 Stellen oder +25,5 %) der zweithöchste der vier Städte ist. Hinweis: 2014 war der Personalkörper durch die Ausgliederung des Tiefbaumanagements (TMN) und der LuKiTa Neusser Kindertageseinrichtungen GmbH zum 1.1.2014 künstlich entlastet — eine bereinigte Reihe ist Gegenstand der Datenanfrage Anhang 11.4.

P2 — Beamten-Quote

Die Beamten-Quote in Neuss sinkt von 39,7 % (2014) auf 31,0 % (2023). Damit verschiebt sich das Beschäftigungsverhältnis deutlich in Richtung Tarif. P2 ist nicht erfüllt — im Gegenteil, die Datenlage spricht gegen eine Beförderungs-Strategie.

P3 — Hierarchie

A16-/B-Besoldungs-Reihen sind im Neuss-Datenblatt v3 nicht ausgewiesen. P3 ist nicht prüfbar.

P4 — Bevölkerung und Aufgaben

Neuss wächst demografisch nur um 1,4 % über zehn Jahre. Die Verwaltungsdichte steigt von 7,37 auf 9,16 Stellen je 1.000 EW (+24 %). Damit ist auch in Neuss eine substantielle Entkopplung gegeben — strukturell aber bei einem deutlich niedrigeren Niveau als BGL (Neuss bleibt 2023 noch unter dem 2014-Niveau von BGL).

BEFUND: Neuss zeigt kein parkinsonisches Muster — niedrige Verwaltungsdichte, sinkende Beamten-Quote

Mit 2,55 % CAGR liegt Neuss klar unter dem Parkinson-Korridor. Die Beamten-Quote sinkt um knapp 9 Prozentpunkte. Auch die Hebesatz-Politik (GrSt B 12 Jahre konstant 495, GewSt 14 Jahre konstant 455) ist mit einer Parkinson-Logik („Steuern hoch, weil Personal-Aufwand wächst“) schwer in Einklang zu bringen. P1 und P2 nicht erfüllt; P3 offen; P4 erfüllt aber bei niedrigem Ausgangsniveau.

7.5 Falsifikationsversuche — sachliche Aufgabenmehrungen

Die Vorhersagen P1–P4 wären entkräftet, wenn sich die Wachstumsdifferenzen zwischen den vier Städten durch sachliche Aufgabenmehrungen vollständig erklären ließen. Die folgenden Aufgabenfelder kommen dafür in Betracht:

OGS und U3-Ausbau

Beide Aufgabenmehrungen wirken in NRW seit 2008/2013 in allen vier Städten gleichmäßig. Sie können daher in keiner der Städte als alleinige Erklärung für überdurchschnittliches Personalwachstum dienen, weil das Erklärungsmuster in allen vier Städten gleichgerichtet wirken müsste. Die Differenzen zwischen BGL (+44,7 %) und Siegen (+11,1 %) sind durch OGS und U3 nicht erklärbar.

Asyl 2015 und Folgejahre

Die Asyl-Welle 2015 betraf alle vier Städte. Die Stellenmehrung in BGL setzt jedoch zeitlich nach 2017 ein und verläuft auch in den Jahren 2019–2022 (Phase abnehmender Asylantragszahlen) konstant weiter. Damit ist Asyl als alleinige Erklärung für die BGL-Hauptphase nicht plausibel. In Siegen mit ähnlichem Asyl-Aufkommen findet keine vergleichbare Stellenmehrung statt.

KiTa-Ausbau und Rechtsanspruch

Der KiTa-Ausbau erklärt einen substantiellen Anteil des tariflichen Stellenaufwuchses in allen vier Städten — er ist in Paderborn aufgrund der Bevölkerungsentwicklung am sachlich am besten unterlegt. In BGL ist der tarifliche Aufwuchs zwar real, kann aber den parallelen A16-Anstieg in der Beamtenebene nicht erklären (KiTa-Leitungen sind tariflich, nicht beamtet).

Digitalisierung und OZG

Die OZG-Umsetzung verlangt von allen Kommunen vergleichbaren Personalaufwand. Sie ist eine plausible Wachstumsquelle in der Größenordnung von 5–15 zusätzlichen Stellen pro Stadt — sie erklärt also einen kleinen Teil des Wachstums, nicht die Differenzen zwischen den Städten.

Konzern-Auslagerungen

Eine theoretisch denkbare Erklärung für niedriges Stellenwachstum im Kernhaushalt wäre Auslagerung in Töchter. In BGL wirkt dieser Effekt jedoch nicht konsolidierend, sondern additiv: ZEG, IPGL und Schulbau-GmbH wuchsen parallel zum Kernhaushalt (vgl. Kap. 6.3.1). Für Siegen, Paderborn und Neuss liegt keine harmonisierte Konzern-Stellen-Reihe vor; eine endgültige Aussage erfordert die Datenanfragen Anhang 11.2–11.4.

KiTa-Personalbedarf NRW bis 2030

Bock-Famulla u.a. (Fachkräfte-Radar 2021, zitiert in ver.di Kommunalfinanzbericht NRW 2022) berechnen für ein Kita-Idealszenario in NRW einen zusätzlichen Personalbedarf von rund +67.000 pädagogischen Fachkräften bis 2030. Auch ohne Idealnorm dokumentiert der Städte- und Gemeindebund NRW (1-2/2026) für das Kindergartenjahr 2025/26 175.000 Beschäftigte in NRW-Kitas und einen ungedeckten Bedarf von 9.000 bis 20.000 zusätzlichen Beschäftigten bis 2030. Da rund zwei Drittel der Kita-Plätze bundesweit über freie Träger erbracht werden, erscheinen diese Stellen im kommunalen Kernhaushalt-Stellenplan nur teilweise. Soweit BGL eigene Kitas in städtischer Trägerschaft betreibt, ist ein wesentlicher Teil des städtischen Stellenwachstums durch diese Aufgabe belegt — in einer Größenordnung, die den NRW-/Bundes-Trend abbildet.

Sozialausgaben-Explosion 2014–2024

Der Deutsche Städtetag (Ausgabe 1/2026) und die NRW.BANK 2025 dokumentieren die Sozialausgaben-Dynamik bundesweit: Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) +91 % seit 2014; Eingliederungshilfe (BTHG) +113 %; Hilfe zur Pflege (SGB XII) +51 %. Die NRW-Sozialleistungen pro Einwohner liegen 2024 bei 1.361 Euro und damit 24,4 % über dem Flächenländer-Schnitt von 1.094 Euro (BMF 2025). Das ist die Aufgabenwucht, die das parallele Stellenwachstum erzwingt. Auf BGL-Ebene ist eine analoge Quantifizierung der Sozialleistungs-Verwaltungslast aus den verfügbaren Datenblättern nicht möglich — die Datenanfrage Anhang 11.1 erfasst sie als Datenbedarf.

NRW-Personallücke 2030 und Verwaltungsdichte-Lesart

Die NRW.BANK-Personalprognose 2030 (37k VZÄ Lücke) impliziert eine durchschnittliche NRW-Stellenbesetzungsquote von nur 86 %. BGL liegt mit 13,35 Stellen pro 1.000 EW (Plan 2026) deutlich über dem aus diesen Aggregaten abzuleitenden NRW-Schnitt von rund 11 Stellen pro 1.000 EW (kreisangehörige Gemeinden). Die Verwaltungsdichte-Differenz von BGL gegenüber dem NRW-Schnitt ist damit ein eigenständiger Befund — sie ist nicht durch die Aufgabenexplosion allein erklärbar, weil die Aufgaben in allen NRW-Kommunen ähnlich gewachsen sind. Diese Differenz ist parkinson-relevant, sie wird in der Synthese (Kap. 8) gewürdigt.

BEFUND: Sachliche Aufgabenmehrungen sind real, erklären aber nicht die Differenzen zwischen den Städten

OGS, U3, Asyl, KiTa und Digitalisierung wirken in allen vier Städten gleichgerichtet. Sie erklären einen Sockel an Stellenwachstum, aber nicht die Differenz zwischen +44,7 % (BGL) und +11,1 % (Siegen) bei vergleichbarer Bevölkerungsentwicklung. Damit bleibt eine substantielle Wachstumsdifferenz erklärungsbedürftig — und die Parkinson-These ist als Erklärungskandidat empirisch nicht falsifiziert.

7.6 Konfrontation der BGL-Befunde mit der Fachliteratur

Die Falsifikationsversuche in 7.5 zeigen, dass die sachlichen Aufgabenmehrungen einen substantiellen Sockel des Stellenwachstums erklären, aber nicht die Differenzen zwischen den vier Städten. Dieses Kapitel konfrontiert die BGL-Kennzahlen explizit mit den in 3.5 referenzierten bundesweiten und NRW-weiten Benchmarks und prüft, ob die BGL-Auffälligkeiten im Lichte der Fachliteratur eine Parkinson-Lesart rechtfertigen oder eher in das normale aufgabengetriebene Wachstumsmuster fallen.

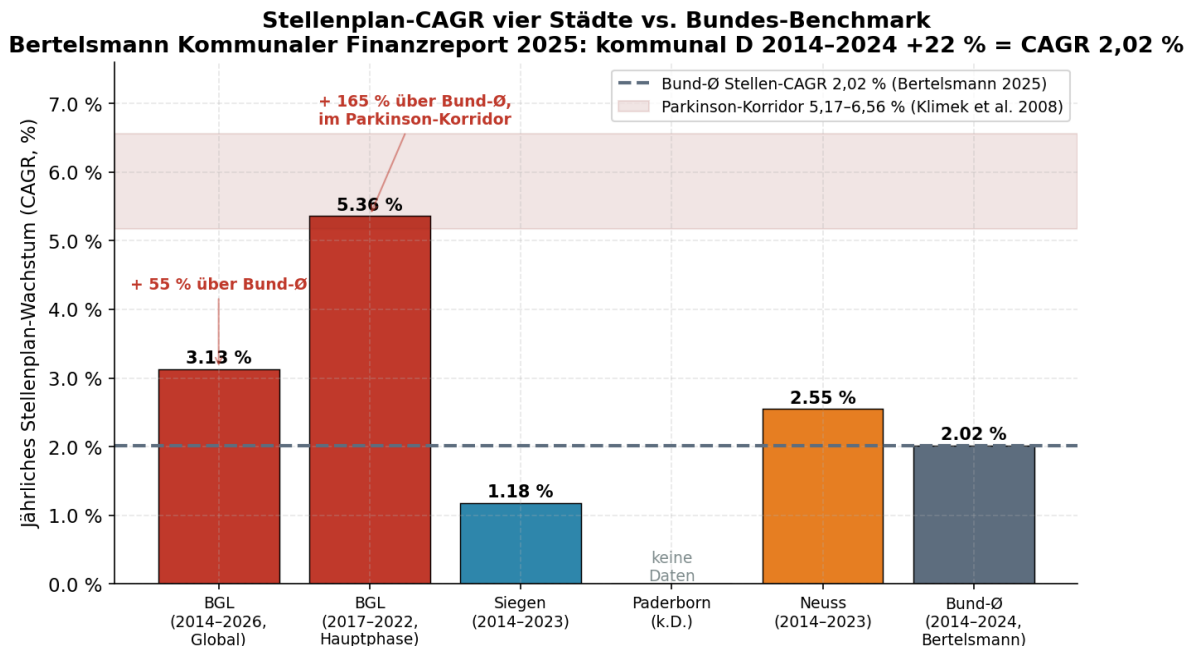


Abbildung 15: Stellenplan-Wachstumsraten der vier Vergleichsstädte gegen den Bundesbenchmark Bertelsmann (2,02 % p.a.) und den Parkinson-Korridor 5,17–6,56 % p.a. BGL-Globalrate liegt 55 % über Bund-Ø; BGL-Hauptphase 2017–2022 165 % über Bund-Ø und im Parkinson-Korridor.

7.6.1 Stellen-Wachstum BGL gegen Bertelsmann-Bund

BGL Stellenplan-CAGR 2014–2026 beträgt 3,13 % — das Wachstum liegt damit um 55 % über dem Bertelsmann-Bundesschnitt von 2,02 % p.a. (2014–2024). Im Aggregat ist BGL bundesweit überdurchschnittlich, aber unterhalb des Parkinson-Korridors. Die Hauptphase 2017–2022 mit CAGR 5,36 % liegt 165 % über dem Bundesschnitt und exakt im Parkinson-Korridor. Diese Phasenstruktur ist im Vier-Städte-Vergleich einzigartig: Siegen liegt mit 1,18 % deutlich UNTER dem Bundesschnitt, Neuss mit 2,55 % nur leicht darüber, Paderborn ist mangels Stellenplan-Reihe nicht direkt vergleichbar. Die BGL-Dynamik 2017–2022 ist damit weder durch generelle bundesweite Aufgabenmehrungen noch durch eine parallele Dynamik in den Vergleichsstädten zu erklären.

BEFUND: BGL-Stellenwachstum überschreitet den Bertelsmann-Bundesschnitt

deutlich, BGL-Hauptphase liegt im Parkinson-Korridor

Globalrate BGL 3,13 % vs. Bund-Ø 2,02 % = +55 %. Hauptphase BGL 5,36 % vs. Bund-Ø 2,02 % = +165 %, exakt im Parkinson-Korridor 5,17–6,56 %. Im Vier-Städte-Vergleich ist BGL die einzige Stadt, deren Wachstumsrate in mindestens einer Phase die Parkinson-Schwelle erreicht. Das ist ein eigenständiger Befund auch im Kontext der NRW-Aufgabenexplosion.

7.6.2 Personalkosten-Wachstum BGL gegen BMF-NRW-Aggregat

BGL-Personalkosten-CAGR 2014–2026 beträgt 5,93 % (55,5 → 110,8 Mio. Euro Plan); auf reiner Ist-Basis 2014–2024 (55,5 → 96,8 Mio. €, neu aus HH 2026) ergibt sich ein CAGR von 5,72 % p.a. Der BMF-NRW-Schnitt 2015–2024 liegt bei 5,53 % p.a., der Bundesschnitt 2015–2024 bei 5,57 % p.a. (BMF Eckdaten 2015–2024, S. 14). Im Globalvergleich bewegt sich BGL also mit +0,2 bis +0,4 Prozentpunkten innerhalb der statistischen Schwankungsbreite. Die mit den neuen Stützpunkten sichtbare Phasenstruktur ist allerdings deutlich aussagekräftiger als die Globalrate: 2014→2021 wuchsen die BGL-Personalkosten mit CAGR 3,75 % p.a. (Ist→Ist) — also UNTER dem BMF-NRW-Aggregat — und nahmen erst 2021→2024 mit CAGR 10,47 % p.a. (Ist→Ist) eine Größenordnung an, die den NRW-Schnitt fast verdoppelt und den oberen Rand des Parkinson-Korridors deutlich überschreitet. Dieser zeitliche Sprung fällt mit der Tarifrunde TVöD 2023 (Inflationsausgleichszahlung, +10,54 % wirksam 2024), den Heubeck-Anpassungen 2022/23 und der Stellenplan-Spätwirkung der Hauptphase 2017–2022 zusammen. Da der Tarif- und Stufeneffekt etwa 3,5–4,0 Prozentpunkte p.a. ausmacht (Christofzik et al. 2024), entfallen rein lokal-steuerbar in der Phase 2021→2024 etwa 6–7 Prozentpunkte p.a. — ein Wert, der ohne Aufschlüsselung Bezüge/Versorgung/Heubeck-Zuführung (Anhang 11.1 Pos. 5) noch nicht abschließend interpretierbar ist, aber die Plausibilität einer reinen Tarif-Erklärung empfindlich strapaziert.

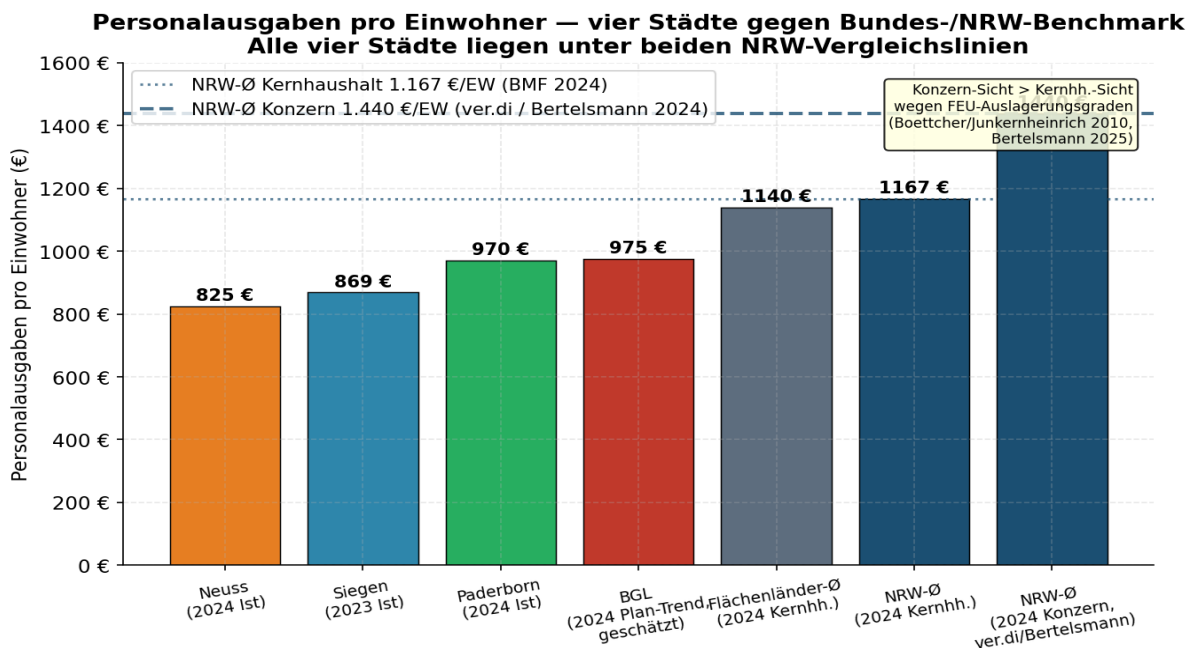
7.6.3 Personalausgaben pro Einwohner: vier Städte vs. NRW-Ø

Abbildung 17: Personalausgaben pro Einwohner der vier Vergleichsstädte gegen die NRW-Benchmark des BMF (1.167 Euro Kernhaushalt) und der ver.di-/Bertelsmann-Konzern-Sicht (1.440 Euro). Alle vier Städte liegen unter beiden NRW-Linien.

In absoluter Höhe der Personalausgaben pro Einwohner liegen alle vier Vergleichsstädte unter dem NRW-Schnitt. Neuss bei rund 825 Euro/EW (2024), Siegen 869 Euro (2023), Paderborn 970 Euro (2024), BGL geschätzt rund 975 Euro (Plan-Trend 2024) — gegenüber dem NRW-Kernhaushalts-Schnitt von 1.167 Euro/EW (BMF 2025) und dem NRW-Konzernschnitt von 1.440 Euro/EW (ver.di-/Bertelsmann-Sicht 2024). Bertelsmann selbst warnt jedoch vor einfachen Niveau-Vergleichen, weil die Spannweite

±15 % unterschiedliche Aufgabenkataloge und Auslagerungsanteile widerspiegelt (Finanzreport 2025, S. 48). Für BGL ist insbesondere der ZEG-/IPGL-/Schulbau-Komplex relevant: Die dort angesiedelten Personalkosten erscheinen NICHT in der Kernhaushalts-Kennzahl, sondern müssten in einer Konzernsicht ergänzt werden.

BEFUND: Niveau-Vergleich entlastet BGL teilweise — Wachstumsdynamik bleibt jedoch auffällig

BGL liegt im absoluten Personalausgaben-Niveau pro Einwohner unter dem NRW-Kernhaushalts-Schnitt. Das ist ein wichtiges Korrektiv zur einfachen "Stellenwucher"-Wahrnehmung. Gleichzeitig liegt das Wachstum (BGL Stellen-CAGR 3,13 % global, 5,36 % Hauptphase) deutlich über dem Bund-Schnitt. Die Differenz zwischen Niveau (unauffällig) und Wachstum (auffällig) ist methodisch konsistent: Wer von einem niedrigen Niveau startet, kann eine höhere Wachstumsrate aufweisen, ohne überdurchschnittlich auszustatten. Beide Befunde stehen ohne Widerspruch nebeneinander.

7.6.4 Aufgabenexplosion bundesweit vs. BGL-Stellenwachstum

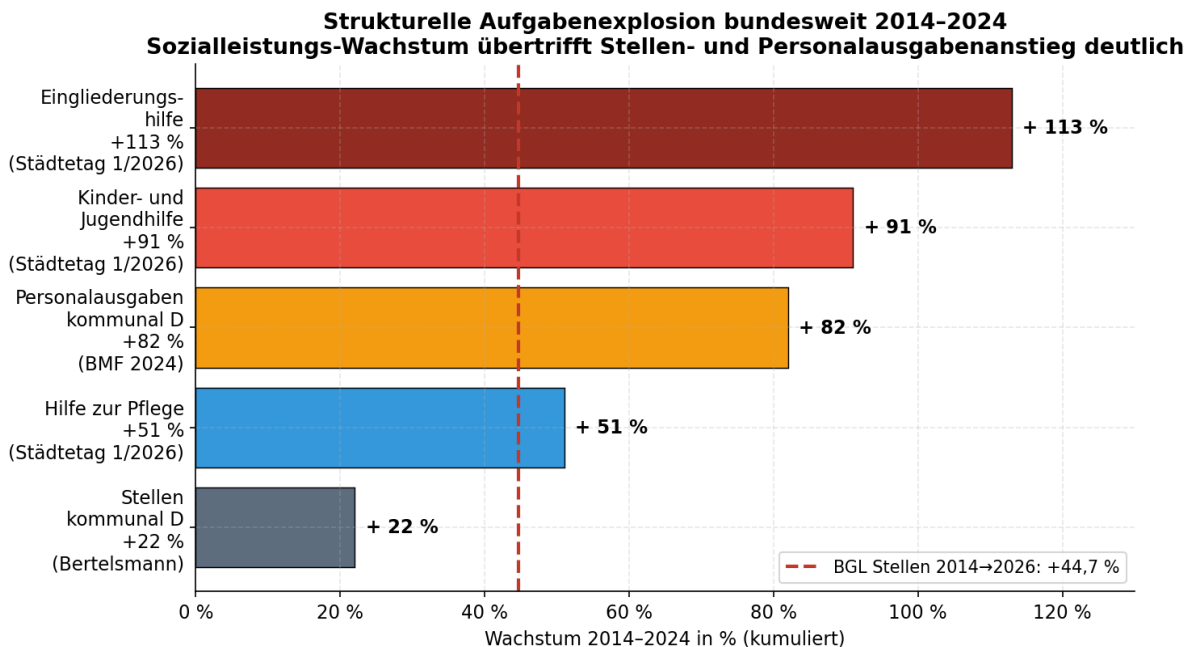


Abbildung 16: Strukturelle Aufgabenexplosion der bundesweiten kommunalen Sozialleistungen 2014–2024 (Quellen: Städtetag aktuell 1/2026; BMF Eckdaten 2025). BGL-Stellenwachstum +44,7 % liegt zwischen Bundes-Stellenwachstum (+22 %) und kommunaler Aufgabenexplosion (+91 % bis +113 %).

Im Lichte der Aufgabenexplosion-Daten erscheint BGL+44,7 % nicht extrem: Es liegt zwischen dem bundesweiten Stellen-Aggregat (+22 %) und der kommunalen Aufgabenexplosion (+91 % bis +113 %). Gemessen an der wahren Aufgabenwucht ist BGL eher moderat aufgewachsen. Dies ist die wichtigste Falsifikations-Lesart der Parkinson-These: Wenn die Aufgaben +91–113 % wuchsen und die Stellen nur +44,7 %, dann produzieren die Stellen mehr Output pro Stelle (= Effizienzsteigerung), nicht weniger. Das ist das genaue Gegenteil von Parkinsons "Inefficiency".

Allerdings: Die Aufgabenexplosion betraf auch Siegen, Paderborn und Neuss — und Siegen wuchs nur um 11,1 % (CAGR 1,18 %), Neuss um 25,5 % (CAGR 2,55 %). Damit ist die Aufgabenexplosion zwar ein Argument gegen die einseitige Parkinson-Lesart, aber sie kann die Differenzen zwischen den vier Städten nicht erklären. Die Differenz BGL+44,7 % vs. Siegen+11,1 % ist nicht aufgabengetrieben — sie ist strukturell BGL-spezifisch (z.B. die A16-Vervielfachung) oder Folge von Auslagerungs-Strategien (Konzern-Verlagerung in Siegen vs. additive Konzern-Ausweitung in BGL).

7.6.5 Verwaltungsdichte BGL vs. NRW-Personallücke

Die NRW-Personallücke 2030 von 37.000 VZÄ (NRW.BANK/FiFo Köln 2024) bedeutet, dass die NRW-Kommunen im Aggregat unter ihrem Soll-Personalstand liegen. BGL erreicht 2026 (Plan) eine Verwaltungsdichte von 13,35 Stellen pro 1.000 EW. Daten zur durchschnittlichen Verwaltungsdichte kreisangehöriger NRW-Mittelstädte sind in den verfügbaren Quellen nicht direkt ausgewiesen; aus Bertelsmann (1,512 Mio kommunale VZÄ Bund 2024 / 17,9 Mio NRW-Einwohner * NRW-Anteil) und aus Boettcher/Junkernheinrich (Personalausgaben pro EW 728 Euro für >60k EW kreisangehörige Städte, 2006) lässt sich indikativ ein NRW-Schnitt von rund 11 Stellen pro 1.000 EW für vergleichbare Städte ableiten. Die BGL-Werte überschreiten diesen Schnitt um etwa 20 %, jedoch in einem methodisch unsicheren Vergleich; eine harte Aussage ist erst nach den Datenanfragen Kap. 11 möglich.

7.6.6 Konzern-Auslagerung als Erklärungs-Joker

Boettcher/Junkernheinrich (2010) zeigen, dass kreisangehörige Städte über 60.000 Einwohner im NRW-Schnitt 36 % ihrer Personalausgaben außerhalb des Kernhaushalts in FEUs (Eigen- und Mehrheitsbeteiligungen) führen. Eine systematische Konzern-Stellenstatistik für die vier Vergleichsstädte 2014–2024 liegt aus den vorhandenen Datenblättern nicht vor; sie ist Teil der Datenanfragen 11.1–11.4. Aus der Strukturanalyse FINAL ist für BGL bekannt, dass die 2024 gegründete ZEG mit 7→13 Stellen, die IPGL (Nachfolge der Stadtverkehrsgesellschaft) und die Schulbau-GmbH parallel zum Kernhaushalt wachsen. Damit ist BGLs Konzernsicht NICHT konsolidierend gegenüber dem Kernhaushalt, sondern additiv. Sollte sich für Paderborn (mit höherem Auslagerungsgrad) zeigen, dass dort Stellen aus dem Stellenplan in die Töchter verlagert wurden, würde der Personalkosten-CAGR-Befund Paderborn (6,69 %) seine Auffälligkeit teilweise verlieren — er wäre dann Spiegel einer Auslagerungs-Strategie, nicht eines Eigenwachstums.

BEFUND: Konfrontation mit Fachliteratur stützt eine differenzierte Parkinson-Lesart für BGL

BGL-Stellenwachstum liegt deutlich über dem Bertelsmann-Bundesschnitt und in der Hauptphase 2017–2022 im Parkinson-Korridor. Personalausgaben pro Einwohner unauffällig — Niveau unter NRW-Schnitt. Aufgabenexplosion erklärt einen Sockel, aber nicht die Differenzen zwischen den vier Städten. Verwaltungsdichte BGL liegt indikativ über dem NRW-Schnitt, harte Aussage nach Datenanfragen. Konzernsicht für BGL ist additiv, nicht konsolidierend. Im Lichte der Fachliteratur ist die Parkinson-These für BGL als Phasen-Befund (2017–2022) stützbar, als Globalbefund (2014–2026) jedoch differenzierter zu lesen — die strukturelle Aufgabenexplosion ist real und entlastet das Wachstum quantitativ teilweise.

8. Synthese — Welche Stadt zeigt parkinsonische Muster?

Diese Synthese fasst die Befunde der vier Vorhersagen P1–P4 über die vier Städte zusammen und ordnet sie in eine vergleichende Gesamtbewertung ein.

8.1 Bewertungsmatrix

Die folgende Matrix zeigt für jede Stadt und jede Vorhersage eines von vier Bewertungssymbolen: erfüllt, nicht erfüllt, offen (Datenlücke) oder unsicher.

Stadt	P1: Stellen 5–7 % p.a.	P2: Beamten- Quote ↑	P3: Top-Heavy A16	P4: Entkopplung Bev.
Bergisch Gladbach	Erfüllt (Phase)	Differenziert	Erfüllt (deutlich)	Erfüllt (stärkste Amplitude)
Siegen	Nicht erfüllt	Nicht erfüllt	Offen	Schwach
Paderborn	Nicht prüfbar	Nicht prüfbar	Nicht prüfbar	Schwach (hohes Bev.-Wachstum)
Neuss	Nicht erfüllt	Nicht erfüllt (sinkend)	Offen	Erfüllt (niedriges Niveau)

Tabelle 8.1: Bewertungsmatrix Parkinson-Vorhersagen × Städte. Gelb hinterlegt: erfüllt. Bei Paderborn ist die Personalkosten-CAGR oberhalb des Korridors als sekundärer P1-Indikator zu beachten, jedoch unter Vorbehalt der fehlenden Stellenplan-Reihe.

8.2 Hauptbefund

Bergisch Gladbach ist die einzige der vier Städte, in der mehrere der vier Parkinson-Indikatoren gleichzeitig deutlich zutreffen. Die Stellenplan-Hauptphase 2017–2022 liegt mit 5,36 % CAGR im Korridor, die A16-Stellen vervierfachen sich bei gleichzeitig schrumpfender A14-Ebene, und die Verwaltungsdichte steigt um 39 %. Diese drei Befunde gemeinsam ergeben ein Muster, das mit sachlichen Aufgabenmehrungen schwer vollständig zu erklären ist — insbesondere weil dieselben Aufgabenmehrungen in den anderen drei Städten wirken, dort aber kein vergleichbares Wachstum auslösen.

Paderborn zeigt mit einer Personalkosten-CAGR von 6,69 % das oberhalb des Parkinson-Korridors liegende Personalkosten-Wachstum. Die Befundlage ist hier jedoch unsicher: Stellenplan-Reihe und Hierarchie-Daten fehlen, das Bevölkerungswachstum ist deutlich höher (+9,7 %), und die Personalkosten enthalten Tarif-Effekte, die Parkinson-unabhängig wirken. Eine eindeutige Bestätigung der Parkinson-These ist mit der vorliegenden Datenbasis nicht möglich.

Siegen und Neuss zeigen kein parkinsonisches Muster im Sinne der vier Vorhersagen. Beide Städte wachsen unterhalb des Korridors, in beiden sinkt die Beamten-Quote, und die Verwaltungsdichte steigt nur moderat. Die Wachstumsdifferenz zwischen Siegen (+11,1 %) und Neuss (+25,5 %) im Stellenplan ist vermutlich primär durch unterschiedliche Konsolidierungspfade und Aufgabenausweitungen erklärbar — Siegen war von 2012 bis 2022 im HSK, Neuss nicht.

8.3 Politische Stabilität als Erklärungsvariable?

Eine naheliegende Vermutung wäre: Politische Wechsel begünstigen Stellenwucher (Versorgungsmöglichkeit für Anhänger), politische Stabilität verhindert ihn. Die Vier-Städte-Empirie widerspricht dieser einfachen Hypothese deutlich.

Stadt	Bürgermeister-	Stellen-CAGR	Personalkosten-CAGR
-------	----------------	--------------	---------------------

	Stabilität		
Siegen	Mues seit 2009 (sehr stabil)	1,18 %	3,25 %
Paderborn	Dreier seit 2015 (stabil)	n/v	6,69 % (über Korridor)
Neuss	Breuer seit 2015 (stabil)	2,55 %	5,00 %
Bergisch Gladbach	2 Wechsel: Urbach→Stein 2020, Stein→Kreutz 2025	3,13 % (Hauptphase 5,36 %)	5,93 % Plan / 5,72 % Ist

Tabelle 8.2: Politische Stabilität versus Personalwachstum. Die einfachste Hypothese „Stabilität verhindert Wachstum“ trägt nicht: Paderborn (sehr stabil) zeigt das höchste Personalkosten-Wachstum, Siegen (am stabilsten) das niedrigste.

Die einfachste Hypothese, politische Stabilität verhindere Wucher, trägt nicht. Mues führt Siegen seit 2009 — das niedrigste Wachstum der vier Städte. Dreier führt Paderborn seit 2015 — das höchste Personalkosten-Wachstum. BGL hatte mit zwei Bürgermeisterwechseln innerhalb von fünf Jahren die geringste Stabilität — das mittlere Wachstum bei extremem Hauptphase-Sprung.

Die plausible Hypothese ist: Bürokratisches Wachstum folgt internen Logiken der Verwaltungsorganisation (Beförderungspolitik, FBL-Span-of-Control, Pension-Mechanik), nicht dem politischen Zyklus. Die Klimek/Hanel/Thurner-Modellierung von 2008 stützt diese Lesart — sie zeigt, dass Wachstum unabhängig von der politischen Steuerungsebene aus Beförderungsraten und Untergebenenzahlen entsteht.

8.4 Bias-Disclosure

Diese Analyse wurde im Auftrag eines kommunalpolitisch aktiven Bürgers von Bergisch Gladbach erstellt. Konfirmationsbias ist daher ein realistisches Risiko. Drei Befunde dieser Auswertung sprechen explizit gegen eine einseitige BGL-Belastung:

Erstens: Die Globalwerte BGL (+44,7 %, 3,13 % CAGR) liegen unterhalb des Parkinson-Korridors. Erst die Phasenstruktur 2017–2022 fällt in den Korridor — und dieser Befund ist transparent durch die Daten gestützt, nicht durch Definition gewählt.

Zweitens: Paderborn zeigt mit einer Personalkosten-CAGR von 6,69 % einen Befund oberhalb des Parkinson-Korridors — der einzige in dieser Auswertung. BGL liegt mit 5,93 % bei den Personalkosten unter Paderborn. Wenn die Auswertung BGL-zentriert wäre, würde dieser Befund verschwiegen oder weichgespielt; er steht hier prominent.

Drittens: Politische Wechsel sind in BGL real (zwei Bürgermeisterwechsel 2020 und 2025), und die einfache Hypothese „Wechsel verursacht Wucher“ hätte dieser Auswertung als Narrativ dienen können. Die Empirie zeigt, dass die Hauptphase 2017–2022 bereits unter Bürgermeister Urbach (CDU) startete und unter Stein (SPD) fortgeführt wurde, also über die politische Zäsur hinweg konstant verlief. Auch dieser Befund spricht gegen eine politisch-narrative Vereinfachung.

Eine vierte methodische Klärung betrifft die theoretische Anlehnung. Diese Auswertung verwendet Parkinson 1957 und Klimek/Hanel/Thurner 2008 als primären Prüfraumen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion zum Verwaltungswachstum ist Parkinsons These nicht der einzige Erklärungskandidat. William Niskanen (Bureaucracy and Representative Government, 1971) modelliert den Bürokraten als Budget-Maximierer unter weicher Budgetbeschränkung, und Public-Choice-Ansätze (Buchanan/Tullock 1962) erklären Wachstumsdynamiken aus den Anreizstrukturen demokratischer Entscheidungsprozesse selbst. Die NRW-Konsolidierungsforschung — insbesondere Dudek (PROKLA 2021) und Person/Geißler (dms 2020) — zeigt empirisch, dass dort, wo finanzieller Druck wirkt (Stärkungspakt-Kommunen), abgebaut wird, nicht aufgebaut. Das stützt eher Niskanen als reine Parkinson: Bürokratien wachsen nicht unabhängig von Bedarf, sondern abhängig von der Budgetbeschränkung. BGL als Nicht-Konsolidierungs-Stadt mit mittlerem Steueraufkommen ist genau

der Typ, der unter Niskanen-Bedingungen wachsen kann; Siegen mit HSK 2012–2022 ist genau der Typ, der unter Druck schrumpft. Der hier verwendete Parkinson-Korridor 5,17–6,56 % p.a. fängt das BGL-Wachstum (Hauptphase 5,36 %) zwar mathematisch ein — die wirksame Theorie könnte aber Niskanen sein.

BEFUND: Hauptbefund: BGL zeigt das deutlichste parkinsonische Muster — nicht in der Globalrate, sondern in Phasenstruktur, Hierarchie-Aufblähung und Verwaltungsdichte

Die Parkinson-These ist im Vier-Städte-Vergleich für BGL am besten gestützt — durch das Zusammentreffen mehrerer unabhängiger Indikatoren (Stellenplan-Phase, A16-Vervielfachung, Verwaltungsdichte). Paderborn zeigt einen Personalkosten-Befund oberhalb des Korridors, ist aber durch fehlende Stellenplan- und Hierarchiedaten nicht eindeutig zu beurteilen. Siegen und Neuss zeigen kein Parkinson-Muster im Sinne der vier Vorhersagen.

9. Politische und publizistische Einordnung

Dieses Kapitel zieht aus den empirischen Befunden Konsequenzen für die kommunalpolitische Auseinandersetzung in Bergisch Gladbach und für die publizistische Aufbereitung des Themas Verwaltungswachstum in NRW-Mittelstädten.

9.1 Aktueller Anlass: Stellenstreichungs-Beschluss vom 25. März 2026

Die hier vorgelegte Strukturanalyse trifft auf eine politische Lage in BGL, in der das Thema Stellenaufwuchs bereits konfrontativ verhandelt wird. Wie der Kölner Stadt-Anzeiger am 25. März 2026 berichtete, hat eine in geheimer Abstimmung zustande gekommene Mehrheit gegen den Willen des amtierenden Bürgermeisters Marcel Kreutz (SPD) Stellenstreichungen beziehungsweise einen Personalkosten-Deckel durchgesetzt. Der Bürgermeister hat öffentlich vor den Folgen gewarnt.

“CDU macht AfD zum Steigbügelhalter und setzt Stellenstreichungen durch”

— Kölner Stadt-Anzeiger, Uta Böker, 25. März 2026 — Schlagzeile zur Ratsabstimmung

Diese Auseinandersetzung wird die Strukturanalyse politisch aufladen. Sie kann gleichzeitig auch zu einer Versachlichung beitragen, wenn die Datenbasis konsequent eingespielt wird. Drei Schwächen der bisherigen öffentlichen Debatte sind aus den Befunden dieser Analyse erkennbar:

Erstens: Die Debatte fokussiert auf den Kernhaushalt-Stellenplan. Die parallele Stellenmehrung in den drei Tochtergesellschaften (ZEG, IPGL, Schulbau-GmbH) wurde laut Recherchestand nicht systematisch thematisiert. Eine politische Begrenzung ausschließlich des Stadt-Stellenplans würde Auslagerung in Töchter sogar attraktiver machen — die Quelle des Aufwuchses würde sich nur weiter in die GmbH-Strukturen verlagern.

Zweitens: Die Debatte unterscheidet nicht zwischen Globalrate (3,13 % CAGR — unverdächtig) und Phasenstruktur (5,36 % CAGR in der Hauptphase 2017–2022 — im Parkinson-Korridor). Eine Diskussion ohne Phasenanalyse läuft Gefahr, entweder das Problem zu verharmlosen oder pauschal zu überzeichnen.

Drittens: Die Debatte arbeitet bislang weitgehend ohne strukturelle Datenbasis. Der A16-Befund (Vervielfachung von 2 auf 9), der das deutlichste Einzelsignal dieser Analyse ist, ist in der bisherigen Berichterstattung kein zentraler Bezugspunkt — obwohl er ein top-down-Steuerungssignal liefert, das ohne Stellenstreichungen auf der unteren und mittleren Ebene wirken könnte.

9.2 Empfehlungen für die kommunalpolitische Arbeit

Aus der empirischen Bewertung der Parkinson-These folgen vier konkrete Vorschläge für die kommunalpolitische Arbeit in Bergisch Gladbach. Sie zielen nicht auf pauschale Stellenstreichungen, sondern auf strukturelle Stellschrauben, die in der Klimek/Hanel/Thurner-Modellierung als Wachstumstreiber identifiziert sind.

Empfehlung 1 — Plafondierung der A16-/B-Besoldungs-Stellen

Selbstverpflichtung des Verwaltungsvorstands, die Anzahl der A16-Leitenden Direktoren bis 2030 auf einen festen Höchstwert zu begrenzen, etwa auf den Stand 2018 mit rund 6 Stellen statt heute 9. Im Phasenmodell von Klimek et al. drückt dies den Parameter p (Beförderungsrates in höchste Stufen) gezielt unter die Wachstumsgrenze. Wirkung: Stoppt die Top-Heavy-Dynamik ohne Eingriffe in die untere und mittlere Ebene.

Empfehlung 2 — Konzern-Stellenplan

Einführung eines konsolidierten Konzern-Stellenplans, der jährlich neben dem Kernhaushalts-Stellenplan beschlossen wird und alle Mehrheitsbeteiligungen umfasst. Wirkung: Schließt die Auslagerungs-Lücke

und macht die Konzern-Spreizung sichtbar, die in der bisherigen Berichterstattung nicht thematisiert wurde. Die ZEG, IPGL und Schulbau-GmbH wären damit erstmals systematisch in der politischen Steuerung verankert.

Empfehlung 3 — Datenanforderung für die jahresweise Plan-Ist-Reihe

Strukturanalysen sind nur so belastbar wie die zugrundeliegenden Daten. Für BGL standen vom Datenstand der ursprünglichen Auswertung nur Endpunkte 2014 (Ist) und 2026 (Plan) zur Verfügung; aus den BGL-Haushaltsbüchern 2018, 2023 und 2026 sind nun vier Ist-Stützpunkte (2014, 2016, 2021, 2024) plus Plan 2025/2026 ableitbar — die durchgängige jahresweise Personalkosten-Plan-Ist-Reihe 2017–2024 mit Aufschlüsselung Bezüge / Versorgung / Heubeck-Zuführung, wie sie für Siegen, Paderborn und Neuss aus festgestellten Jahresabschlüssen verfügbar ist, fehlt jedoch weiterhin. Eine politische Anforderung an die Verwaltung, diese jahresweise Reihe — sowie die festgestellten Jahresabschlüsse vor Ablauf der gesetzlichen Drei-Jahres-Frist (§ 96 GO NRW) — verfügbar zu machen, würde künftige Strukturanalysen auf eine deutlich stabilere Datengrundlage stellen. Die formale Anfrage hierzu ist Anhang 11.1 dieser Auswertung.

Empfehlung 4 — Karenzzeitenregelung für Spitzenstellen

Einführung einer Befristung von 5 Jahren mit Verlängerungsoption für FBL-Stellen, analog zu Dekanaten an Hochschulen, Vorständen kommunaler Unternehmen und C-Level-Positionen in der Privatwirtschaft. Wirkung: Verhindert das im Klimek-Modell als „Prince Charles Syndrome“ bezeichnete Phänomen — Effizienzverlust durch Verharren in Position ohne realistische Aufstiegsmöglichkeit. Gleichzeitig werden Karrierewege für die mittlere Ebene (A14, A15) klar definiert.

9.3 Publizistische Einordnung — über Bergisch Gladbach hinaus

Der Vier-Städte-Vergleich zeigt: Parkinson-Wachstum ist kein automatisches Phänomen jeder Mittelstadt. Drei der vier untersuchten Städte zeigen es nicht oder nur abgeschwächt. Wo es auftritt — wie in BGL —, hat es eine spezifische Struktur (Phasenstruktur, Top-Heavy, Verwaltungsdichte), die sich datenbasiert nachweisen lässt. Diese Struktur ist deshalb politisch handhabbar.

Für die publizistische Einordnung folgt: Die Parkinson-These ist kein pauschaler Vorwurf an „die Verwaltung“ — sie ist ein Diagnose-Instrument, das in der Mittelstadt-Empirie unterschiedlich zutrifft. Der seriöse publizistische Umgang trennt zwischen Globalrate, Phasenstruktur und Falsifikationsversuchen. Diese Auswertung will dieser Anforderung gerecht werden.

BEFUND: Konsequenz für BGL: Strukturelle Stellschrauben statt pauschaler Stellenstreichungen

Die empirisch validen Hebel liegen nicht in pauschalen Streichungsbeschlüssen, sondern in Plafondierung der A16-Ebene, Konzern-Stellenplan, festgestellten JA als Datenbasis und Karenzzeitenregelung. Diese Hebel sind politisch durchsetzbar, weil sie das Personal in der ausführenden Ebene unangetastet lassen und an den von Klimek et al. mathematisch modellierten Wachstumsstellschrauben ansetzen.

10. Anhang — Quellenverzeichnis pro Stadt

Die nachfolgenden Quellen sind die Primärbasis dieser Auswertung. Pro Stadt sind die im jeweiligen Datenblatt v3 referenzierten Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Beteiligungsberichte und Vorberichte aufgeführt. Für Bergisch Gladbach kommt der 47-seitige Hauptbericht „Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL“ als zusätzliche Detailquelle hinzu.

10.1 Bergisch Gladbach

Datenblatt Bergisch Gladbach v3 (Stand 2026), Hauptbericht Strukturanalyse Bergisch Gladbach FINAL (47 Seiten, 6 Grafiken).

Haushaltspläne 2014–2026 der Stadt Bergisch Gladbach, jeweils mit Stellenplan-Anhang. Gesamtabschluss 2017 (festgestellt) der Stadt Bergisch Gladbach. Beteiligungsbericht der Stadt Bergisch Gladbach (jüngste Ausgabe, mit Detail zu Zanders-Entwicklungsgesellschaft mbH, Infrastruktur- und Projektgesellschaft Bergisch Gladbach mbH und Schulbau-GmbH).

Drucksachen-Nr. 0777/2025 — Beschlussvorlage Wirtschaftsplan 2026 ZEG mbH (mit Anlagen 1–3).
Drucksachen-Nr. 0779/2025 — Beschlussvorlage Wirtschaftsplan 2026 IPGL (mit Anlage 1 Wirtschaftsplan 2026–2028 und Anlage 2 Erläuterungen).

Kölner Stadt-Anzeiger vom 25. März 2026, Autorin Uta Böker: Berichterstattung zum Stellenstreichungs-Beschluss im Stadtrat.

10.2 Siegen

Datenblatt Siegen v3 (Stand 2026). Haushaltspläne und Jahresabschlüsse 2014–2024 der Universitätsstadt Siegen. Vorberichte mit Personalkostenreihen und Plan-Ist-Abweichungen. Lageberichte mit Ausweis CHF-Kassenkredit-Sondereffekt 52,3 Mio. €. Beteiligungsbericht 2024 (Vorlage VL 2323/2025, Ratsbeschluss 08.10.2025).

Hinweis: Ab 2024 entfällt die Pflicht zum Gesamtabschluss nach § 116a GO NRW, wodurch eine Konzern-Reihe für Siegen ab 2024 nicht mehr durchgängig vorliegt.

10.3 Paderborn

Datenblatt Paderborn v3 (Stand 2026). Haushaltspläne 2014–2026 der Stadt Paderborn, jeweils mit Personalaufwand-Reihe. Lageberichte mit Ausweis Sturmtief Emmelinde (20. Mai 2022) als außerordentliches Ereignis. Gesamtabschluss-Daten (Eigenkapital-Quote 48 % auf 43 %, Liquiditätskredite-Sprung 2018 → 2024).

Datenlücke: Keine systematische Stellenplan-Reihe für Paderborn im Datenblatt v3 enthalten. Personalkosten-Reihe verfügbar, jedoch ohne Aufschlüsselung Beamte/Tariflich oder A14/A16. Eine direkte Prüfung von P1 ist nicht möglich.

10.4 Neuss

Datenblatt Neuss v3 (Stand 2026). Haushaltspläne und Jahresabschlüsse 2014–2024 der Stadt Neuss. Vorberichte mit Personalkostenreihen und Plan-Ist-Abweichungen (4 von 4 ÜBER, +1,8 % bis +11 %). Lageberichte mit Ausweis Hebesätze GrSt B (12 Jahre konstant 495) und GewSt (14 Jahre konstant 455). Gesamtabschluss 2021 mit Konzern-Detail Bauverein AG, Stadtwerke Neuss GmbH und weiteren werthaltigen Beteiligungen.

10.5 Theoriebezüge und Sekundärliteratur

Die Sekundärliteratur dieser Auswertung ist nach drei Themenfeldern gegliedert: (a) klassische Bürokratie-Theorie und ihre Quantifizierung, (b) bundesweite und NRW-spezifische Kommunalfinanzforschung, (c) NRW-spezifische Praxisliteratur und Verbandspositionen.

Bürokratie-Theorie und Quantifizierung

Parkinson, C. Northcote (1955): Parkinson's Law. *The Economist*, 19. November 1955.

Parkinson, C. Northcote (1957): *Parkinson's Law, or The Pursuit of Progress*. John Murray, London.

Klimek, Peter / Hanel, Rudolf / Thurner, Stefan (2008): *Parkinson's Law Quantified — Three Investigations on Bureaucratic Inefficiency*. SFI Working Paper 2008-12-055, Santa Fe Institute. Online: arXiv:0804.2202v1 [physics.soc-ph].

Niskanen, William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine, Chicago.

Buchanan, James M. / Tullock, Gordon (1962): *The Calculus of Consent — Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Goldratt, Eliyahu M. (1997): *Critical Chain*. North River Press; aufbereitet bei Kendall, Gerald I. (2003/2004): *Advanced Project Portfolio Management and the PMO*.

Bundesweite und NRW-Kommunalfinanz-Forschung

Freier, Ronny / Geißler, René / Raffer, Christian / Scheller, Henrik (2025): *Kommunaler Finanzreport 2025*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Juli 2025. DOI 10.11586/2025059.

Boettcher, Florian / Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2010): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport NRW*. Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit der TU Kaiserslautern (FORA Forschungsgesellschaft), Gütersloh.

Junkernheinrich, Martin / Lenk, Thomas / Boettcher, Florian / Hesse, Mario / Holler, Benjamin / Micosatt, Gerhard (2011): *Haushaltsausgleich und Schuldenabbau — Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen*. Endfassung des Gutachtens (FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik), Bottrop.

Lange, Klaus (2015): *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen*. Gutachten im Auftrag des Städtetags NRW, des Landkreistags NRW und des Städte- und Gemeindebunds NRW, Düsseldorf.

Bundesministerium der Finanzen (2025): *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2015–2024*. Stand: 21. Oktober 2025. BMF, Berlin.

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kauder, Björn (2023): *Wege aus der Verschuldung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen*. IW Köln, Stellungnahme an den Landtag NRW, August 2023.

Christofzik, Désirée I. (2024): *Bestandsaufnahme zur finanziellen Lage der Kommunen*. Folien zur Fachkonferenz Kommunalfinanzen, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 5. Juli 2024.

Christofzik, Désirée I. / Isaak, Niklas / Jessen, Robin / Kirsch, Florian (2024): *Inflation und Zinsen — Wirkungen auf die kommunale Finanzlage in NRW*. *Wirtschaftsdienst* 104(1):58-63. DOI 10.2478/wd-2024-0018.

Dudek, Simon (2021): *Die schleichende Krise strukturschwacher Kommunen*. *PROKLA — Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 51(204):417-433. DOI 10.32387/prokla.v51i204.1957.

Person, Christian / Geißler, René (2020): *Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland*. *dms — der moderne staat* 13(1):191-216. DOI 10.3224/dms.v13i1.04.

Büttner, Thieß / Holm-Hadulla, Frédéric / Parsche, Rüdiger / Starbatty, Christine (2008): *Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*. ifo Forschungsberichte Nr. 41, ifo Institut München, im Auftrag des Innenministeriums NRW. ISBN 978-3-88512-476-4.

Rose, Joachim (2017): Kommunal финанzen von A bis Z. 5. Auflage, Bund der Steuerzahler Niedersachsen e.V., Hannover.

Hopp-Wiel / Dülk (2016): Grundlagen kommunaler Haushaltsführung. Hanns-Seidel-Stiftung, Argumentation kompakt Bd. 3, München.

NRW-Praxisliteratur und Verbandspositionen

Nees, Martin / Scholz (2022): Kommunalfinanzbericht 2022. ver.di NRW, Landesfachbereich B (Gemeinden), Düsseldorf.

Nees, Martin (2022): Risiken für die kommunalen Haushalte. Folien zur kopofa Mitgliederversammlung, ver.di NRW, 19. November 2022.

NRW.BANK (2024): NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024 — Schwerpunkt Fachkräftemangel und Investitionsrückstand. Düsseldorf, in Zusammenarbeit mit FiFo Köln.

NRW.BANK (2025): NRW.BANK.Fokus Kommunen 2025 — Schwerpunkt Energiewende-Finanzierung. Düsseldorf, in Zusammenarbeit mit FiFo Köln, Oktober 2025.

Deutscher Städtetag (2026): Städtetag aktuell — Ausgabe 1/2026 mit den „Dresdner Impulsen“ und den OB-Beiträgen aus Krefeld (Frank Meyer) und Essen (Thomas Kufen). ISSN 2193-5491.

Brand, Stephan (2026): Kommunal финанzen — Chartbook Quartals-Update IV/2025. Helaba Research, Frankfurt am Main, 22. April 2026.

Städte- und Gemeindebund NRW (2026): Städte- und Gemeinderat NRW — Ausgabe 1-2/2026, 80. Jahrgang. Düsseldorf. ISSN 0342-6106.

Arbeitsgemeinschaft kommunale Spitzenverbände NRW (Städtetag NRW + Landkreistag NRW + Städte- und Gemeindebund NRW, 2025): Gemeinsame Stellungnahme zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2026, Drucksache 18/15002 des Landtags NRW, vom 23. Oktober 2025.

10.6 Methodische Hinweise zur Datenharmonisierung

Die Harmonisierung der Stellenpläne über alle vier Städte erfolgt durchgängig auf Basis der Vollzeitäquivalente (VZÄ), wie sie in den jeweiligen Stellenplänen ausgewiesen sind. Eine Konvertierung von Köpfen auf VZÄ wurde dort vorgenommen, wo Datenblätter nur Kopffzahlen ausweisen und VZÄ aus Vorberichten rekonstruierbar waren.

Die Personalkosten-Reihen sind in nominalen Euro-Werten ausgewiesen. Eine Inflationsbereinigung ist bewusst unterblieben, weil sie für die Ist-Plan-Disziplin und die Korridor-Prüfung gegen Parkinsons 5,17–6,56 % p.a. (in nominalen Werten der englischen Verwaltung) den Vergleich verzerren würde. Wo Reihenbrüche durch Tarifabschlüsse erkennbar sind (TVöD-Sprünge 2019, 2023), werden sie im jeweiligen Stadt-Profil benannt.

Die CAGR-Berechnung erfolgt nach Standardformel $CAGR = (\text{Endwert}/\text{Anfangswert})^{1/n} - 1$, wobei n die Anzahl der Jahre zwischen End- und Anfangsstützpunkt ist. Phasen-CAGR wie BGL 2017–2022 sind als Teilreihen separat berechnet und als solche gekennzeichnet.

Die Auswertungen aus diesen Datenanfragen werden — sobald die Antworten der vier Städte eingegangen sind — in einer Folgeversion dieser Strukturanalyse eingearbeitet. Bis dahin ist die hier vorliegende Auswertung als Zwischenstand zu verstehen, der die Datenlage transparent macht und die analytischen Lücken sichtbar lässt.