

# Inhaltsübersicht

Einleitung .....	29
<b>A. Allgemeiner und historischer Überblick .....</b>	<b>33</b>
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>	<b>108</b>
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>	<b>269</b>
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

Einleitung .....	29
A. Allgemeiner und historischer Überblick .....	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 Kommu- nen . . . . .	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 Arbeits- plätze . . . . .	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 Perso- nalhoheit . . . . .	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
<b>C. Die Aspekte des Zweiten Arbeitsmarktes in rechtlicher und praktischer Sicht . . . . .</b>	<b>269</b>
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 Zusatzlichkeit . . . . .	284
5.3.3. Die weiteren Anforderungen an die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2 BSHG . . . . .	286
5.3.4. Das Ermessen des Sozialhilfetragers . . . . .	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>	299
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>	324
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 Kreditspielraumes . . . . .	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>