

**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

Einleitung	29
A. Allgemeiner und historischer Überblick	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. Die Personalhoheit	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
C. Die Aspekte des Zweiten Arbeitsmarktes in rechtlicher und praktischer Sicht	269
I. Die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern und die Hilfe zur Arbeit	269
II. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG)	299

D. Die Finanzhoheit	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
Zusammenfassung in Thesen	418
Literaturverzeichnis	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. Die Personalhoheit	108
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
II. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG)	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
D. Die Finanzhoheit	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 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
Zusammenfassung in Thesen	418
Literaturverzeichnis	424

Tabellenverzeichnis

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

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

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitslose	35
Abbildung 2: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte nach Körper- schaftsgruppen	43
Abbildung 3: Entwicklung der Gemeindefinanzen und wirtschaftliche Index- zahlen	84
Abbildung 4: Kommunale Sachinvestitionen und staatliche Zuweisungen (BRD) in Mrd DM	340
Abbildung 5: 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 geändert 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 финанzen (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-