

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

---

**Band 11**

# **Beschäftigungsförderung**

**Eine kommunale Aufgabe zwischen  
Personalhoheit und Finanzhoheit**

**Von**

**Dr. Willi Weiblen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

## ***Willi Weiblen* · Beschäftigungsförderung**

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von  
Wolfgang Graf Vitzthum  
in Gemeinschaft mit  
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof  
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann  
Günter Püttner  
sämtlich in Tübingen**

**Band 11**

# Beschäftigungsförderung

Eine kommunale Aufgabe zwischen  
Personalhoheit und Finanzhoheit

Von

Dr. Willi Weiblen



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Weiblen, Willi:**

Beschäftigungsförderung / Willi Weiblen. – Berlin: Duncker  
und Humblot, 1990

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht; Bd. 11)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07043-7

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: TecDok März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-07043-7

## Vorwort

Den Anstoß für diese Arbeit lieferte ein Referat, das ich 1983 auf einem Seminar über „Kommunale Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ beim Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin übernommen hatte. Angesichts der sich verschärfenden Beschäftigungskrise in der ersten Hälfte der 80er Jahre war eine umfassendere Vertiefung des Themas vor dem kommunalrechtlichen Hintergrund eine faszinierende Konsequenz, zumal dies bisher nicht untersucht wurde. Die Arbeit wurde im Oktober 1989 abgeschlossen und im Wintersemester 1989/90 von der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Bis zur ersten Jahreshälfte 1989 veröffentlichte Rechtsprechung, Literatur sowie empirisches Material wurden, soweit sinnvoll, noch eingearbeitet. Die bevorstehende Vereinigung beider deutscher Staaten konnte in ihrer Auswirkung auf das Thema nicht mehr berücksichtigt werden. Ich gehe aber davon aus, daß das vorliegende Werk angesichts der prognostizierten Arbeitslosigkeit in der DDR an Aktualität noch gewinnen wird, wenngleich empirisch meßbare Erkenntnisse derzeit nicht vorliegen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. Günter Püttner. Er ließ mir den nötigen Freiraum, die Arbeit zu konzipieren und auszuarbeiten. Für sein wohlwollend und zügig erstelltes Zweitgutachten danke ich Prof. Dr. Martin Heckel. Prof. Dr. Wolfgang Graf Vitzthum danke ich für die ehrenvolle Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Zu danken habe ich auch den zahlreichen Gesprächspartnern der kommunalen Spitzenverbände in Köln und Baden-Württemberg, dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Wissenschaftszentrum, Internationales Institut für Management und Verwaltung, in Berlin, die mir über ihre Erfahrungen und Erhebungen berichteten, großzügig umfangreiches Material zur Verfügung stellten und dabei wichtige Informationen lieferten. Mein besonderer Dank gilt auch meinem Arbeitgeber, der Landeshauptstadt Stuttgart, der mich in Information, Organisation und Technologie aufgeschlossen unterstützte. Schließlich danke ich meinem Studienkollegen, Richter am VGH Gerhard Pelka aus Stuttgart, der die Entstehung der Arbeit mit Kritik und Anregungen begleitete.

Das Buch ist meiner Ehefrau Andrea und meiner Familie gewidmet.



# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b> .....	29
<b>A. Allgemeiner und historischer Überblick</b> .....	33
I. Die Arbeitslosigkeit und die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in ihrer Auswirkung auf die Städte und Gemeinden .....	33
II. Gibt es normative Grundlagen, aus denen lokale Beschäftigungsförderung herzuleiten ist? .....	53
III. Die Grenzen und Möglichkeiten der kommunalen Beschäftigungspolitik vor und nach dem Zweiten Weltkrieg .....	71
<b>B. Die Personalhoheit</b> .....	108
I. Das kommunale Personalwesen .....	108
II. Die Personalhoheit nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz .....	123
III. Die unmittelbaren Grenzen der Personalhoheit .....	135
IV. Die mittelbaren Grenzen innerhalb der Personalhoheit .....	156
V. Die beamten- und dienstrechtlichen Grenzen und Möglichkeiten einer Personalausweitung durch konkrete Maßnahmen .....	166
VI. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Umverteilung der Arbeit im öffentlichen Dienst .....	213
VII. Die finanziellen Beiträge des öffentlichen Dienstes zur Entspannung des Arbeitsmarkts .....	261
<b>C. Die Aspekte des Zweiten Arbeitsmarktes in rechtlicher und praktischer Sicht</b> .....	269
I. Die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern und die Hilfe zur Arbeit .....	269
II. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) .....	299

<b>D. Die Finanzhoheit</b> .....	324
I. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden in den 80er Jahren .....	325
II. Der Inhalt und die Grenzen der kommunalen Finanzhoheit .....	345
III. Erweiterung der finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsförderung durch Mobilisierung eigener Ressourcen? .....	357
IV. Erweiterung der finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsförderung durch Umschichtung kommunaler Ausgaben? .....	380
V. Erweiterung der finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsförderung durch Mobilisierung externer Ressourcen? .....	388
VI. Die Selbstfinanzierung kommunaler Beschäftigungsförderung .....	409
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	418
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	424

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	29
<b>A. Allgemeiner und historischer Überblick</b> .....	33
I. Die Arbeitslosigkeit und die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in ihrer Auswirkung auf die Städte und Gemeinden .....	33
1. Die Arbeitsmarktentwicklung und das Wirtschaftswachstum .....	33
2. Der finanzpolitische Rahmen der öffentlichen Haushalte .....	40
3. Die Kosten der Arbeitslosigkeit .....	42
4. Die Sozialhilfebelastungen aufgrund von Arbeitslosigkeit .....	44
5. Der Handlungsrahmen für die Städte und Gemeinden .....	47
II. Gibt es normative Grundlagen, aus denen lokale Beschäftigungsförderung herzuleiten ist? .....	53
1. Zum Recht auf Arbeit .....	53
2. Die Verpflichtung der Gemeinden zur Konjunkturpolitik aus Art. 28 Abs. 2 GG .....	55
2.1. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	55
2.2. Die „Angelegenheit“ Konjunkturpolitik .....	63
3. Art. 109 GG .....	64
4. Die konjunkturpolitische Verpflichtung der Gemeinden .....	65
5. § 77 Gemeindeordnung Baden-Württemberg .....	68
6. Das Arbeitsförderungsgesetz .....	69
7. Das Bundessozialhilfegesetz .....	70
8. Ergebnis .....	71
III. Die Grenzen und Möglichkeiten der kommunalen Beschäftigungspolitik vor und nach dem Zweiten Weltkrieg .....	71
1. Die Arbeitslosigkeit und die Gemeindefinanzen in den zwanziger Jahren und während der Wirtschaftskrise .....	75
2. Die kommunale Arbeitsmarktpolitik in der Wirtschaftskrise .....	85
3. Die kommunalen Arbeitsbeschaffungsprogramme der Weimarer Zeit .....	89

4. Die Arbeitsbeschaffung durch städtische Subventionen . . . . .	92
5. Die Personalpolitik als Mittel der Arbeitsbeschaffung . . . . .	93
6. Die Kommunen als öffentliche Auftraggeber . . . . .	97
7. Die finanzpolitische Bedeutung der kommunalen Unternehmen für die Gemeindehaushalte . . . . .	100
8. Die Kommunalisierung im System der Arbeitslosenhilfe? . . . . .	105
<b>B. Die Personalhoheit . . . . .</b>	<b>108</b>
I. Das kommunale Personalwesen . . . . .	108
1. Die Rolle der Kommunen als öffentliche Arbeitgeber . . . . .	108
2. Die Beschäftigungslage im öffentlichen Dienst und bei den Kommunen . . . . .	109
2.1. Die Stellen- und Laufbahnstrukturen . . . . .	111
2.2. Die Frauen im öffentlichen Dienst und bei den Kommunen . . . . .	115
3. Der Personalaufwand und die Finanzierung zusätzlicher Arbeitsplätze . . . . .	117
4. Der kommunale Personalbedarf . . . . .	121
II. Die Personalhoheit nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz . . . . .	123
1. Der normative und administrative Inhalt der Personalhoheit . . . . .	125
2. Die Gewährleistung der Personalhoheit . . . . .	127
3. Die staatliche Gesetzgebung . . . . .	128
4. Die weiteren Begrenzungen und praktischen Schranken der Personalhoheit . . . . .	130
5. Das allgemeine kommunale Dienstrecht . . . . .	132
6. Ergebnis . . . . .	135
III. Die unmittelbaren Grenzen der Personalhoheit . . . . .	135
1. Der Stellenplan . . . . .	136
2. Die Stellenobergrenzen . . . . .	141
3. Die Stellenobergrenzenverordnungen der Länder . . . . .	143
4. Die Wirkungen von Stellenobergrenzen . . . . .	144
4.1. Die rechtlichen Wirkungen . . . . .	144
4.2. Die praktischen Wirkungen . . . . .	150
5. Die Funktionszuweisungsverordnungen . . . . .	155

IV. Die mittelbaren Grenzen innerhalb der Personalhoheit . . . . .	156
1. Die rechtlichen Grenzen für einen Einsatz des öffentlichen Dienstes zugunsten des Arbeitsmarktes . . . . .	156
2. Das Sozialstaatsprinzip . . . . .	157
3. Die materielle Gestaltungsfreiheit für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durch das öffentliche Dienstrecht . . . . .	160
3.1. Das Beamtenverfassungsrecht . . . . .	161
3.2. Die Grenzen im öffentlichen Dienstrecht . . . . .	163
3.3. Die Folgerungen . . . . .	165
V. Die beamten- und dienstrechtlichen Grenzen und Möglichkeiten einer Personalausweitung durch konkrete Maßnahmen . . . . .	166
1. Die Änderung der obligatorischen Altersgrenze . . . . .	166
1.1. Die arbeitsmarktpolitischen Erwägungen . . . . .	169
1.2. Die Kostenbelastung . . . . .	170
1.3. Die Herabsetzung der obligatorischen Altersgrenze im Tarifbereich . . . . .	171
2. Die Änderung der Antragsaltersgrenze . . . . .	172
3. Die Erweiterung durch Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung . . . . .	173
3.1. Die Problemstellung . . . . .	173
3.1.1. Das Tarifrecht . . . . .	175
3.1.2. Das Beamtenrecht . . . . .	176
3.2. Die Bedeutung der Teilzeitarbeit . . . . .	177
3.3. Die beamtenrechtlichen Voraussetzungen von Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung . . . . .	185
3.4. Die Landesregelung . . . . .	188
3.5. Das Versorgungsrecht und die Kosten . . . . .	190
3.6. Die verfassungsrechtliche Problematik der Neuregelung . . . . .	192
3.7. Die rechtlichen Voraussetzungen der Teilbeschäftigung und Beurlaubung im Arbeitnehmerbereich . . . . .	196
3.8. Die personalwirtschaftlichen und organisatorischen Auswirkungen sowie die arbeitsmarktpolitische Effizienz der Teilzeitbeschäftigung im kommunalen Bereich . . . . .	199
4. Die Vorruhestandsregelung . . . . .	207
5. Die Besoldungsrückstufung . . . . .	209
6. Die Beschäftigung von Ehepaaren im öffentlichen Dienst . . . . .	212

VI. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Umverteilung der Arbeit im öffentlichen Dienst . . . . .	213
1. Die Arbeitszeitverkürzung und der Abbau von Mehrarbeit . . . . .	213
1.1. Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit . . . . .	213
1.1.1. Die Sachgerechtigkeit . . . . .	214
1.1.2. Die Personalwirtschaftlichkeit und die Effizienz von Arbeitszeitverkürzungen . . . . .	216
1.1.3. Die Kostenneutralität . . . . .	217
1.1.4. Das Tarifrecht, die Änderungen der Arbeitszeitverordnung und der Erholungsurlaubsverordnung . . . . .	219
1.2. Der Abbau von Mehrarbeit . . . . .	220
1.3. Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen . . . . .	228
2. Das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) und die Befristung von Arbeitsverträgen . . . . .	229
2.1. Zur Einleitung . . . . .	229
2.2. Der Inhalt des BeschFG . . . . .	230
2.2.1. Die arbeitsrechtlichen Regelungen der Teilzeitarbeit . . . . .	233
2.2.2. Die weiteren Artikel des BeschFG . . . . .	235
2.3. Welchen beschäftigungspolitischen Gestaltungsspielraum kann das BeschFG den Städten und Gemeinden eröffnen? . . . . .	236
2.3.1. Die Rechtsfragen . . . . .	237
2.3.2. Das Spannungsfeld Tarifrecht . . . . .	239
2.4. Die arbeitsmarktpolitischen Folgerungen . . . . .	245
3. Die Maßnahmen zur Begrenzung von Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst . . . . .	246
3.1. Die Problemstellung . . . . .	246
3.2. Die Änderungen der Gesetzgeber . . . . .	247
3.3. Die verfassungsrechtliche Würdigung . . . . .	251
3.4. Die beamtenrechtlichen Regelungen der Nebentätigkeit . . . . .	253
3.4.1. Der Grundrechtsschutz . . . . .	253
3.4.2. Der Genehmigungsvorbehalt . . . . .	254
3.5. Die arbeitsmarktpolitischen Erwägungen . . . . .	256
3.6. Das Tarifrecht . . . . .	258
3.7. Die Wirkungen einer Begrenzung von Nebentätigkeiten . . . . .	259

VII. Die finanziellen Beiträge des öffentlichen Dienstes zur Entspannung des Arbeitsmarkts . . . . .	261
1. Die Arbeitsmarktabgabe . . . . .	262
2. Der rechtliche Charakter einer Arbeitsmarktabgabe . . . . .	264
3. Die Selbstbeschränkung . . . . .	267
C. Die Aspekte des Zweiten Arbeitsmarktes in rechtlicher und praktischer Sicht . . . . .	269
I. Die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern und die Hilfe zur Arbeit . . . . .	269
1. Die Problemstellung . . . . .	269
2. Die Hilfe zur Arbeit . . . . .	272
3. Die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und die Arbeitshilfen nach § 19 BSHG . . . . .	274
3.1. Die besonderen Berührungspunkte mit dem AFG . . . . .	274
3.2. Die einzelnen Maßnahmen nach § 19 BSHG . . . . .	276
3.2.1. § 19 Abs. 1 BSHG . . . . .	276
3.2.2. § 19 Abs. 2 BSHG . . . . .	277
4. Die Schaffung einer Arbeitsgelegenheit nach § 19 Abs. 1 BSHG . . . . .	277
4.1. Die Zuständigkeiten – formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	278
4.2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	279
5. Die Heranziehung zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit nach § 19 Abs. 2 BSHG . . . . .	281
5.1. Die Heranziehung als Verwaltungsakt . . . . .	281
5.2. Die formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	282
5.3. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	283
5.3.1. Die Gemeinnützigkeit . . . . .	283
5.3.2. Die Zusätzlichkeit . . . . .	284
5.3.3. Die weiteren Anforderungen an die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2 BSHG . . . . .	286
5.3.4. Das Ermessen des Sozialhilfeträgers . . . . .	286
5.3.4.1. Die Wahl der richtigen Arbeitsform . . . . .	286
5.3.4.2. Entgelt oder Sozialhilfe zuzüglich Mehraufwandsentschädigung? . . . . .	287

6. Der Ausschluß der Sozialhilfe nach § 25 Abs. 1 BSHG . . . . .	288
6.1. Der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 1 BSHG . . . . .	290
6.2. Die praktischen Auswirkungen . . . . .	293
6.3. Die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 BSHG . . . . .	293
7. Die Wirkungen und die arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen . . . . .	294
<b>II. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) . . . . .</b>	<b>299</b>
1. Die Problemstellung und die Bedeutung . . . . .	299
2. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als historisch gewachsenes Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit . . . . .	303
3. Die rechtlichen Voraussetzungen der ABM . . . . .	311
3.1. Das AFG (§§ 91-96) . . . . .	311
3.2. Die Kommunen als Maßnahmeträger i.S.v. § 92 AFG – die Zuständigkeit der Gemeinden – . . . . .	313
3.3. Die allgemeinen Voraussetzungen nach § 91 Abs. 2 AFG . . . . .	314
3.3.1. Das „öffentliche Interesse“ . . . . .	314
3.3.2. Die Zusätzlichkeit . . . . .	316
3.3.3. Die Zweckmäßigkeit . . . . .	317
3.4. Die weiteren wesentlichen Kriterien zur Förderung durch ABM . . . . .	318
4. Die kommunalen Erfahrungen und Wirkungsweisen von ABM . . . . .	319
<b>D. Die Finanzhoheit . . . . .</b>	<b>324</b>
I. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden in den 80er Jahren . . . . .	325
1. Die aktuelle Finanzsituation . . . . .	325
2. Die Entwicklung der Zuweisungen und Finanzausgleiche . . . . .	328
3. Die Rolle der Gemeinden als Auftraggeber für öffentliche Investitionen . . . . .	337
4. Der Blick auf den Beginn der neunziger Jahre . . . . .	344
II. Der Inhalt und die Grenzen der kommunalen Finanzhoheit . . . . .	345
1. Die Finanzhoheit als Teil der Selbstverwaltungsgarantie . . . . .	345
2. Die Begrenzungen der Finanzhoheit . . . . .	352
3. Zusammenfassung . . . . .	357

III. Erweiterung der finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsförderung durch Mobilisierung eigener Ressourcen? . . . . .	357
1. Die Erschließung zusätzlicher eigener Einnahmequellen . . . . .	357
1.1. Die Steuern . . . . .	358
1.2. Die Gebühren . . . . .	364
2. Die Erweiterung des Kreditpielraumes . . . . .	368
2.1. Die haushaltsrechtlichen Schranken . . . . .	370
2.2. Die Verschuldensgrenze . . . . .	373
2.3. Die konjunkturellen Grenzen . . . . .	376
IV. Erweiterung der finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsförderung durch Umschichtung kommunaler Ausgaben? . . . . .	380
1. Die Umschichtung von Ausgaben . . . . .	383
2. Die Haushaltskonsolidierung . . . . .	384
V. Erweiterung der finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsförderung durch Mobilisierung externer Ressourcen? . . . . .	388
1. Die allgemeinen Zuweisungen . . . . .	390
2. Die Zweckzuweisungen . . . . .	393
3. Die allgemeinen und rechtlichen Grundlagen für kommunale Ansprüche aus dem Finanzausgleich . . . . .	400
4. Die Mobilisierung durch Soziallastenansätze im Finanzausgleich . . . . .	404
5. Die Folgerungen aus der Praxis des kommunalen Finanzausgleichs . . . . .	407
VI. Die Selbstfinanzierung kommunaler Beschäftigungsförderung . . . . .	409
1. Die kommunalen Investitionen und Investitionsprogramme . . . . .	410
2. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern . . . . .	414
3. Die Rolle der kommunalen Wirtschaftsunternehmen . . . . .	415
<b>Zusammenfassung in Thesen . . . . .</b>	<b>418</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>424</b>

## Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b> Entwicklung am Arbeitsmarkt . . . . .	34
<b>Tabelle 2:</b> Die Arbeitslosen und die Kurzarbeiter im Bundesgebiet und nach Landesarbeitsbezirken – Jahresdurchschnitte 1987 und 1986 . . . . .	38
<b>Tabelle 3:</b> Hilfe zum Lebensunterhalt in DM/Einwohner . . . . .	47
<b>Tabelle 4:</b> Verteilung der unterstützten Arbeitslosen auf die Betreuungsarten . . . . .	79
<b>Tabelle 5:</b> Ausgaben des Wohlfahrtswesens im Gemeindehaushalt . . . . .	80
<b>Tabelle 6:</b> Die Arbeitslosen je 1000 Einwohner in Großstädten 1928–1938 . . . . .	81
<b>Tabelle 7:</b> Neu- und Ersatzinvestitionen der öffentlichen Hand 1924–1933 (1928 = 100) . . . . .	103
<b>Tabelle 8:</b> Personal im unmittelbaren öffentlichen Dienst nach dem Dienstverhältnis (in 1000) . . . . .	112
<b>Tabelle 9:</b> Personal im unmittelbaren öffentlichen Dienst am 30. Juni 1986 nach Laufbahngruppen (in 1000) . . . . .	113
<b>Tabelle 10:</b> Städte mit unterschiedlicher Personalentwicklung 1980–1986 . . . . .	118
<b>Tabelle 11:</b> Wirkungen der Stellenobergrenzenverordnungen . . . . .	151
<b>Tabelle 12:</b> Teilzeitquoten im öffentlichen Dienst 1978–1986 . . . . .	177
<b>Tabelle 13:</b> Teilzeitquoten in den Gemeinden 1978–1986 . . . . .	178
<b>Tabelle 14:</b> Teilzeitquoten bei kommunalen Beamten und Angestellten nach Laufbahngruppen und Geschlecht . . . . .	179
<b>Tabelle 15:</b> Teilzeitbeschäftigte der Stadt Stuttgart . . . . .	180
<b>Tabelle 16:</b> Übersicht über Teilzeitbeschäftigte nach dem Grad der Teilbeschäftigung bei der Stadt Stuttgart . . . . .	181
<b>Tabelle 17:</b> Übersicht über die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung ab 1973 . . . . .	182
<b>Tabelle 18:</b> Übersicht über Teilzeitbeschäftigte nach Bereichen . . . . .	183
<b>Tabelle 19:</b> Die Praxis der §§ 152/153 LBG in den baden-württembergischen Städten im Jahr 1986 . . . . .	189
<b>Tabelle 20:</b> Teilzeit und Beurlaubung im Landesbereich 1986 . . . . .	197

<b>Tabelle 21:</b> Anwendung der arbeitsmarktpolitischen Teilzeit- und Urlaubsregelungen im kommunalen Bereich . . . . .	198
<b>Tabelle 22:</b> Aufstellung über vergütete Überzeitarbeit / Mehrarbeit bei der Landeshauptstadt Stuttgart vom 1.1.–30.6.1985 . . . . .	223
<b>Tabelle 23:</b> Umfrage über Ableistung von Überstunden im Jahr 1984 . . . . .	225
<b>Tabelle 24:</b> Einsatzfelder der Hilfe zur Arbeit . . . . .	271
<b>Tabelle 25:</b> Zuständigkeitsbereiche für Arbeitsgelegenheiten in Bayern . . . . .	289
<b>Tabelle 26:</b> Finanzielle Aufwendungen der Stadt Stuttgart für Arbeitshilfen nach § 19 BSHG . . . . .	298
<b>Tabelle 27:</b> Beschäftigungsmöglichkeiten für ABM in den Städten 1985 . . . . .	301
<b>Tabelle 28:</b> Wiederaufnahme von ABM am Beispiel Stuttgart . . . . .	302
<b>Tabelle 29:</b> Beschäftigte in öffentlichen Beschäftigungsprogrammen 1950–1954 und 1976–1980 . . . . .	306
<b>Tabelle 30:</b> Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) 1972–1982 . . . . .	308
<b>Tabelle 31:</b> Städtische Sozialhilfebelastung durch Arbeitslosigkeit – am Beispiel einzelner Mitgliedstädte des Deutschen Städtetags – . . . . .	327
<b>Tabelle 32:</b> Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) 1978–1989 . . . . .	329
<b>Tabelle 33:</b> Staatliche Zuweisungen an die Gemeinden (GV) . . . . .	331
<b>Tabelle 34:</b> Länderhaushalte und Zahlungen an Kommunen 1980–1988 . . . . .	334
<b>Tabelle 35:</b> Entwicklung und gesamtwirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Investitionen . . . . .	339
<b>Tabelle 36:</b> Gemeindeanteil an Einkommensteuer, Gewerbesteuer und Grundsteuern der Gemeinden (GV) . . . . .	359
<b>Tabelle 37:</b> Kostendeckungsgrade in ausgewählten kommunalen Gebührenerhaushalten 1982/87 . . . . .	366
<b>Tabelle 38:</b> Verschuldung der Gemeinden (GV) . . . . .	369
<b>Tabelle 39:</b> Ausgaben der Gemeinden (GV) 1988 und 1989 . . . . .	381

## **Abbildungsverzeichnis**

<b>Abbildung 1:</b> Beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitslose . . . . .	35
<b>Abbildung 2:</b> Schuldenstand der öffentlichen Haushalte nach Körper- schaftsgruppen . . . . .	43
<b>Abbildung 3:</b> Entwicklung der Gemeindefinanzen und wirtschaftliche Index- zahlen . . . . .	84
<b>Abbildung 4:</b> Kommunale Sachinvestitionen und staatliche Zuweisungen (BRD) in Mrd DM . . . . .	340
<b>Abbildung 5:</b> Auf und Ab der kommunalen Investitionen . . . . .	342

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABFG	Abfallbeseitigungsgesetz
ABl.	Amtsblatt des Saarlandes
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Änd.	Änderung
ÄndG	Änderungsgesetz
a.F.	alte Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz v. 25.6.1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Ges. v. 6.1.1987 (BGBl. I S. 89)
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AFKG	Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung v. 22.12.1981 (BGBl. I S. 1497)
AGBSHG	Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes
Alt.	Alternative
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
Anm.	Anmerkung
AnpG	Anpassungsgesetz
AO	Abgabenordnung 1977 v. 16.3.1976 (BGBl. I S. 613)
AöR	Archiv für öffentliches Recht
AP	Arbeitsrechtliche Praxis, Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts
Arb.	Arbeitsgericht
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
Aufl.	Auflage

AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 16.7.1927 (BGBl. I S. 187)
AZVO	Vierte Verordnung zur Änderung der Arbeitsverordnung v. 15.7.1985 (GBl. 1985, S. 230)
B.	Bericht
BA	Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAK	Bundesarchiv Koblenz
BAnz.	Bundesanzeiger
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag v. 23.2.1961 (GMBL. 1961, S. 138)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BB	Betriebs-Berater (zitiert nach Jahr und Seite)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz i.d.F. v. 21.2.1989 (BGBl. I S. 261)
BBG	Bundesbeamtengesetz i.d.F. v. 27.2.1985 (BGBl. I S. 479; BGBl. III 2030-2)
BBVAnpG	Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern/Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz v. 21.12.1981 (BGBl. I S. 465)
Bd.	Band
BeamtVG	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz) v. 24.8.1976 (BGBl. I S. 2485), zuletzt geändert d. Ges. v. 22.12.1981 (BGBl. I S. 1523)
Bes.ÄndG	Besoldungsänderungsgesetz
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 v. 30.4.1985 (BGBl. I S. 710)
BesVNG	Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern
betr.	betreffend
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMA	Bürgermeisteramt
BMF	Bundesminister der Finanzen
BMI	Bundesminister des Innern
BMT	Budsmanteltarif
BMWi.	Bundesminister für Wirtschaft
BNV	Bundesnebenberätigkeitsverordnung i.d.F. v. 28.8.1974 (BGBI. I S. 2117)
BRDrucks.	Drucksachen des Bundesrates
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz) i.d.F. v. 27.2.1985 (BGBI. I S. 462), zuletzt geänd. durch Art. 1 Aches Ges. zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften v. 30.6.1989 (BGBI. I S. 1282) und Art. 4 Ges. z. Änderung d. BundeserziehungsgeldG u.a. Vorschriften v. 30.6.1989 (BGBI. I S. 1297)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz i.d.F. v. 20.1.1987 (BGBI. I S. 401, ber. S. 494)
BTDrucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWGZ	Die Gemeinde, Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, Organ des Gemeindetages Baden-Württemberg (zitiert nach Jahr und Seite)
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (zitiert nach Jahr und Seite)
BY	Bayern
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DB	Der Betrieb (zitiert nach Jahr und Seite)
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der öffentliche Dienst (zitiert nach Jahr und Seite)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (zitiert nach Jahr und Seite)
DSt.	Deutscher Städtetag, Köln
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (zitiert nach Jahr und Seite)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
ebd.	ebenda
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EW	Einwohner
FA	Finanzarchiv
FAG BW	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg v. 18.3.1986 (GBl. S. 122) i.d.F. v. 5.12.1988 (GBl. S. 398)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- (ab 5.1960) und Sozialgerichte (1.1956 ff.)
Fußn.	Fußnote
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
Gemhlt.	Der Gemeindehaushalt (zitiert nach Jahr und Seite)
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung BW v. 7.2.1973 (GBl. S. 33) i.d.F. v. 28.8.1986 (GBl. S. 325)
Gemkasse	Die Gemeindekasse
GemO	Gemeindeordnung f. Rheinland-Pfalz v. 14.12.1973 (GVBl.S. 491), zuletzt geändert d. Ges. v. 5.5.1986 (GVBl. S. 103)
Ges.	Gesetz
GG	Grundgesetz
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt

GO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg i.d.F. v. 3.10.1983 (GBl. S. 578 und S. 720), zuletzt geändert d. Ges. v. 17.12.1984 (GBl. S. 675) und v. 18.5.1987 (GBl. S. 161)
GO BY	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern i.d.F. v. 26.10.1982 (GVBl. S. 953), zuletzt geändert durch Ges. v. 6.8.1986 (GVBl.S. 210)
GO NW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. v. 13.8.1984 (GVBl. S. 475)
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein i.d.F. v. 11.11.1977 (GVBl. S. 410), zuletzt geändert durch Ges. v. 14.5.1985 (GVBl.S. 123)
GRDrucks.	Gemeinderatsdrucksache
GS	Gesetz-Sammlung für die kgl. Preussischen Staaten
GV	Gemeindeverbände, zitiert auch als Gemeinde
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden v. 13.3.1972 (BGBl. I S. 1077) sowie ÄndG v. 28.1.1988 (BGBl. I S. 100)
Hab-Schr.	Habilitations-Schrift
HBegleitG 1983	Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) v. 20.12.1982 (BGBl. I S. 1857)
HBegleitG 1984	Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) v. 22.12.1983 (BGBl. I S. 1532)
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung i.d.F. v. 1.4.1981 (GVBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Ges. v. 6.3.1985 (GVBl. I S. 57)
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 1. Aufl. (Bd. I-II), hrsg. v. Hans Peters; 2. Aufl. (Bd. I-VI), hrsg. v. Günter Püttner
h.M.	herrschende Meinung
HNTVO	Hochschulnebenberufungsverordnung (BW) v. 18.5.1987 (GABl. S. 170)

Hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
Hs.	Halbsatz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
i.d.F.	in der Fassung
IMS	Informationen zur modernen Stadtgeschichte
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V., Köln
i.V.m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
JuS	Juristische Schulung (zitiert nach Jahr und Seite)
JZ	Juristenzeitung (zitiert nach Jahr und Seite)
KAG	Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg i.d.F. v. 15.2.1982 (GBl. S. 57)
KAPOVAZ	Kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt
KGSt.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungseinfachung, Köln
KSchG	Kündigungsschutzgesetz i.d.F. v. 25.8.1969 (BGBl. I S. 1317)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
KSVG	Saarländisches Kommunaleselbstverwaltungsgesetz i.d.F. v. 1.9.1978 (ABl. S. 801), zuletzt geänd. am 11.6.1986 (ABl. S. 526)
LAG	Landesarbeitsgericht
Landkr.	Der Landkreis (zitiert nach Jahr und Seite)
LBG	Landesbeamtenengesetz i.d.F. v. 8.8.1979 (GBl. S. 398), zuletzt geänd. d. Art. 5 Ges. v. 5.10.1987 (GBl. S. 397)
LHO	Landeshaushaltsordnung BW i.d.F. v. 19.10.1987 (GBl. S. 150), ergänzt durch VO v. 19.3.1985 (GBl. S. 71)
LHSt.	Landeshauptstadt
LNTVO	Verordnung der Landesregierung (BW) zur Änderung der Landesnebenberufungsverordnung v. 18.5.1987 (GBl. S. 170)
LSG	Landessozialgericht

LTDrucks.	Drucksachen des Landtags Baden-Württemberg
LTDrucks. NW	Drucksachen des Landtags Nordrhein-Westfalen
LVG	Landesverwaltungsgesetz i.d.F. v. 2.1.1984 (GBl. S. 101)
MBI.	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (zitiert nach Jahr und Seite)
Mio.	Millionen
Mitt.	Mitteilungen
MittDSt.	Mitteilungen des Deutschen Städtetages
Mrd.	Milliarden
MTA	Gesetz über technische Assistenten in der Medizin
MTB	Manteltarifvertrag für Arbeiter des Bundes
MTL	Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
MTV	Manteltarifvertrag
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
ND	Niedersachsen
Nds.	Niedersachsen (niedersächsisch)
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
N.F.	Neue Fassung
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung i.d.F. v. 22.6.1982 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Ges. v. 20.12.1984 (GVBl. S. 283)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (zitiert nach Jahr und Seite)
NW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (zitiert nach Jahr und Seite)
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg

PersV	Die Personalvertretung (zitiert nach Jahr und Seite)
Rath.	Das Rathaus (zitiert nach Jahr und Seite)
RdA	Recht der Arbeit (zitiert nach Jahr und Seite)
RDErl.	Runderlaß
RdErl.-GO	Runderlaß des Innenministeriums zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg v. 9.12.1977 Nr. IV 3/644 (GABl. S. 1549) i.d.F. v. 30.8.1978, Nr. IV 3/667 (GABl. S. 920)
Rdnr.	Randnummer
RegE.	Regierungsentwurf
RGBl. I	Reichsgesetzblatt, Teil I (1922-1945)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
Rundschr.	Rundschreiben
RVO	Reichsversicherungsordnung i.d.F. v. 15.12.1924
s.a.	siehe auch
SAI	Schriften allgemeinen Inhalts/Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/M. (Eigenverlag)
SG	Soldatengesetz i.d.F. v. 19.8.1975 (BGBl. I S. 2279)
SGB	Sozialgesetzbuch v. 11.12.1975 (BGBl. I S. 3015 / BGBl. III 86-7-1)
SGB I	Sozialgesetzbuch, Allgemeiner Teil
SGB X	Sozialgesetzbuch, Teil X: Verwaltungsverfahren v. 18.8.1980 (BGBl. I S. 1469)
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
sog.	sogenannt
SR	Sonderregelung
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967 (BGBl. I S. 582)
StädteT	Der Städtetag (21.1927-27.1933, N.F. 1.1948 ff., vorher Mitteilungen des DSt. bis 1926) (zitiert nach Jahr und Seite)
StAnz.BW	Staatsanzeiger für Baden-Württemberg

StGH	Staatsgerichtshof Baden-Württemberg
StOGVO	Verordnung des Innenministers (BW) zur Festsetzung von Stellenobergrenzen in den Gemeinden, Landkreisen und sonstigen unter der Aufsicht des Innenministeriums unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (Stellenobergrenzen-Verordnung) v. 24.11.1981 (GBl. S. 603), zuletzt geändert am 29.4.1988 (GBl. S. 149)
str.	streitig
stRspr.	ständige Rechtsprechung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tz.	Textziffer
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (1.1980 ff.) (zitiert nach Jahr und Seite)
Verf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11.11.1953 (GBl. S. 173) i.d.F. v. 14.5.1984 (GBl. S. 301)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw.	Die Verwaltung (zitiert nach Jahr und Seite)
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland (1.1949-32.1981)
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkA	Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VR	Verwaltungsrundschau (zitiert nach Jahr und Seite)
VRG	Vorruhestandsgesetz, Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand v. 13.4.1984 (BGBl. I S. 601)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21.1.1960 (BGBl. I S. 17), zuletzt geändert d. Ges. v. 8.12.1986 (BGBl. I S. 2191)
WiSt	Wirtschaft und Statistik, hrsg. v. Statistischen Bundesamt Wiesbaden (zitiert nach Jahr und Seite)

ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (zitiert nach Jahr und Seite)
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht (zitiert nach Jahr und Seite)
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe (zitiert nach Jahr und Seite)
zit.	zitiert
ZKF	Zeitschrift für Kommunal Finanzen (zitiert nach Jahr und Seite)
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (zitiert nach Jahr und Seite)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (zitiert nach Jahr und Seite) (Beilage zur NJW)
ZVK	Zusatzversorgungskasse

## Einleitung

In der ersten Hälfte der 80er Jahre geriet die Bundesrepublik in die bisher langwierigste Beschäftigungskrise der Nachkriegszeit. Sowohl demographische Faktoren – Anstieg der erwerbsfähigen Bevölkerung, vermehrte Frauenerwerbstätigkeit – als auch strukturelle Veränderungen der Binnen- und Außenwirtschaft bilden die Ursachen der heute gegebenen Beschäftigungsschwierigkeiten, die bis 1984 zu einer Arbeitslosigkeit mit einer durchschnittlichen Quote von 9,1% geführt haben. Seit diesem Zeitpunkt liegt die Zahl der Arbeitslosen mit Schwankungen bei rd. 2–2,2 Millionen.

Von dieser Entwicklung sind unmittelbar auch die Gemeinden betroffen. Die sozialen, individuellen und finanziellen Folgen sind auf dieser Ebene am stärksten spürbar. Trotz begrenzter Einflußmöglichkeiten auf örtliche arbeitsmarktpolitische Gegebenheiten wird der kommunale Handlungsbedarf allgemein nicht bestritten. Obwohl die originäre Zuständigkeit für diesen Bereich fehlt, initiieren und fördern die Städte und Gemeinden eine Vielzahl von Maßnahmen oder führen sie selbst durch, um die Folgen der Arbeitslosigkeit zu mildern.

Vor diesem Hintergrund werden die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für eine beschäftigungspolitische Maßnahme zur Bekämpfung örtlicher Arbeitslosigkeit untersucht.

Die Maßnahmen reichen von Beratungs- und Informationsstellen für alle Problemgruppen infolge von Arbeitslosigkeit bis hin zu eigenen kommunalen Initiativen zur Schaffung und zur Ermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie zur Verschaffung von Arbeitsgelegenheiten nach dem Bundessozialhilfegesetz und von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Die Palette kommunaler Beschäftigungsförderung wird ergänzt durch die örtliche Gewerbe- oder Wirtschaftsförderung bis hin zur mittelbaren oder unmittelbaren Subvention, beispielsweise durch Bereitstellung von Grundstücken für Gewerbebetriebe oder dem „Zweiten Arbeitsmarkt“. Kommunale Beschäftigungsförderung setzt sich ferner mit der Rolle der Städte und Gemeinden als Arbeitgeber, mit sozialen Hilfen und Unterstützungen sowie den Steuerungsmechanismen in und aus den kommunalen Haushalten auseinander. Sie ist eng mit den konjunkturellen und finanziellen Gegebenheiten verknüpft.

Diese Vielfalt kommunaler Betätigungsfelder zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muß zwingend in der Darstellung begrenzt werden. Der Verfasser versucht daher, die Schwerpunkte zum Thema aus der kommunalen Selbstverwaltung in den Kernbereichen Personal und Finanzen zu sehen: Beides, sowohl die Personal- als auch die Finanzhoheit erlauben verfassungsrechtliche und kommunalwissenschaftliche Bezüge, um sie erweitern oder begrenzen zu können. Sie erleichtern dadurch die spezifisch juristische Auseinandersetzung, wohingegen die Gesamtdarstellung eher eine Aufgabe der Verwaltungswissenschaft wäre.

Vor dem Hintergrund geschichtlicher Entwicklungen vor dem Zweiten Weltkrieg werden mit Hilfe empirischer Materialien und Untersuchungen die konjunkturellen Rahmenbedingungen gezeigt, die den Problemdruck zur kommunalen Betätigung verschärfen. Die Grundlagen der kommunalen Personal- und Finanzhoheit im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung werden als rechtlich ausgetragen vorausgesetzt, weshalb die Schwerpunkte nur in der Darstellung der besonderen kommunalrechtlichen Berührungspunkte zu den verfassungs-, bundes- und landesrechtlichen Voraussetzungen untersucht werden können.

Der politische Problemdruck, der die Auseinandersetzung der Städte und Gemeinden mit der örtlichen Arbeitslosigkeit prägte und prägt, spiegelt sich in zahlreichen interdisziplinären Quellen der Literatur, vorwiegend in Fachzeitschriften, wieder. Sie stammen vor allem aus den Politik-, Gesellschafts- oder Sozial- und Verwaltungswissenschaften, weniger aus der reinen Jurisprudenz. Für die Judikatur konnte vorwiegend auf Veröffentlichungen aus dem öffentlichen Dienstrecht, Arbeitsrecht, Sozialrecht, den Finanzwissenschaften sowie dem kommunalen Wirtschaftsrecht zurückgegriffen werden. Die kommunalrechtliche Relevanz der Themenstellung berücksichtigt darüber hinaus die verschiedenen Disziplinen der Kommunalwissenschaft. Schwierigkeiten bereitete die Verarbeitung der Vielfalt allgemeiner, wenig empirisch und rechtlich belegbarer Aussagen zum Thema.

Die politischen Zielsetzungen, die Parlamente und Gesetzgebungsorgane veranlaßten und veranlassen, aktiv zu werden, reichen je nach politischem Standpunkt von der umstrittenen Schaffung von Arbeitsplätzen im (kommunalen) öffentlichen Dienst durch Um- oder Neuverteilung der Arbeit bis hin zum Bemühen um antizyklische Wirkungen der öffentlichen Haushaltssteuerung und Finanzpolitik.

Die Auseinandersetzung mit diesen politischen Grundsätzen und den sich hieraus ergebenden Fragestellungen, beispielsweise aus den Wirtschaftswissenschaften, kann hier nur begrenzt erfolgen; sie würde diese

Arbeit ebenso sprengen wie die umfassende Darstellung aller kommunalen Handlungsmöglichkeiten zum Thema Arbeitslosigkeit, soweit sie sich aus der Universalität des kommunalen Wirkungskreises sowie als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft überhaupt ergeben könnten.

Die Bereitschaft der Städte und Gemeinden, sich aktiv an der Beschäftigungsförderung zu beteiligen, wird um so größer sein, je mehr die Finanzsituation dies zuläßt. Daher wird den finanziellen Grundlagen und Bezügen in der Beschreibung besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Im Bereich der Personalhoheit werden die unmittelbaren und mittelbaren Grenzen aufgezeigt, die letztlich mit den beamten- und dienstrechtlichen Möglichkeiten gezogen sind. Daneben werden mit den besonderen Schwerpunkten der Arbeitszeitverkürzung, dem Beschäftigungsförderungsgesetz und der Darstellung der Maßnahmen zur Begrenzung von Nebentätigkeiten die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Umverteilung der Arbeit im öffentlichen Dienst dargestellt. Auch besondere Beiträge des öffentlichen Dienstes zur Entspannung des Arbeitsmarktes werden diskutiert.

Während Arbeitszeitverkürzung und Nebentätigkeitsbegrenzung in allen Varianten der Gebietskörperschaften propagiert werden, wird die kommunalrechtliche Bedeutung und Praxis des Beschäftigungsförderungsgesetzes praktisch nirgends erfaßt.

Das Thema wird besonders mit dem sogenannten „Zweiten Arbeitsmarkt“ vertieft, den kommunalen Maßnahmen zur Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern sowie der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Beide Bereiche erlangen zunehmende Bedeutung, vermutlich aus der Erkenntnis, daß andere Maßnahmen zur Bekämpfung lokaler Arbeitslosigkeit mit dem bestehenden kommunalen Instrumentarium nur begrenzte Wirkung haben können. Der „Zweite Arbeitsmarkt“ wurde bisher nicht in seinen kommunalrechtlichen Grundzügen und gemeindlicher Erheblichkeit beschrieben.

Das vierte Kapitel ist der kommunalen Finanzhoheit gewidmet. Dort werden vor dem Hintergrund der Kurzbeschreibung von kommunaler Finanzverfassung und konjunkturpolitischem Instrumentarium der Gemeinden die finanziellen Spielräume für zusätzliche Beschäftigungsinitiativen oder -impulse untersucht.

Die Schlußfolgerungen zum Thema münden sowohl bei der Personal- als auch der Finanzhoheit in die Erkenntnis, daß die gemeindlichen oder gemeinderechtlichen Voraussetzungen für zusätzliche Beschäftigungs-