

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 Sozialhilfeb belastungen 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 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 Maß- nahmen 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 Tarif- bereich	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 Teilzeitbeschäf- tigung 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 Auswirkun- gen sowie die arbeitsmarktpolitische Effizienz der Teilzeitbe- schäftigung 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 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 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 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
Zusammenfassung in Thesen	418
Literaturverzeichnis	424