

**Freiherr-vom-Stein-Institut  
Wissenschaftliche Forschungsstelle des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen  
an der Universität Münster**

**Tätigkeitsbericht 2001**

Freiherr-vom-Stein-Institut  
Wissenschaftliche Forschungsstelle  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen  
an der Universität Münster  
Von-Vincke-Straße 10  
48143 Münster

Telefon: 02 51 / 41 85 7 - 0

Fax: 02 51 / 41 85 7 - 20

e-mail: [martell@uni-muenster.de](mailto:martell@uni-muenster.de)

Internet: <http://www.uni-muenster.de/Jura.fsi/>

## Inhalt

|                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Aufgaben, Stellung und Organisation des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . . . .                                                | 5  |
| 2. Mitglieder des Vorstandes des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . .                                                              | 6  |
| 3. Mitglieder des Beirates des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . . . .                                                            | 7  |
| 4. Mitglieder des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . .                                                             | 8  |
| 5. Mitarbeiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . . . .                                                                        | 10 |
| 6. Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2001 . . . . .                                                               | 10 |
| a) Abgeschlossene Projekte . . . . .                                                                                             | 10 |
| b) Laufende Projekte . . . . .                                                                                                   | 23 |
| c) Veranstaltungen . . . . .                                                                                                     | 28 |
| 7. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . . . .                                                                     | 38 |
| 8. Veröffentlichungen außerhalb der Schriftenreihe des<br>Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2001 . . . . .                   | 42 |
| a) Professor Dr. Janbernd Oebbecke . . . . .                                                                                     | 42 |
| b) Professor Dr. Dirk Ehlers . . . . .                                                                                           | 43 |
| c) Dr. Alexander Schink . . . . .                                                                                                | 45 |
| d) Dr. Hermann Pünder, LL.M. . . . .                                                                                             | 47 |
| e) Assessor Ansgar Hörster . . . . .                                                                                             | 48 |
| f) Thomas Harks . . . . .                                                                                                        | 49 |
| g) Volker Schepers . . . . .                                                                                                     | 49 |
| 9. Das Freiherr-vom-Stein-Institut im Internet . . . . .                                                                         | 49 |
| Anhang 1 – Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts . . . . .                                                                    | 51 |
| Anhang 2 – Vereinbarung zwischen der Westfälischen<br>Wilhelms-Universität und dem Landkreistag<br>Nordrhein-Westfalen . . . . . | 54 |



## 1. Aufgaben, Stellung und Organisation des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Das Freiherr-vom-Stein-Institut ist die wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster. Es hat die *Aufgabe*, kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit zu leisten sowie die Verbindung zwischen der Wissenschaft und der kommunalen Praxis und den Erfahrungsaustausch zwischen beiden Bereichen zu fördern.

Das Institut ist eine *Einrichtung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen* ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Münster. Es hat am 1. April 1981 seine Arbeit aufgenommen. Über die Zusammenarbeit mit der Westfälischen Wilhelms-Universität haben der Landkreistag und die Universität eine *Vereinbarung* geschlossen (*Anhang 2*). Danach arbeitet das Institut eng mit den Einrichtungen der Universität zusammen, insbesondere mit den Fachbereichen Rechtswissenschaft und Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Die Universität unterstützt das Institut insbesondere dadurch, dass sie ihm die Benutzung ihrer wissenschaftlichen Einrichtungen ermöglicht. Das Institut leistet vor allem interessierten Wissenschaftlern aus der rechtswissenschaftlichen Fakultät und der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät Hilfestellung bei der Herstellung von Arbeitskontakten mit den Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Außerdem fördert es junge Wissenschaftler bei der Erarbeitung von Dissertationen und Habilitationsschriften. Das Institut ist als »*Einrichtung an der Hochschule*« gem. § 32 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen anerkannt.

Aufgrund einer Vereinbarung mit dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen finanziert der *Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband*, Münster, zwei Referentenstellen und beteiligt sich an den laufenden Kosten des Instituts.

Die in der *Satzung (Anhang 1)* geregelte Verfassung des Instituts sichert ihm die volle wissenschaftliche Freiheit bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

Organe des Instituts sind der *Vorstand*, der *Beirat*, das *Kuratorium* und der *Leiter*.

Dem *Vorstand* gehören der Geschäftsführende Direktor und ein weiteres Mitglied an, die aus dem Kreis der Hochschullehrer der Universität Münster zu berufen sind, sowie der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Der Vorstand beschließt über alle Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören. In Abstimmung mit dem Geschäftsführenden Direktor obliegt dem *Leiter* die Ausführung der Beschlüsse des Vorstandes und die laufende Verwaltung des Instituts.

Dem *Beirat* gehören neben den Mitgliedern des Vorstandes bis zu sieben weitere wissenschaftliche Mitglieder und bis zu fünf weitere Vertreter des Landkreistages an. Er tagt unter Vorsitz des Hauptgeschäftsführers des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Wichtigste Aufgabe des Beirats ist die Beschlußfassung über das Forschungsprogramm, für das der Vorstand ihm einen Vorschlag unterbreitet.

Das *Kuratorium* soll die Aufgaben des Instituts unterstützen. Als Mitglieder werden vom Landkreistag nach Anhörung des Vorstandes und des Beirates Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft auf fünf Jahre berufen.

## **2. Mitglieder des Vorstandes des Freiherr-vom-Stein-Instituts**

**Geschäftsführender Direktor:** Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*

Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Mitherausgeber des Deutschen Verwaltungsblattes

Mitherausgeber der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht

Mitglied des Präsidiums der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V.

**Weiterer Hochschullehrer:** Professor Dr. Dirk *Ehlers*

Vorstandsmitglied des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Geschäftsführender Direktor des Instituts für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Direktor der Forschungsstelle für Versicherungswesen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied des Ständigen Kirchenordnungsausschusses der Evangelischen Kirche von Westfalen

Vorsitzender des Beirates des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

Vorstandsmitglied des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht e.V. am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Erster Vorsitzender des Studienkreises Öffentliches Wirtschaftsrecht e.V. am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitherausgeber der Zeitschrift Juristische Ausbildung (JURA)

Mitherausgeber der Schriftenreihe Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

### **Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen**

Dr. Alexander *Schink*

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Lehrbeauftragter an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Mitglied der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission – Unterkommission Süd

Mitglied der Enquete-Kommission des nordrhein-westfälischen Landtages »Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen«

Mitglied der Gesellschaft für Umweltrecht

Mitherausgeber der Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift für Umweltrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift Die Neue Verwaltung

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift KommunalPraxis

### **Beratendes Vorstandsmitglied:**

Rechtsanwalt Professor Dr. Werner *Hoppe*

### **3. Mitglieder des Beirates des Freiherr-vom-Stein-Instituts**

Professor Dr. Dirk *Ehlers*, Münster

Professor Dr. Peter *Eichhorn*, Mannheim

Dr. Rolf *Gerlach*, Präsident des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes, Münster

Rechtsanwalt Professor Dr. Werner *Hoppe*, Münster

Landrat Frithjof *Kühn*, Rhein-Sieg-Kreis, Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Siegburg

Landrat Franz-Josef *Leikop*, Hochsauerlandkreis, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Vizepräsident des Deutschen Landkreistages, Meschede

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Münster

Professor Dr. Hans-Werner *Rengeling*, Osnabrück

Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander *Schink*, Vorsitzender des Beirates des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Düsseldorf

Professor Dr. Gerd *Schmidt-Eichstaedt*, Berlin

Professor Dr. Edzard *Schmidt-Jortzig*, MdB, Bundesminister a.D., Berlin

Professor Dr. Friedrich *Schoch*, Freiburg

Landrat Volker *Stein*, Ennepe-Ruhr-Kreis, Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Schwelm

Landrat Dr. Rudolf *Wansleben*, Kreis Paderborn, Mitglied des Vorstandes des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Paderborn

Professor Dr. Wolfgang *von Zwehl*, Münster

#### **4. Mitglieder des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts**

Dr. Wolfgang *Kuhr*, Präsident des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Münster

Dr. Joachim *Bauer*, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen a.D., Düsseldorf

Professor Dr. Wilfried *Berg*, Bayreuth

Heinz *Biesenbach*, Verbandsgeschäftsführer des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes, Düsseldorf

Sparkassendirektor Dr. Dieter *Brand*, Mitglied des Vorstandes der Sparkasse Bielefeld

Dr. Walter *Fricke*, Oberkreisdirektor a.D., Aachen

Professor Dr. Heinz *Grossekettler*, Münster

Professor Dr. Hermann *Hill*, Staatsminister a.D., Speyer

Professor Dr. Jörn *Ipsen*, Osnabrück

Dr. Helmut *Kauther*, Oberkreisdirektor a.D., Detmold

Dr. Helmut *Keßler*, Geschäftsführender Präsident des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes a.D., Münster

Professor Dr. Paul *Kirchhof*, Bundesverfassungsrichter a.D., Heidelberg

Landrat Hans-Georg *Kluge*, Herford

Joseph *Köhler*, Landrat a.D., Paderborn

Henning *Kreibohm*, Oberkreisdirektor a.D., Herford

Dr. jur. Jürgen *Kroneberg*, Oberkreisdirektor a.D., RWE Net AG, Dortmund

Sparkassendirektor Ass. jur. Heinrich-Georg *Krumme*, Vorsitzender des Vorstandes der Sparkasse Coesfeld, Dülmen

Professor Dr. Eberhard *Laux*, Düsseldorf

Dr. h.c. Adalbert *Leidinger*, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen a.D., Düsseldorf

Dr. Gert *Maichel*, Mitglied des Vorstandes der RWE AG, Essen

Generaldirektor Dr. Bernd *Michaels*, Vorsitzender des Vorstandes der Provinzial-Versicherungsanstalten der Rheinprovinz, Düsseldorf

Landrat Dr. Franz *Möller*, Siegburg

Professor Dr. Fritz *Ossenbühl*, Bonn

Professor Dr. Hans-Jürgen *Papier*, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, München

Raimund *Pingel*, Oberkreisdirektor a.D., Borken

Dr. Wolf-Albrecht *Prautzsch*, Stellv. Vorsitzender des Vorstandes der Westdeutschen Landesbank Girozentrale, Münster

Direktor Dr. Manfred *Ragati*, Kaufmännischer Geschäftsführer der Elektrizitätswerke Minden-Ravensberg GmbH a.D., Herford

Wolfgang *Schäfer*, Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Münster

Professor Dr. Wilfried *Schlüter*, ehemaliger Rektor der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster

Professor Dr. Eberhard *Schmidt-Aßmann*, Heidelberg

Dr. Manfred *Scholle*, Landesdirektor a.D., Vorsitzender des Vorstands der RWE Gas Aktiengesellschaft, Dortmund

Professor Dr. Martin *Schulte*, Dresden

Professor Dr. Peter J. *Tettinger*, Köln

Christa *Thoben*, Senatorin a.D., Berlin

Oberbürgermeister Dr. Berthold *Tillmann*, Münster

Heinz-Josef *Vogt*, Oberstadtdirektor a.D., Kempen

Professor Dr. Joachim *Wieland*, Bielefeld

Dr. Heiko *Winkler*, Vorsitzender des Vorstandes der Westfälischen Provinzial-Versicherungen, Münster

## **5. Mitarbeiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts**

**Leiter:** Dr. Hermann *Pünder*, LL.M.

**Wissenschaftliche Referenten:** Assessor Ansgar *Hörster*  
(bis 30.9.2001)  
Assessor Peter *Lüttmann*  
(bis 30.11.2001)  
Referendar Thomas *Harks*  
Referendar Volker *Schepers*

**Sekretariat:** Hiltrud *Martellock*

## **6. Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2001**

Im Mittelpunkt der Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts stand auch im Jahre 2001 die projektbezogene Forschung.

### **a) Abgeschlossene Projekte:**

*Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme*

Bearbeiter: Dr. Klaus *Schulenburg* (Wissenschaftlicher Referent bis Oktober 2000)

Die Untersuchung bietet einen ersten empirisch-quantitativen Einblick in die Kommunalpolitik auf der Kreisebene. Als Beispiel dienen alle 31 Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen. Mit nahezu allen Landräten und Oberkreisdirektoren wurden Interviews geführt. Mehr als 44 % der 1.807 Kreistagsmitglieder antworteten auf eine schriftliche Befragung. Ausgangspunkt für die Fragestellung der Arbeit ist der institutionelle Ansatz der Kommunalwissenschaften, der einen Vergleich zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit anstrebt. Einer Darstellung der wichtigsten Regelungen der Kreisordnung und der faktischen Grundlagen der

Kreispolitik folgt die Analyse des umfangreichen empirischen Datenmaterials.

Da im Unterschied zu den Städten und Gemeinden die Kreise bislang nur selten Gegenstand empirischer Forschungsbemühungen waren, wurde bei der Anlage der Untersuchung im Wesentlichen an Erkenntnisse über die Kommunalpolitik auf der Gemeindeebene angeknüpft. Dabei waren das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, die Bedeutung der kommunalen Aufgaben, die Struktur des Entscheidungssystems und die Rolle der politischen Parteien von besonderem Interesse. Neben diesem Vergleich wurde eine erste empirische Analyse von institutionellen Besonderheiten des Kommunalverfassungssystems der Kreisordnung durchgeführt, in deren Mittelpunkt die Verschränkung von kommunaler und staatlicher Verwaltung auf einer Ebene und die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften im Gemeindeverband »Kreis« standen. Um bei den Antworten der Kreistagsmitglieder feststellen zu können, ob persönliche Merkmale der Befragten, ihre politischen Einstellungen oder objektive Merkmale der Kreise wichtiger sind, wurden auch ihr Sozialprofil (Alter, Bildung usw.) und relevante politische und ideologische Orientierungen erhoben.

Mit dem Sozialprofil und den politischen Einstellungen der Befragten lassen sich bei der Analyse des empirischen Bilds des ehrenamtlichen Kreistagsmandats zwei wichtige Aspekte herausarbeiten. Schon die Tätigkeit der Kreistagsmitglieder ist in besonderem Maße vom Charakter des Kreises als Gemeindeverband geprägt. Die geringere Orts- und Problemnähe des Kreises und seine bloß mittelbare Bedeutung für die Bürger führt zu einer im Vergleich zu Ratsmitgliedern geringeren zeitlichen Belastung der Mandatsträger und einem selteneren Bürgerkontakt. Dies gilt allerdings in erster Linie für die Mehrzahl der »einfachen« Kreistagsmitglieder. Diejenigen Befragten, die im Kreistag mehrere Funktionen wie die Mitgliedschaft im Kreisausschuss, im Fraktionsvorstand usw. wahrnehmen (sog. Ämterkumulierer), nehmen dagegen ihr Mandat aufgrund ihrer hervorgehobenen Stellung im Entscheidungssystem extensiver wahr. Damit einher geht auch ein anderes Selbstverständnis der Ämterkumulierer, die sich stärker als Problemlöser und Projektinitiatoren verstehen.

Das Selbstverständnis der Kreistagsmitglieder lieferte erste Hinweise auf eine grundlegende Einstellung der Befragten, die bei zahlreichen weiteren Analysen von Bedeutung war. Dem Kreis haftet als Institution im Bewusstsein der Mandatsträger etwas Konservatives an. Je konservativer die Kreistagsmitglieder in ihrer ideologischen und gesellschaftspolitischen Wertorientierung sind, desto positiver ist ihre Einstellung gegenüber der

Institution »Kreis«. Dass es sich dabei um eine individuelle Einstellung der Befragten handelt, läßt sich an der positiven Haltung der CDU-Mitglieder im Vergleich zu den SPD-Mitgliedern und insbesondere den Grünen unabhängig vom Gegensatz zwischen ländlichen und städtischen Regionen ablesen. Ihre besondere Bedeutung erfährt diese Einstellung durch das Zusammenwirken mit den örtlichen Gegebenheiten als Erklärungsfaktor für zahlreiche Aspekte der Kommunalpolitik in den Kreisen.

Mit der Einschätzung einiger beispielhafter Thesen über einen modellhaften Kreis (z.B. hoher Wissensstand der Bürger über die Kreisaufgaben, politisches Gleichgewicht zwischen Kreis und Gemeinden) sowie der Bedeutung von 19 ausgewählten Kreisaufgaben (von Abfallbeseitigung bis Wirtschaftsförderung) durch die Befragten konnte die unterschiedliche Stellung des Kreises in ländlichen und städtischen Regionen des Landes empirisch bestätigt werden. Die Abweichungen resultieren zum einen aus der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen den Kreisen und ihren Gemeinden, die sich nach der Einwohnergröße der Städte und Gemeinden bemisst. Aufgrund des höheren Anteils an Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten, die zahlreiche Aufgaben selbst wahrnehmen können, kommt dem Kreis in den städtischen Regionen eine geringere Bedeutung zu als in ländlichen Gebieten. Gleichzeitig besitzen die größeren Städte auch ein stärkeres Selbstbewusstsein, was die Stellung des Kreises in hoch verdichteten Regionen zusätzlich schwächt.

Obwohl im Gemeindeverband »Kreis« vielfältige Konflikte sowohl zwischen den Städten und Gemeinden (horizontale Richtung) als auch zwischen dem Kreis und seinen Gemeinden (vertikale Richtung) denkbar sind, ist das allgemeine Konfliktniveau im kreisangehörigen Raum aus Sicht der Kreistagsmitglieder als nicht sonderlich hoch anzusehen. In landesweiter Perspektive entzündeten sich die meisten Konflikte an der Festsetzung der Höhe des Kreisumlage-Hebesatzes, insbesondere in vertikaler Richtung zwischen den Kreisen und ihren Gemeinden. Ansonsten sind die Konflikte eher kreisindividueller Natur (etwa im Bereich der Abfallbeseitigung oder des öffentlichen Personennahverkehrs sowie bei der Wahrnehmung einzelner freiwilliger Aufgaben durch den Kreis) und lassen sich nicht verallgemeinern. Der Vermeidung von Konflikten dienen die vielfältigen Abstimmungsformen zwischen dem Kreis und seinen Gemeinden (Konferenz der Hauptverwaltungsbeamten, Amtsleiterbesprechungen usw.). Ebenfalls zur Konfliktvermeidung sowie zur Verschränkung der beiden Ebenen tragen die Doppelmandatsträger bei, die sowohl im Kreistag als auch im Rat ihrer Herkunftsgemeinde ein Mandat innehaben und insgesamt etwas mehr als ein Drittel aller befragten Kreistagsmitglieder stellen.

Die Mittelstellung des Kreises im Verwaltungsaufbau des Landes führt zu einer Überlagerung verschiedenster Einflüsse auf die Kreispolitik. Wie auf der Gemeindeebene haben zunächst die Akteure des engeren, durch die Kreisordnung definierten Entscheidungssystems (Hauptverwaltungsbeamter, Ausschüsse usw.) den größten Einfluss. Daneben sind jedoch auch Akteure des weiteren Entscheidungssystems (Bürgerinitiativen, Verbände usw.) sowie andere politische Ebenen bzw. Verwaltungsebenen (Land, Bund usw.) einflussreich. Die Stärke dieser Einflüsse variiert allerdings mit der Bedeutung der verschiedenen Kreisaufgaben. Je nach Aufgabenbereich können unterschiedliche einflussreiche Akteure identifiziert werden. Insofern ist für die Kreisebene von einem vielschichtigen und nach Aufgabenbereichen strukturierten Entscheidungssystem auszugehen.

Der besonders große Einfluss des Hauptverwaltungsbeamten auf die Kommunalpolitik in den Kreisen steht aus Sicht der Kreistagsmitglieder in engem Zusammenhang mit seiner Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Je größer die Bedeutung der staatlichen Aufgaben von den Befragten eingeschätzt wurde, desto eher wurde auch ein größerer Einfluß des Oberkreisdirektors bzw. des hauptamtlichen Landrats wahrgenommen. Der große Einfluss des Kreisausschusses steht dagegen kaum in Beziehung zu seiner Mitwirkung an Entscheidungen des Hauptverwaltungsbeamten in seiner Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde, da diese Mitwirkung quantitativ viel zu selten zum Tragen kommt. Die besondere Stellung des Kreisausschusses ergibt sich vielmehr aus seiner Vorbereitungs- und Entlastungsfunktion gegenüber dem Kreistag einerseits und seiner Besetzung durch einflussreiche Kreistagsmitglieder andererseits.

Auch den Kreistagsfraktionen wurde von den Befragten ein großer Einfluß auf die Kommunalpolitik zugesprochen. Hintergrund dafür ist die ausgesprochen starke Parteipolisierung der Kreisebene im Vergleich zur Gemeindeebene. Die großen Differenzen zwischen den politischen Parteien, die auf der Kreisebene in ländlichen und städtischen Regionen gleichermaßen vorliegen, resultieren allerdings weniger aus programmatischen Unterschieden. Die starke Stellung der Parteien beruht vielmehr auf der Vermittlungs- und Integrationsfunktion der Parteien, die im großen, wenig überschaubaren und aufgrund seiner Stellung als Gemeindeverband heterogenen Kreis eine herausragende Bedeutung hat. Dass die Parteipolisierung in den ländlichen Kreisen nach außen weniger stark zutage tritt, liegt an der Überlagerung durch die besondere Machtstellung des Hauptverwaltungsbeamten, die in ländlichen Kreisen um einiges stärker ausgeprägt ist als in städtischen Kreisen.

Die Parteipolitisierung und der damit einhergehende große Gegensatz zwischen den Mehrheitsfraktionen und Minderheitsfraktionen in den Kreistagen bestimmt im Wesentlichen auch die Einschätzung der Bedingungen der Gremienarbeit durch die Kreistagsmitglieder. Lediglich hinsichtlich besonders großer und besonders geringer Erschwernisse der Kreistagsarbeit besteht Einhelligkeit. Als besonders belastend wird der Informationsvorsprung der Verwaltung, die unzulängliche eigene Finanzausstattung der Kreise sowie die geringe Entscheidungsautonomie durch staatliche Vorgaben empfunden. Keine oder nur geringfügige Belastungen stellen dagegen die soziale Zusammensetzung der Kreistage, die Organisation der Gremienarbeit und die ehrenamtliche Tätigkeit der Kreistagsmitglieder dar.

Da sich die kommunale sowie die staatliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen zum Zeitpunkt der schriftlichen Befragung in einer Umbruchsituation befand, wird auch der Stand der Verwaltungsreformen aus Sicht der Kreistagsmitglieder in der Untersuchung behandelt. Die Abschaffung der Doppelspitze aus ehrenamtlichem Landrat und Oberkreisdirektor durch die Einführung des hauptamtlichen Landrats wurde von den Befragten insgesamt eher negativ bewertet, was im Wesentlichen auf die weitere Schwächung der Vertretungskörperschaft auf der Kreisebene gegenüber der hauptamtlichen Verwaltung zurückzuführen ist. Zu berücksichtigen sind dabei allerdings unterschiedliche Erwartungshaltungen der Mehrheits- und Minderheitsfraktionen in den Kreistagen, die in gleicher Weise beim etwas positiveren Urteil über die Einführung direktdemokratischer Elemente in die Kreisordnung (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) zum Tragen kommen. In beiden Fällen war die Einschätzung davon beeinflusst, welche Vorteile die Reformmaßnahmen aus Sicht der Befragten zur Erhaltung oder Durchbrechung der politischen Mehrheitsverhältnisse bieten.

Daneben setzten sich die Kreistagsmitglieder zum Zeitpunkt der Befragung offensichtlich intensiv mit der Verwaltungsmodernisierung allgemein und mit der Verwaltungsstrukturreform im Land im Besonderen auseinander. Bei der Modernisierung der eigenen Verwaltung kann gezeigt werden, dass die Befragten sich zwar ein effizienteres und bürgerorientiertes Verwaltungshandeln wünschen, die eigene Bereitschaft zur Unterstützung der Modernisierungsmaßnahmen (etwa durch Rückzug der Politik auf »strategische Entscheidungen«) allerdings schwächer ausgeprägt ist. Die Diskussion um die Verwaltungsstrukturreform schlug sich bei der Untersuchung nicht nur in der allgemeinen Forderung nach einer stärkeren Aufgabendelegation von oben nach unten, insbesondere bei der Sozialhilfe nieder. Wie anfänglich auf der Landesebene diskutiert, forderte eine ganze Reihe von Kreistagsmitgliedern vielmehr auch eine Ab-

schaffung der Landschaftsverbände. Trotz der Umbruchsituation in der eigenen Verwaltung wie in der Verwaltung des Landes sieht die Mehrheit der Befragten der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kreisebene optimistisch entgegen.

Die Arbeit »Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens« ist als Band 37 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.

### *Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen*

Bearbeiter: Peter Lüttmann

Die Arbeit befasst sich mit den Verwaltungsräten der kommunalen Sparkassen. Durch die Bewertung der rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Verwaltungsräte und der Aufsichtsräte sowie der im November 2000 durchgeführten Befragung von Verwaltungsratsmitgliedern und Sparkassenvorständen sollen die Bedingungen aufgezeigt werden, unter denen der Verwaltungsrat einer kommunalen Sparkasse seine komplexen Aufgaben effizient erfüllen kann.

Die Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel. Nach der Einleitung, die den Forschungsansatz umschreibt, wird die Methode der für dieses Projekt durchgeführten empirischen Erhebung beschrieben. Es folgt ein Blick in die Sparkassengeschichte, der deutlich macht, wie sich die Organverfassung der Sparkassen im Laufe der Zeit verändert hat. Danach wird umfänglich das Aufgabengebiet des Verwaltungsrates in einer mit dem Aufsichtsrat der Aktiengesellschaft vergleichenden Betrachtungsweise beschrieben. Dabei wird ausgehend von der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen auch die Rechtslage der anderen Bundesländer erörtert. Im nächsten Kapitel wird - wieder im Vergleich zum Aufsichtsrat - auf die Größe und Wahl der Verwaltungsräte eingegangen. Danach wird die tatsächliche personelle Zusammensetzung (sog. Sozialprofil) der westfälisch-lippischen Verwaltungsräte erläutert. Dem Schlusskapitel bleibt die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse vorbehalten.

Der historische Rückblick hat gezeigt, dass die Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind. Bis zu ihrer Einführung durch die sog. Bonner Entwürfe wurden die Sparkassen von nur einem Organ - dem Sparkassenvorstand - gelenkt. Motiv der »Organteilung« war einerseits eine Entlastung des damaligen ehrenamtlich tätigen Sparkassenvorstandes, der zwar formell die alleinige Entscheidungsgewalt und Verantwortung besaß, faktisch aber Entscheidungen der hauptamtlichen Sparkassenleiter »abnickte«. Andererseits

erhoffte man sich durch die Organteilung eine Stärkung der Sparkassen im Wettbewerb. Vorbild der Organteilung war die Organverfassung der Aktiengesellschaft.

Aufgrund der Vorbildfunktion des Aktienrechts überrascht es nicht, dass sich das Aufgabengebiet des Verwaltungsrates weitestgehend mit dem des Aufsichtsrates deckt. Beide Organe haben vor allem die Geschäftsführung des Vorstandes zu überwachen. Sie haben das Handeln der Vorstände im Kern an den Maßstäben »Rechtmäßigkeit« und »Zweckmäßigkeit« zu überprüfen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Überwachungstätigkeit ist die Versorgung der Aufsichtsorgane mit ausreichenden Informationen. Zwar sind die rechtlichen Möglichkeiten des Verwaltungsrates und des Aufsichtsrates hierzu im Wesentlichen gegeben. Dem Verwaltungsrat kann dabei insbesondere nicht das Bankgeheimnis entgegengehalten werden. Tatsächlich kann aber von einem »faktischen Informationsdefizit« der Verwaltungsräte gesprochen werden. Das zeigt sich z. B. am Umgang mit Sitzungsvorlagen, die bei vielen Sparkassen nur »zur Einsicht« bereit gehalten werden, was eine angemessene Sitzungsvorbereitung der Verwaltungsratsmitglieder zwar nicht unmöglich macht, aber doch erheblich erschwert.

Durch die Befragung konnten Erkenntnisse über die praktische Tätigkeit der Verwaltungsräte (wie z.B. Sitzungshäufigkeit und -dauer) gewonnen werden. Die gewonnenen Daten ermöglichen zudem die Erstellung eines Sozialprofils der Verwaltungsräte u.a. nach Berufsgruppen, Bildungsabschluss, Alter und parteipolitischer Zusammensetzung. Insofern liefert die Arbeit einen Beitrag zur Rechtstatsachenforschung im Sparkassenrecht.

Anhand der gewonnenen Daten wurde insbesondere überprüft, ob der an die Gewährträger gerichtete Vorwurf, beim Verwaltungsrat handele es sich um ein rein politisch besetztes Organ, bei dem es auf die Qualifikation der Organmitglieder nicht ankomme, gerechtfertigt ist. Insgesamt muss dieser Vorwurf relativiert werden.

Zunächst ist die politische Besetzung bereits durch die Tatsache bedingt, dass mit dem Rat/Kreistag ein politisches Gremium über die Besetzung des Organs zu entscheiden hat. Dies ist aus Gründen demokratischer Legitimation auch zwingend erforderlich. Abgelehnt wird deshalb eine »Teilverlagerung« dieser Entscheidung auf die Aufsichtsbehörde als Lösungsvorschlag für eine »Entpolitisierung« der Verwaltungsräte (wie in Bayern).

Im Kern geht es daher nur um den Vorwurf, dass »sachfremde Kriterien« (z.B. langjährige Parteimitgliedschaft) die Auswahl der Verwaltungsrats-

mitglieder beeinflussen, während »sachgemäße«, nämlich die an der Qualifikation der Mitglieder orientierten Auswahlkriterien, unberücksichtigt bleiben. Zwar sind die Verwaltungsratsmitglieder in aller Regel langjährige Parteimitglieder (96 %) mit entsprechender kommunalpolitischer Erfahrung (89 %). Auch lässt sich bei den Gewährträgern eine geringe Neigung feststellen, sachkundige Bürger in die Verwaltungsräte zu wählen (Quote: 16 %). Wenn man die Gruppe der Beschäftigtenvertreter außer Betracht lässt, zeigt sich aber vor allem ein - wenn auch formal - sehr hohes Bildungsniveau. Fast die Hälfte der Verwaltungsratsmitglieder verfügt über ein abgeschlossenes Fachhochschul- bzw. Hochschulstudium, wobei die Gruppe der studierten Wirtschaftswissenschaftler mit 24 % die größte ist. Auch konnte nachgewiesen werden, dass die Kreditausschüsse sich vornehmlich aus der Gruppe der »dienstälteren« Verwaltungsratsmitglieder zusammensetzen, was ebenfalls nicht für eine »sachfremde« Besetzung spricht, da so die Erfahrung der Verwaltungsratsmitglieder in diesem Gremium genutzt werden kann. Die Forderung, bei der Zusammensetzung der Verwaltungsräte vielfältige Berufsgruppen zu berücksichtigen, ist insofern berechtigt, als dadurch das Fachwissen gebündelt wird, welches für die Aufgabenerfüllung im Verwaltungsrat nötig ist. Angesichts der tatsächlichen Zusammensetzung der Verwaltungsräte muß diese Forderung allerdings als erfüllt angesehen werden, da in den Verwaltungsräten neben Angehörigen des öffentlichen Dienstes (35 %) vor allem auch Selbständige und »Freiberufler« (21 %) und leitende Angestellte (10 %) tätig sind. Keiner Erwerbstätigkeit gehen 21 % der Verwaltungsratsmitglieder nach (Rentner/Pensionäre bzw. Hausfrauen/-männer). Die Forderung, Kundenvertreter in die Verwaltungsräte zu wählen, wird in der Untersuchung abgelehnt, da dies nicht der gesetzlichen Stellung des Verwaltungsrates als Überwachungsorgan entspricht, sondern ihn zum Repräsentationsorgan »herabstuft«. Der richtige Ort für diese »Beziehungspflege« ist nicht der Verwaltungsrat, sondern ein Beirat. Für nicht erforderlich gehalten wird eine gesetzliche Konkretisierung sparkassenrechtlicher Wählbarkeitsvoraussetzungen, um die Qualifikationsanforderungen an das einzelne Verwaltungsratsmitglied zu erhöhen. Im Übrigen verbleibt es bei folgenden Vorschlägen: Plädiert wird für eine Verkleinerung der Verwaltungsräte, da die tatsächlich anzutreffende Gremiengröße einer effektiven Aufgabenerfüllung entgegensteht, eine verbesserte Informationsversorgung der Verwaltungsräte und eine Verbesserung der Weiterbildungsangebote der Sparkassenverbände.

Alle diese Forderungen können bereits *de lege lata* erfüllt werden. Die Verkleinerung der Gremien liegt in der Hand der Gewährträger, da das Sparkassengesetz nur Höchstzahlen vorschreibt. Nur bei der Frage der Informationsversorgung ist eine Änderung des Sparkassengesetzes in

Betracht zu ziehen. Eine klare gesetzliche Regelung könnte die Informationsversorgung des Verwaltungsrates eindeutig als »Bringschuld« der Sparkassenvorstände formulieren.

Die Arbeit wird im Jahr 2002 als Band 40 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts veröffentlicht werden.

*Zusammenarbeit zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden beim Vollzug der Sozialhilfesaufgaben in Nordrhein-Westfalen*

Bearbeiter: Ansgar Hörster

Die Sozialhilfe befindet sich in einem Reformprozess. Der Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen und der damit verbundenen Ausgaben haben insbesondere die kommunalen Sozialhilfeträger in den letzten Jahren verstärkt dazu veranlasst, die Sozialhilfeverwaltung einer kritischen Überprüfung im Hinblick auf Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen zu unterziehen. Die sich daran anschließenden Optimierungsmaßnahmen zur besseren Steuerung und zur Kostensenkung der Sozialhilfe stehen nicht selten im Zusammenhang mit der allgemeinen Modernisierung der Kommunalverwaltung durch die Einführung des sog. Neuen Steuerungsmodells. Im kreisangehörigen Raum ergeben sich für den Vollzug der Sozialhilfesaufgaben besondere Bedingungen daraus, dass der Kreis zur Durchführung der Aufgaben in großem Umfang die kreisangehörigen Gemeinden heranzieht. Seit etwa 1995 sind zahlreiche gesetzliche Veränderungen und verwaltungspraktische Maßnahmen zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit festzustellen. Die Darstellung und Analyse dieses Reformprozesses steht im Mittelpunkt der Arbeit. Die Untersuchung konzentriert sich auf Nordrhein-Westfalen. Auf die Besonderheiten in den übrigen Bundesländern wird vergleichend eingegangen, um weitere Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Zur Erhebung der empirischen Daten hat Anfang des Jahres eine schriftliche Umfrage bei den 31 Kreisen stattgefunden. An dieser Umfrage haben sich alle Kreise beteiligt, so dass für Nordrhein-Westfalen ein umfänglicher Überblick gegeben werden kann.

Nach einem einleitenden 1. Teil, in dem in die Thematik eingeführt wird und die methodischen Grundlagen geklärt werden, geht es im 2. Teil der Arbeit zunächst darum, den Gestaltungsspielraum der Sozialhilfeverwaltung »vor Ort« für eine effektive und effiziente Leistungsgewährung zu bestimmen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der nicht selten anzutreffenden Behauptung, dass die Sozialämter aufgrund der engen gesetzlichen Vorgaben nicht oder jedenfalls nur sehr begrenzt in der Lage seien, die Kosten der Sozialhilfe zu senken. Zunächst werden die bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen für den Vollzug des Bundessozial-

hilfegesetzes in fachlich-inhaltlicher Hinsicht untersucht. Beim BSHG handelt es sich um eine sehr stark durchnormierte Regelungsmaterie, die einen eigengestaltbaren Entscheidungsspielraum der Kommunen im Sinne einer »echten« Selbstverwaltung nur eingeschränkt zulässt. Allerdings verbleiben der örtlichen Sozialhilfeverwaltung gerade im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt Vollzugsspielräume. Dies betrifft sowohl die Feststellung des notwendigen Hilfebedarfs als auch die Ausgestaltung der konkreten Hilfeleistung. Diese Optimierungsmöglichkeiten werden von der Verwaltungspraxis zunehmend erkannt und aufgegriffen. Die wesentlichen Maßnahmen, die im gegenwärtigen Reformprozess eingesetzt werden, um die Sozialhilfe wirksam zu steuern und die Effektivität und Effizienz zu verbessern, betreffen die Bereiche Zugangs- und Auswegberatung, Hilfeplanung und Case-Management, Verselbständigungshilfen, Pauschalierung, Unterhaltsheranziehung und Mißbrauchsbekämpfung. Besondere Bedeutung kommt unterstützend der Personalentwicklung sowie einem optimierten Controlling zu.

Der 3. Teil der Arbeit untersucht die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für den Sozialhilfevollzug im kreisangehörigen Raum. Vor allem werden die rechtlichen Vorgaben für die Zusammenarbeit zwischen den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden bei der Heranziehung zur Aufgabendurchführung beleuchtet. Dabei werden auch die Veränderungen dargestellt und untersucht, die die gesetzlichen Grundlagen in dem Untersuchungszeitraum sowohl im Hinblick auf die Zuständigkeiten wie auch auf die Bedingungen für das Zusammenwirken von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden erfahren haben. Dem Land kommt die wesentliche Gestaltungsmacht für die Bestimmung der organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu. Nachdem der Bundesgesetzgeber die Zuständigkeitsfestlegung in Bezug auf den örtlichen Sozialhilfeträger kürzlich gelockert hat, können die Länder auch kreisangehörige Gemeinden ganz oder teilweise zu örtlichen Trägern bestimmen. Im Übrigen kann das Land für die Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Gemeinden die Bedingungen bestimmen. Dieser Rahmen ist trotz der Gesetzesänderungen, die in einigen strittigen Fragen Rechtsklarheit geschaffen haben, nach wie vor lückenhaft, so dass es für wichtige Fragen - etwa zum Umfang der Aufsichtsbefugnisse oder zum Selbsteintrittsrecht des Kreises - einer dogmatischen Einordnung bedarf. Hinsichtlich der Aufsichtsbefugnisse sind die Regeln der Fachaufsicht in staatlichen Auftragsangelegenheiten der Kommunen grundsätzlich übertragbar. Eine weitere rechtliche Klärung ergibt sich aus der Einordnung der Heranziehung als unechte Delegation. Die entsprechende Anwendung dieser Regeln ist allerdings nur dann möglich, wenn sich aus den landesrechtlichen Bestimmungen nicht etwas anderes ergibt. Die

finanziellen Rahmenbedingungen haben sich für das Heranziehungsverhältnis insoweit geändert, als landesrechtlich nunmehr eine zwingende Kostenbeteiligung der herangezogenen Gemeinden in Höhe von 50 % an den Zweckausgaben angeordnet und eine hiervon abweichende Kostenverteilung durch Vereinbarung ausdrücklich zugelassen werden. Damit ist das nach bisherigem Recht als Reformhindernis erkannte Auseinanderfallen von Durchführungs- und Finanzverantwortung beseitigt und dem kreisangehörigen Raum ein großer Gestaltungsspielraum der Finanzbeziehungen eingeräumt worden. Im Hinblick auf die gesetzlich vorgesehenen Finanzregeln ergeben sich Abgrenzungsprobleme. Ein zwischengemeindlicher Härteausgleich und die Festlegung einer von 50 % abweichenden Beteiligungsquote für alle Gemeinden kann nach hier vertretener Ansicht nicht im Rahmen einer Härtefallsatzung angeordnet werden, sondern bedarf einer abweichenden Vereinbarung. Die Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden zum Sozialhilfefollzug erweist sich unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und Effizienz als ein geeignetes Instrument, im kreisangehörigen Raum durch differenzierte Lösungen einerseits eine möglichst lebensumfeld- und betroffenennahe Bedarfsermittlung und Hilfeleistung zu ermöglichen und andererseits die Verwaltungskraft-, Koordinierungs-, Spezialisierungs- und Ausgleichsvorteile der Kreisebene zur Geltung zu bringen. Aufgrund der Annahmen der Prinzipal-Agent-Theorie sowie der Erkenntnisse zu interessengeleiteten Mehrebenensystemen und der Begrenztheit hierarchischer Steuerungsmittel wird die Bedeutung einer finanziellen gemeindlichen Interessenquote als wirksames Lenkungsmittel im Sinne einer »Folgenführbarkeit« betont.

Im Mittelpunkt der Untersuchung im 4. Teil der Arbeit steht die Verwaltungspraxis in den nordrhein-westfälischen Kreisen seit 1995. Zunächst wird die Heranziehungspraxis der Kreise dargestellt. Es wird auf den Heranziehungsumfang, den Einsatz von Steuerungsmitteln, die Problem- und Konfliktlagen sowie die seit 1995 ergriffenen Maßnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und seinen Gemeinden bei der Sozialhilfe eingegangen. Alle Kreise haben von der Heranziehungsermächtigung Gebrauch gemacht und den Gemeinden grundsätzlich die Aufgabendurchführung in weitem Umfang übertragen. Im landesweiten Vergleich finden sich aber sehr unterschiedliche Vorbehalte eigener Ausführungszuständigkeiten und Zustimmungsmöglichkeiten. Ebenso unterschiedlich sind die dafür genannten Begründungen, die im Wesentlichen auf kreisspezifische Besonderheiten, fachliche und finanzielle Aspekte hinweisen. Die Ergebnisse der Umfrage ergeben, dass die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit auf den begrenzten Steuerungsmöglichkeiten des Kreises und den finanziellen Eigeninteressen der Gemeinden beruhen. Im Hinblick auf die Wirksamkeitsanalyse, Planung

und Steuerung der Sozialhilfe ergeben sich weitere Probleme bei der erforderlichen Datengewinnung und Datenanalyse. Als besonders konfliktträchtig werden die Bereiche »fehlerhafte Sachbearbeitung«, »Aufsichtsmaßnahmen« und »Datenaustausch« genannt. Die seit 1995 eingeleiteten Reformüberlegungen betrafen vor allem die Einführung einer unmittelbaren Finanzbeteiligung der Gemeinden, um die negativen Auswirkungen des Auseinanderfallens von Durchführungs- und Finanzverantwortung zu beseitigen. Den Ausgangspunkt markiert dabei vor allem die Vereinbarung im Kreis Aachen, der in der Folgezeit als »Aachener Modell« Modellcharakter und Reformschubkraft zugekommen ist. Verhandlungen fanden in fast allen Kreisen statt. Sie scheiterten zumeist daran, dass die widerstreitenden finanziellen Interessen der Gemeinden nicht konsensual in Übereinstimmung gebracht werden konnten. Die aus der unklaren Rechtslage resultierende Rechtsunsicherheit war demgegenüber offensichtlich kein Hindernis, da durch die ausdrückliche gesetzliche Absicherung kein weiteres Vorhaben gefördert wurde. Vor der Einführung der gesetzlichen Pflichtbeteiligung ist es in elf Kreisen zu einer einvernehmlichen Kostenbeteiligung der Gemeinden gekommen, die sich vor allem im Hinblick auf die Höhe der Beteiligungsquote, die Einrichtung eines zwischengemeindlichen Finanzausgleichs und die Vereinbarung von bestimmten Zielen oder Budgets unterscheiden. Die mit den Modellvorhaben verfolgten Ziele konnten nach übereinstimmender Ansicht erreicht werden. Lediglich das Modell einer gemeindlichen Beteiligungsquote von 2 % hatte sich nicht bewährt. Weitere Maßnahmen der Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Kreis und seinen Gemeinden betrafen die Veränderung des Heranziehungsumfangs. Vor allem im Bereich der Hilfe zur Arbeit wurde die Verantwortlichkeit für bestimmte Aufgaben beim Kreis angesiedelt oder bei Beschäftigungsgesellschaften kreisweit zusammengefasst. Darüber hinaus lässt sich in der Zusammenarbeit zwischen Kreis und Gemeinden eine Tendenz zu verstärkter Kooperation im Sinne partnerschaftlich-gleichberechtigter Zusammenarbeit feststellen. Dem entspricht ein Rückzug des Kreises aus der unmittelbaren »hierarchischen« Einflussnahme auf die Arbeit der gemeindlichen Sozialämter. Statt dessen werden die Aufsichts-, Planungs- und Koordinierungsfunktionen vorrangig durch die Steuerungsmittel Moderation und Beratung, Projektgruppenarbeit, Koordinierungsgremien und Schulungen sowie durch ein verbessertes Controlling verfolgt. Eine weitere Veränderung der Heranziehungspraxis hat sich durch die Einführung der gesetzlichen Pflichtbeteiligung ergeben. Danach tragen die Gemeinden im Falle der Heranziehung die Hälfte der Zweckausgaben, wenn nichts anderes zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden vereinbart wird. Diese gesetzliche Pflichtquote hat den Kompromissdruck auf die kreisangehöri-

gen Gemeinden wesentlich erhöht und dazu geführt, dass nun in keinem Kreis mehr die frühere Umlagefinanzierung gilt. Die Kreise haben von der ganzen Bandbreite der gesetzlich eröffneten Möglichkeiten Gebrauch gemacht: Es gibt Kreise mit hälftiger Kostenbeteiligung ohne Härteausgleich, Kreise mit hälftiger Kostenbeteiligung mit Härteausgleich sowie Kreise mit abweichenden Vereinbarungen, die etwa unterschiedliche Beteiligungsquoten mit und ohne Härteausgleich oder Sonderregelungen für bestimmte Aufgaben vorsehen. Die Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen hat sich als Motor innovativer Reformmaßnahmen bei der Sozialhilfeverwaltung erwiesen und schließlich auch die Gesetzgebung zu unterstützender Regelungstätigkeit angestoßen, so dass ein über Jahrzehnte bestehendes »Reformhindernis« beseitigt werden konnte. Insoweit haben sich Verwaltungspraxis und Gesetzgebung gegenseitig befruchtet. Der Unterschiedlichkeit der Strukturen und Bedingungen des kreisangehörigen Raums entspricht die Unterschiedlichkeit der tatsächlichen Ausgestaltung der Heranziehung. Insoweit lässt das Landesrecht auch die notwendigen Gestaltungsfreiräume zu und ermöglicht differenzierte Lösungen. Der Frage, wie die Interessen der Gemeinden in Richtung eines optimalen Aufgabenvollzugs gelenkt werden können, kommt wesentliche Bedeutung zu. Diese Steuerung erfolgt verstärkt auf nicht hierarchischem Wege im Rahmen partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Dies verlangt auch die durch die unmittelbare Finanzbeteiligung gestiegene Eigenverantwortung der Gemeinden. Die objektiven Effekte der eingeleiteten Verwaltungsreformen sind nur bedingt in den Statistiken ablesbar. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Datenqualität mit Mängeln behaftet ist. Zudem ist eine objektive Erfolgsmessung der Sozialhilfeverwaltung kaum möglich. Jede Ausgestaltung der Heranziehung muss aus Sicht der Interessensteuerung stets hinter einer echten Aufgabenzuständigkeit zurückbleiben. Die Möglichkeit der Bestimmung kreisangehöriger Gemeinden zu örtlichen Trägern ist nunmehr eröffnet. Das Land hat die Einführung der gemeindlichen Pflichtbeteiligung mit dem Programm verknüpft, die Auswirkungen einer Zuständigkeitsverlagerung zu erproben, und entsprechende Erwartungen begründet. Ob und inwieweit sich die mit der Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden beim Sozialhilfevollzug verbundenen Probleme auch in Zukunft weiter stellen werden, hängt vom Landesgesetzgeber und dessen Willen zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch von einer möglichen Zusammenfassung von Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeverwaltung ab. In jedem Fall kann eine noch so effektive und effiziente Sozialhilfeverwaltung die Gesamtproblematik der Sozialhilfe nicht lösen.

Die Arbeit wird im Jahr 2002 als Band 41 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts publiziert werden.

## **b) Laufende Projekte:**

### *Das Haushaltsrecht in der Reform*

Bearbeiter: Institutsleiter Dr. Hermann *Pünder*, LL.M.

Auf allen Ebenen der Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland ist das Haushaltsrecht in die Diskussion geraten. Damit wendet sich die immerwährende Auseinandersetzung um notwendige Verwaltungsreformen nach der kommunalen Funktional- und Gebietsreform der siebziger Jahre nunmehr dem Binnenbereich von Verwaltungsträgern zu. Bislang wurde die Auseinandersetzung vorwiegend unter verwaltungsbetriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt. Auch die verwaltungspolitische Diskussion ist mittlerweile fortgeschritten. Erste Reformschritte wurden bereits vorgenommen. Demgegenüber kommt die verwaltungsrechtliche Auseinandersetzung erst langsam in Gang. Unklar bleibt insbesondere, durch welche Instrumente sich die Reformvorstellungen rechtlich verwirklichen lassen. Zudem bleiben viele der von den Reformern in der gegenwärtigen Diskussion gebrauchten Begriffe - etwa der des Kontraktmanagements - rechtsdogmatisch unbestimmt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Analyse, die auch rechtswissenschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt, an der Zeit zu sein.

Die als Habilitationsprojekt angelegte Untersuchung erörtert auch das überkommene Haushaltsrecht. Dass mittlerweile verschiedene normative Anpassungen an die Reformvorstellungen vorgenommen wurden, steht dem nicht entgegen. Zum einen ist die Reformdiskussion nur vor dem Hintergrund der bislang geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen verständlich. Zum anderen besteht die Gefahr, dass deren Vorzüge in der – zumindest im Schrifttum, aber auch in der Reformpraxis anzutreffenden – Modernisierungseuphorie untergehen.

Vorreiter der Reformbewegung sind die Kommunen. Deshalb ist die Kommunalverwaltung das Referenzgebiet der Untersuchung. Außerdem entspricht das kommunale Haushaltsrecht in seinen Grundzügen dem staatlichen Haushaltsrecht und dem Haushaltsrecht anderer Verwaltungsträger. Auf Besonderheiten ist Rücksicht zu nehmen.

Die Untersuchung bedient sich der Methode des Vergleichens. Verglichen wird das herkömmliche Haushaltsrecht mit den Reformvorstellungen. Vergleichspunkt ist ein aus der Reformdiskussion abgeleitetes und normativ verankertes Zielepaar, das in seinen einzelnen Elementen und seiner Gesamtheit das *tertium comparationis* der Untersuchung bilden und als ein offengelegter Bewertungsmaßstab dienen soll. Das hergebrachte Haushaltsrecht und die Vorschläge für ein »neues kommunales Finanzma-

nagement« sollen daraufhin verglichen werden, ob, inwieweit und auf welche Weise gewährleistet wird, dass die kommunale Haushaltswirtschaft den Erfordernissen einer sowohl demokratisch legitimierten als auch einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung genügt.

Die methodischen Überlegungen bestimmen die Konzeption der Erörterung. Zunächst geht es um das herkömmliche Haushaltsrecht. Dabei wird zuerst herausgearbeitet, welches Grundmodell den Bestimmungen des kommunalen Haushaltsrechts zugrunde liegt, sowie inwieweit damit die Zielvorgaben des Haushaltsrechts erreicht werden. Danach geht es um die hergebrachten Modifikationen des Grundmodells und deren Analyse mit Blick auf die dem Haushaltsrecht zugrundeliegenden Ziele. Im Mittelpunkt der dann folgenden Untersuchung steht die Reform des kommunalen Haushaltsrechts und die Frage, ob, inwieweit und auf welche Weise sich die Reformvorschläge umsetzen lassen und sich ihre Umsetzung - ggfs. unter Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen - empfiehlt. Dabei zeigt sich, dass die Gestaltungsspielräume zwar weit, aber nicht unbegrenzt sind. Den Abschluss der Arbeit bilden rechtssatzförmig formulierte Vorschläge für eine Neugestaltung der Gemeindeordnung, der Gemeindehaushaltsverordnung und der Gemeindekassenverordnung.

### *Rechtsfragen kommunaler Arbeitsmarktpolitik*

Bearbeiter: Thomas *Harks*

Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Thema für die Kommunen. Wenn Arbeitslose Sozialhilfe beziehen, führt das zu einer Belastung der kommunalen Haushalte. Deshalb sind viele Kommunen in den vergangenen Jahren zunehmend in der Arbeitsmarktpolitik aktiv geworden. Sie beschäftigen Sozialhilfeempfänger, zahlen Lohnkostenzuschüsse, führen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch, gründen Beschäftigungsgesellschaften. Manche Kommunen sehen sich längst in die Rolle von »Ersatzarbeitsämtern« gedrängt. Beobachter beklagen derweil einen »Verschiebeparkplatz« zwischen Arbeits- und Sozialämtern: Arbeitslose würden häufig zwischen beiden Behörden hin und her geschoben, ohne dass das Problem letztlich beseitigt würde.

Die Untersuchung widmet sich in einem ersten Teil der Rolle der Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure. Um das heutige System der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Kommunen zu verstehen, ist ein Blick auf die historische Entwicklung erforderlich. Ab dem Spätmittelalter war die Armenfürsorge eine Aufgabe der Städte. Arbeitslosigkeit stellte dabei lange Zeit kein eigenständig wahrgenommenes Phänomen dar. Das änderte sich erst während der

Industrialisierung. In der Weimarer Republik wurde Massenarbeitslosigkeit dann zu einem so großen Problem, dass 1927 die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung gegründet und die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde. Seitdem gibt es im Grunde die noch heute bestehende Zweiteilung der Zuständigkeiten zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern. Schon damals wurde beklagt, dass Fürsorgeverbände und Gemeinden Arbeitslose vor allem deshalb für eine begrenzte Zeit beschäftigten, damit diese eine Anwartschaft auf die Sozialversicherungsleistungen der Reichsanstalt erwarben und die Fürsorgekassen nicht mehr belasteten. Allerdings wurde diesem Strukturproblem bei der gesetzlichen Neuregelung der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe in den sechziger Jahren keine Aufmerksamkeit geschenkt. Denn zu dieser Zeit lag die Arbeitslosenquote unter einem Prozent; kaum jemand war länger als ein Jahr arbeitslos. Die Sozialhilfe wurde deshalb nur als letztes Auffangnetz für außergewöhnliche Notlagen gesehen. Überschneidungen oder Konflikte mit dem System der Arbeitsförderung wurden nicht erwartet. Das hat sich erst mit der Massenarbeitslosigkeit der letzten Jahrzehnte deutlich geändert.

Nach einer Auslotung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen für die Arbeitsmarktpolitik schließt der erste Teil der Arbeit mit einer Untersuchung der Kompetenzen der Kommunen. Bedeutsam ist dabei vor allem die »Hilfe zur Arbeit« nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Als örtliche Träger der Sozialhilfe haben die Kreise und kreisfreien Städte gem. § 18 Abs. 2 »darauf hinzuwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet«. Weitere Zuständigkeiten ergeben sich für den Bereich der Jugendhilfe aus dem Achten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII). Auch darüber hinaus gehört die kommunale Arbeitsmarktpolitik als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu dem durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabenbereich der Gemeinden.

Während im zweiten Teil der Arbeit eingehend die einfachgesetzlichen Vorgaben für die kommunale Arbeitsmarktpolitik aus dem BSHG und dem SGB VIII untersucht werden, wird im dritten Teil gleichsam die entgegengesetzte Perspektive eingenommen. Hier werden ausgewählte tatsächliche Aktivitäten der Kommunen rechtlich gewürdigt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Einordnung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften in das System des Kommunalwirtschaftsrechts. Dabei wird herausgestellt, dass allein die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen noch keinen öffentlichen Zweck im Sinne des § 107 GO NW darstellt. Demgegenüber kann die sozialpädagogische Betreuung und arbeitstherapeutische Förderung von Langzeitarbeitslosen eine wirtschaftliche Betätigung durchaus legitimieren. Ein weiterer Schwerpunkt der Untersuchung kommunaler Aktivitäten liegt bei der Vergabe von Auf-

trägen. Hier wird dargestellt, inwieweit Kommunen bei der Auftragsvergabe arbeitsmarktpolitische Zwecke verfolgen dürfen und in welchem Rahmen sie Beschäftigungsträger - etwa kommunale Beschäftigungsgesellschaften - berücksichtigen dürfen. Vergaberechtlich geht es dabei unter anderem um sogenannte »vergabefremde Zwecke« und um »In-House«-Geschäfte.

Der vierte und letzte Teil der Arbeit schließt den Rahmen der Untersuchung und greift das im ersten Teil beschriebene Nebeneinander von Arbeits- und Sozialämtern wieder auf. Seit Mitte der neunziger Jahre gibt es eine Reihe von Initiativen zur Kooperation. Schließlich ist am 1. Dezember 2000 ein Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe in Kraft getreten. Dieses Gesetz enthält Experimentierklauseln, die im Rahmen von Modellvorhaben eine engere Zusammenarbeit als bisher ermöglichen. Dies wird zum Anlaß genommen, die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Vorgaben für derartige Kooperationen zu untersuchen.

### *Die Bedeutung des Regionalprinzips für den Internet Einsatz kommunaler Sparkassen*

Bearbeiter: Volker Schepers

Das Internet als modernes Informations- und Kommunikationsmedium gewinnt in Gesellschaft und Wirtschaft zunehmend an Bedeutung. Dies gilt auch für den Bereich der Finanzdienstleistungen. So stellt die bloße Präsenz eines Kreditinstitutes im weltweiten Datennetz heute schon nahezu eine Selbstverständlichkeit dar, ebenso wie die Ermöglichung einfacher Kontotransaktionen über dieses Medium. Mehr und mehr nehmen darüber hinaus andere Leistungen an Wichtigkeit zu, wie beispielsweise der Online-Wertpapierhandel und die Bereitstellung virtueller Marktplätze. Dieser Entwicklung kann sich kein Kreditinstitut, das im Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben will, dauerhaft verschließen. Das Projekt untersucht, welche Bedeutung dem sogenannten Regionalprinzip für den Internet Einsatz der kommunalen Sparkassen zukommt.

Der erste Teil der Arbeit gibt einen Überblick über die Nutzung des Internets im Bereich der Finanzdienstleistungen und stellt ferner die Aktivitäten der Sparkassenorganisation auf diesem Gebiet ausführlich dar. Dazu gehört vor allem das Konzept des zentralen Finanzportals, das unter der Adresse »www.sparkasse.de« eingerichtet wurde. Von diesem Portal aus, auf dem selbst keinerlei Geschäftsabschlüsse möglich sind, wird der Besucher unter anderem zu den Internetseiten einzelner Sparkassen weitergeleitet. Des Weiteren geht die Arbeit auf die Gründung des ein-

heitlichen und bundesweit tätigen Online-Brokers der Sparkassenorganisation ein, der im August 2001 seine Arbeit aufgenommen hat. Schließlich werden die Sparkassenaktivitäten im Bereich virtueller Marktplätze erläutert.

Im folgenden Teil widmet sich die Arbeit dem Regionalprinzip. Aufgrund ihrer Organisationsform als Anstalten des öffentlichen Rechts sind die kommunalen Sparkassen an diesen Grundsatz gebunden, der ihre geschäftliche Betätigung räumlich beschränkt und damit in einem Spannungsverhältnis zur Nutzung des weltweit zugänglichen Internets steht. Die Untersuchung konzentriert sich auf die normativen Grundlagen sowie den Geltungsumfang des Regionalprinzips, um auf der Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse die Internetaktivitäten der Sparkassen rechtlich beurteilen zu können. Als Grundlage für die gesetzliche Herleitung des Regionalprinzips kommen zunächst Art. 28 Abs. 2 GG und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen in Betracht. Art. 28 Abs. 2 GG beschränkt die Verbandskompetenz der Gemeinden grundsätzlich auf die Befassung mit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Wegen des in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Gesetzesvorbehalts kann dieser Aktionsradius jedoch durch den Landesgesetzgeber in gewissem Umfang erweitert werden. Dementsprechend wird anschließend auf die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Sparkassenrecht der Länder eingegangen. Die Darstellung untergliedert sich dabei in die Abhandlung der Regelungen über die Werbung von Sparkassen, über das Aktiv- und Passivgeschäft sowie über sonstige Dienstleistungsgeschäfte.

Anknüpfend an das im vorhergehenden Abschnitt gefundene Ergebnis wird im dritten Teil der Arbeit zunächst die Zulässigkeit des Interneteneinsatzes der kommunalen Sparkassen anhand der derzeit geltenden Rechtslage überprüft. Bezüglich des Interneteneinsatzes durch eine einzelne kommunale Sparkasse erscheint zum einen problematisch, inwieweit schon die Homepage eine unzulässige - weil über den eigenen Geschäftsbereich zwangsläufig hinausreichende - Einzelwerbung darstellt. Des Weiteren wird geklärt, in welchem Umfang Geschäftsabschlüsse über das Internet einerseits mit Kunden aus dem eigenen Geschäftsgebiet, hauptsächlich aber mit gebietsfremden Kunden zulässig sind. Sodann geht die Arbeit auf die Zulässigkeit der Kooperationsprojekte der Sparkassenorganisation ein, also vor allem auf das zentrale Finanzportal und den gemeinsamen Online-Broker. Hier ist fraglich, inwieweit solche weitgehenden Kooperationen der Kommunen sich im Rahmen ihrer Verbandskompetenz halten und mit dem von Art. 28 Abs. 2 GG vorgegebenen Prinzip dezentraler Aufgabenverteilung vereinbar sind.

Der vierte und letzte Teil der Arbeit widmet sich der Frage, welche rechtlichen Wege existieren, um den Handlungsrahmen der kommunalen Sparkassen in Bezug auf den Interneteinsatz zu erweitern. Die Untersuchung befasst sich dabei insbesondere mit den Möglichkeiten einer - sowohl vertikalen als auch horizontalen - Kooperation im Sparkassenverbund. Auf der Grundlage der hierzu ermittelten Ergebnisse kann abschließend auch die Frage beantwortet werden, inwieweit eine Veränderung des Sparkassenrechts der Länder überhaupt erforderlich und in welchem Umfang sie gegebenenfalls zulässig ist. Vor einiger Zeit hat der Gesetzgeber Nordrhein-Westfalens durch eine Neufassung des § 107 GO NW eine wirtschaftliche Betätigung gemeindlicher Unternehmen außerhalb des Gemeindegebietes unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen, was jedoch teilweise als verfassungswidrig angesehen wird. Zu prüfen bleibt, ob sich die dazu vorgebrachten Argumente auf den Bereich des Sparkassenwesens übertragen lassen.

### **c) Veranstaltungen**

#### **Die nordrhein-westfälische Gemeindeprüfung in der Diskussion, Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts und des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen am 2. Februar 2001 in Münster**

Aufgaben und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Gemeindeprüfung waren Gegenstand eines Kolloquiums des Freiherr-vom-Stein-Instituts und des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen am 2. Februar 2001 in Münster. Anlass war die aktuelle Diskussion um eine Neuordnung der Gemeindeprüfung in Nordrhein-Westfalen. Anhand der Gemeindeprüfungsmodelle verschiedener Bundesländer sowie eines Gutachtens der Wirtschaftsberatungsgesellschaft *WIBERA* diskutierten Vertreter von Wissenschaft und kommunaler Praxis sowie Innenministerium und Spitzenverbände über mögliche Reformansätze. *De lege lata* findet in Nordrhein-Westfalen gem. §§ 101 ff. GO NW eine örtliche Rechnungsprüfung durch die Gemeinden selbst und gem. § 105 GO NW eine überörtliche Prüfung durch die Bezirksregierungen bzw. die Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden statt.

Der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, wies zu Beginn des Kolloquiums darauf hin, dass Modelle anderer Bundesländer zwar Anregungen geben, aber eine eigene politische Prioritätensetzung in Nordrhein-Westfalen nicht ersetzen könnten. Er regte an, auch einen Verzicht auf die überörtliche Gemeindeprüfung als mögliches Reformmodell zu diskutieren. Professor Dr. Joachim *Wieland* (Universität Bielefeld) beschrieb das Konzept der über-

örtlichen Prüfung in § 105 GO NW als Verdoppelung der örtlichen Rechnungsprüfung durch den Staat. Dies sei eine Umsetzung der Vorgaben aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 78 Abs. 4 S. 1 Verf NW (*»Das Land überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände.«*). Soweit das Land mit Blick auf diese Vorschrift der Landesverfassung eine überörtliche Rechtmäßigkeitskontrolle für erforderlich halte, könne diese organisatorisch in die Kommunalaufsicht integriert werden. Faktisch habe sich die Rechnungsprüfung aber immer mehr von einer Rechtmäßigkeitskontrolle zu einer umfassenden Finanzkontrolle entwickelt. An Stelle der herkömmlichen Prüfung trete zunehmend eine Beratung der Gemeinden und nicht selten auch eine Aufgabenkritik. Eine derartig verstandene Finanzkontrolle stuft *Wieland* aber als Bestandteil des verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Zuständigkeitsbereichs ein. Staatliche Ingerenzen in diesen Bereich seien rechtfertigungsbedürftig. Vor diesem Hintergrund schlug *Wieland* als Organisationsform für eine Gemeindeprüfung, die über die Rechtmäßigkeitsprüfung hinausgeht, ein Körperschaftsmodell vor, das sämtliche Kommunen des Landes beteiligt.

Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Fritz *Behrens*, beklagte, die Diskussion um die überörtliche Gemeindeprüfung habe schon viel zu lange gedauert und zu Verunsicherungen bei den Beteiligten geführt. Es fehle an Prüfern und in einigen Bezirken sei die Prüfung sogar ganz eingestellt worden. Deshalb kündigte der Minister eine Neuregelung noch für das laufende Jahr an. Zunächst müsse jedoch die Frage geklärt werden, was Gemeindeprüfung überhaupt leisten solle. Erst danach lasse sich entscheiden, welche Organisationsform zur Aufgabenerfüllung am besten geeignet sei. *Behrens* forderte, daß die überörtliche Gemeindeprüfung mehr sein müsse als eine reine Rechtmäßigkeitsprüfung. Sie müsse in den Stand versetzt werden, die Gemeinden systematisch in Wirtschaftlichkeits- und Organisationsfragen zu beraten. Allerdings könne ein solches Beratungsangebot mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung für die Kommunen nur freiwillig sein.

Zur Vorbereitung der Neuregelung hatte das Innenministerium die Wirtschaftsberatungsgesellschaft *WIBERA* mit einem Gutachten beauftragt, dessen Ergebnisse Rolf-Dieter *Abel* vorstellte. Danach ist die derzeitige Regelung der überörtlichen Prüfung in Nordrhein-Westfalen wegen ihrer Begrenzung auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung unbefriedigend. Das Gutachten schlägt vor, eine zentrale »Clearingstelle« einzurichten, die Prüft Themen festlegt und externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit der Durchführung beauftragt. Als Präferenzmodell für eine Neuregelung empfiehlt es die überörtliche Gemeindeprüfung in Hessen. Die dortige Praxis stellte Bernhard *Hilpert*, Mitglied des Hessischen Rechnungshofs,

vor. In Hessen liegt die Zuständigkeit für die überörtliche Gemeindeprüfung beim Präsidenten des Landesrechnungshofs. Die Prüfungen selbst werden überwiegend durch externe Dritte durchgeführt. Dabei wird auf Grundlage eines Vergleichs zwischen den Gemeinden festgestellt, ob diese rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich arbeiten. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit des Verwaltungshandelns ist nach *Hilpert*s Aussagen vorrangiges Ziel. Die Ergebnisse sind öffentlich. Dies ist nach *Hilpert*s Einschätzung das einzige, aber auch völlig ausreichende Sanktionsinstrument.

Ebenso wie in Hessen ist auch in Rheinland-Pfalz der Rechnungshof für die überörtliche Prüfung zuständig. Heinrich *Götz*, Mitglied des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, berichtete, daß diese Aufgabe weitgehend an die Landkreise delegiert werde. Ein anderes Organisationsmodell präsentierte Dr. Peter *Schoepke*. Er ist Präsident der baden-württembergischen Gemeindeprüfungsanstalt, die unter anderem für die überörtliche Prüfung und – auf Antrag – für die Beratung von Gemeinden in Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zuständig ist.

Die Empfehlung des *WIBERA*-Gutachtens, die Gemeindeprüfung in Nordrhein-Westfalen in Zukunft ähnlich auszugestalten wie in Hessen, wurde zwischen Vertretern des Landes und der kommunalen Spitzenverbände äußerst kontrovers diskutiert. Hartmut *Beuß*, Leitender Ministerialrat im nordrhein-westfälischen Innenministerium, sagte, die wesentlichen Probleme der Gemeindeprüfung ließen sich nur in einer zentralen Organisationsform lösen. Nur so könnten die bedarfsgerechte Auswahl und die notwendige Spezialisierung der Prüfer gewährleistet werden. Eine »Rechnungshof-Lösung« bezeichnete *Beuß* aber als »kommunalfern«. Seines Erachtens ist die Schaffung einer Gemeindeprüfungsanstalt die beste Lösung, weil dies eine gemeinsame Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen ermögliche. Auch der Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen, Albert *Leifert*, sprach sich für eine unabhängige Anstalt aus, die in ihrer Tätigkeit einen Schwerpunkt auf die Beratung in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Organisation legen solle. Der Kölner Regierungspräsident Jürgen *Roters* wollte demgegenüber eine dezentrale, ortsnahe Aufgabenerledigung gewährleisten. Das derzeitige System in Nordrhein-Westfalen sei besser als sein Ruf. Auch der Hauptreferent des Deutschen Städtetages Helmut *Mohl* lehnte eine zentrale Lösung ab. Es bestehe kein Bedarf für neue behördliche Strukturen, wo bestehende besser gestrafft werden könnten. Außerdem sollte die staatliche Prüfung auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt bleiben und nicht eine Wirtschaftlichkeitsprüfung mit einbeziehen. Dagegen forderte der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Dr. Alexander *Schink*, dass die überörtliche Gemeindeprüfung in

Zukunft neben der Rechtmäßigkeit verstärkt auch die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns überprüft. Allerdings solle dies durch eine systemimmanente Optimierung erfolgen, die die derzeitige dezentrale Organisationsstruktur nicht antastet.

Das Kolloquium wurde in einem von Janbernd *Oebbecke*, Dirk *Ehlers*, Alexander *Schink* und Hermann *Pünder* herausgegebenen Tagungsband (Band 39 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts) sowie in einem Sonderheft des EILDIENTES des Landkreistages Nordrhein-Westfalen (Nr. 2/Februar 2001) dokumentiert.

### **Kommunalfinanzen – Symposium aus Anlass des 75. Geburtstages von Adalbert Leidinger am 08. März 2001 in Münster**

Die Finanzausstattung ist eines der wichtigsten Themen für die Kommunen. »Ohne ausreichende materielle Basis kann die kommunale Selbstverwaltung ihre Aufgaben im Interesse der Menschen vor Ort und im Gesamtsystem der staatlichen Aufgabenwahrnehmung nicht erfüllen«, betonte der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, zu Beginn des Symposiums »Kommunalfinanzen«. Das Institut veranstaltete diese Tagung am 8. März 2001 aus Anlaß des 75. Geburtstages von Dr. h.c. Adalbert *Leidinger* in der Aula des Schlosses zu Münster. *Leidinger* war von 1968 bis 1992 Geschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen und von 1973 bis 1977 gleichzeitig Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages. Auf seine Initiative wurde das Freiherr-vom-Stein-Institut 1981 als Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster gegründet. Aufgaben des Instituts sind die kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit und der Austausch zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis. Verschiedene Forschungsprojekte des Instituts galten der Finanzausstattung der Kommunen. Auch *Leidinger* selbst widmete sich wiederholt diesem Thema, etwa als für die kommunalen Finanzen zuständiger Dezerent des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, als sachverständiges Mitglied der Enquête-Kommission »Verfassungsreform« des Bundestages und in Veröffentlichungen. Deshalb lag es nahe, den Jubilar mit einem Symposium gerade zu diesem Thema zu ehren.

In Vertretung für den erkrankten Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Fritz *Behrens*, gab Ministerialdirigent Johannes *Winkel* einen Überblick über die Entwicklung der kommunalen Finanzen. Die neunziger Jahre bezeichnete er im Rückblick als »das Krisenjahrzehnt der Kommunalfinanzen«. Das hänge mit den Ausgaben für den »Aufbau Ost« zusammen. Andererseits habe es durch den sog. Einigungsboom aber

auch Steuermehreinnahmen bei den Kommunen gegeben. Trotz Mahnungen aus dem Ministerium seien diese aber nicht genutzt worden, um Vorsorge für die Zukunft zu treffen. Verschärft worden sei die finanzielle Anspannung durch eine Explosion der Sozialausgaben. Unter diesem Eindruck hätten die nordrhein-westfälischen Kommunen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre einen spürbaren Konsolidierungskurs eingeschlagen, zu dem es auch heute keine Alternative gebe. Mit Blick auf die Einnahmeentwicklung bei den Kommunen sah *Winkel* »keinerlei Anlass, eine Umverteilung zu Lasten der Kommunen in Erwägung zu ziehen«. Angesichts einer »unseligen Neigung« der Gesetzgeber in Bund und Land, den Kommunen regelmäßig neue Aufgaben und damit Ausgaben aufzuerlegen, stellte er klar: »Der Zustand der Kommunalfinanzen erlaubt es ganz gewiss nicht, ihnen neue Lasten aufzubürden.«

Dr. Ingolf *Deubel*, Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Finanzministerium, referierte über die Bedeutung der kommunalen Finanzen bei der anstehenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hob er die Bedeutung des Bund-Länder-Finanzausgleichs für die Kommunen hervor: »Leistungsschwache Länder können ihre Kommunen nicht hinreichend finanziell unterstützen, und die Ausgleichszahlungen steuerstärkerer Länder an andere Länder schlagen sich auch in den Finanzvolumina nieder, die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt werden können.« Deshalb fordere das Grundgesetz eine Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen beim Länderfinanzausgleich. Nur so könnten auch finanzschwache Länder ihre Kommunen ausreichend finanzieren. Im derzeitigen System werde die kommunale Steuerkraft nur zu 50 % einbezogen. Diese Regelung sei aber nicht durch die Verfassung vorgegeben, sondern nur das Ergebnis politischer Mehrheiten. *Deubel* forderte, die Finanzkraft der Kommunen vollständig zu berücksichtigen. Dann könnten sich die Länder nach seiner Ansicht »ihrer vollen Mitverantwortung für die kommunale Finanzausstattung auch künftig nicht entziehen«.

Einen Überblick über die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Finanzausstattung der Kommunen gab der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Professor Dr. Hans-Günter *Henneke*. Während die Länder im Länderfinanzausgleich wegen der Vertretung ihrer Interessen durch den Bundesrat eine vergleichsweise starke Position hätten, befänden sich die Kommunen beim kommunalen Finanzausgleich »in einer strukturellen Defensivposition«. Deshalb hätten sie immer wieder versucht, den Gestaltungsspielraum des Landes so einzuengen, »dass nicht Willkür-Entscheidungen (...) Tür und Tor geöffnet ist«. Bei diesem Bemühen hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof die Kommunen nach

*Hennekes* Ansicht »weitestgehend allein gelassen«. *Henneke* ging auf vier Punkte ein. Zunächst habe der Gerichtshof die Struktur der Art. 78 Abs. 3 und 79 Verf NW als duale Finanzgarantie nicht erkannt. Dadurch habe er auch die Schutzbestimmung des Art. 78 Abs. 3 Verf NW ins Leere laufen lassen, die eigentlich sicherstellen solle, dass das Land nicht Aufgaben auf die Kommunen verlagere, ohne dafür einen Kostenausgleich zu schaffen. Auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung der Kommunen weiche der Verfassungsgerichtshof in Münster von der Rechtsprechung in den anderen Bundesländern ab und habe dem Landesgesetzgeber »letztlich einen unbegrenzten Gestaltungsspielraum« bescheinigt. Schließlich sei es aus Sicht des kreisangehörigen Raumes unbefriedigend, dass es nur in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bei den Schlüsselzuweisungen keinen flächenbezogenen Ansatz bei hoher Einwohnerveredelung gebe.

Nachdem die in den ersten drei Vorträgen angesprochenen grundlegenden Fragen in einer Diskussion unter Leitung von Professor Dr. Dirk *Ehlers* erörtert worden waren, galt der zweite Teil des Symposiums Einzelproblemen. Der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Dr. Alexander *Schink*, setzte sich mit der Kreisumlage auseinander. Diese beschrieb er als wichtigstes Finanzierungsinstrument der Kreise und zugleich wichtigsten Ausgabenfaktor der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Immer wieder Sorge die Kreisumlage für Streit zwischen den Beteiligten. Allerdings stünden dabei oft »nicht finanzielle Fragen, sondern machtpolitische Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten im kreisangehörigen Raum im Vordergrund«, sagte *Schink*. Zu Recht habe das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass ergänzende und ausgleichende Aufgaben zum Wirkungsbereich der Kreise gehörten und durch die Kreisumlage finanziert werden dürften. Angesichts der Haushaltsituation der Kommunen und wachsender Belastungen im sozialen Bereich sei aber mit weiteren Auseinandersetzungen um die Kreisumlage zu rechnen. Deshalb forderte *Schink* eine Verwirklichung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips auf allen Ebenen. Außerdem dürfe die Kreisumlage nicht länger das wichtigste Finanzierungsinstrument der Kreise sein. Stattdessen müssten ihnen eigene Steuereinnahmen zur Verfügung stehen.

Dr. Helmut *Brocke*, Geschäftsbereichsleiter für öffentliche Kunden bei der Westdeutschen Landesbank, gab einen Überblick über Marktentwicklungen im Geschäft mit Kommunalkrediten. Die Nachfrage nach klassischen Kommunalkrediten beschrieb er als rückläufig. Seit Mitte der neunziger Jahre sei die jährliche Kreditaufnahme der Kommunen um fast ein Drittel zurückgegangen. Dennoch bleibe das Produktumfeld der Kommunalkredite interessant. Im Rahmen eines umfassenden Liquiditäts-

und Schuldenmanagements seien sog. innovative Instrumente auf dem Vormarsch, die der Kreditwirtschaft neue Handlungsfelder eröffneten. *Brocke* ging auch auf Rechtsfragen ein und wies darauf hin, dass nach nationalem Recht keine Ausschreibungspflicht für Kommunalkredite bestehe. Allerdings vertrete die EU-Kommission die Auffassung, dass Kommunalkredite nach europäischem Recht unter die Vergaberichtlinie fielen und EU-weit auszuschreiben seien. Hier gebe es aber zahlreiche Auslegungsprobleme. Europarechtliche Schwierigkeiten gibt es nach *Brockes* Ausführungen auch bei Bürgschaften, die Kommunen für private oder zumindest privatrechtlich organisierte Unternehmen abgeben.

Mit neueren Entwicklungen des Gebührenrechts setzte sich Professor Dr. Janbernd *Oebbecke* auseinander. Am Beispiel des Abfallgebührenrechts erklärte er, dass die Gebührenpolitik erhebliche Spielräume für die Kommunen aufweise. So habe sich gezeigt, »dass einige scheinbar eherne Grundsätze des Gebührenrechts wie das Kostendeckungsprinzip nicht aus verfassungsrechtlicher Bronze gegossen, sondern aus landesgesetzlichem Weißblech gebogen sind. Man kann sie also ändern, sei es, um das Gebührenaufkommen zu erhöhen, sei es, um bestimmte Steuerungswirkungen zu erzielen.« Zuständig für eine Weiterentwicklung des Gebührenrechts sei in erster Linie die Landespolitik. Die zuständigen Innenministerien hätten sich aber in den vergangenen Jahren sehr zurückgehalten – wohl aus Furcht, für neue Belastungen verantwortlich gemacht zu werden. Wenn die Landespolitik sich des Themas Gebührenrecht stärker annehmen wolle, müsse sie dies deshalb in der Öffentlichkeit breit angelegt und differenziert diskutieren. Dabei müsse sie deutlich machen, dass die Höhe der Gebühren sehr stark von kommunalpolitischen Entscheidungen abhängen und dass mehr kommunalpolitische Gestaltungsmöglichkeiten bessere Bedingungen für die Kommunalpolitik bedeuteten – »aber diese nicht unbedingt überall eine bessere Kommunalpolitik«.

Im letzten Vortrag des Symposiums setzte sich der Leiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Dr. Hermann *Pünder*, mit dem sog. »Neuen Kommunalen Finanzmanagement« auseinander. Anhand der Maßstäbe Effektivität, Effizienz und demokratische Legitimation verglich er dieses mit dem überkommenen Haushaltsrecht. Hauptziel der Reform sei eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung. Dies werde unter anderem durch den Ausweis des Ressourcenverbrauchs, einen Verzicht des Rates auf Einzeleingriffe in den Verwaltungsvollzug und durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung erreicht. *Pünder* warnte allerdings vor Euphorie angesichts dieser Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen, denn das Reformmodell berge auch Gefahren. So könne es durch die Zweckbindung von Einnahmen an die Aufgaben einzelner Fachbereiche und die Übertragbarkeit von Mitteln über das Haushaltsjahr

hinaus zu einer internen »Töpfchen-Wirtschaft« kommen. Außerdem würden Planung und Controlling erhebliche Kapazitäten in Anspruch nehmen. Schließlich führe die Flexibilisierung des Haushalts und die Verlagerung von Verantwortung auf untergeordnete Dienststellen zu einer Einschränkung des demokratischen Legitimationsniveaus. Dennoch sei die demokratische Legitimation auch bei einer reformierten Haushaltsführung im Ergebnis ausreichend. Deshalb bedürfe die Frage, wie das Haushaltsrecht gestaltet werde, letztlich einer rechtspolitischen Entscheidung unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Zwar seien eine gewisse Einheitlichkeit und damit staatliche Vorgaben notwendig, diese müssten allerdings auf das unbedingt Erforderliche beschränkt bleiben.

Nach einer Diskussionsrunde unter Leitung von Professor Dr. Werner Hoppe bedankte sich der Jubilar, Dr. h.c. Adalbert *Leidinger*, für die Ehrung durch das Symposium. Abschließend warf er die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierbarkeit aller öffentlichen Aufgaben auf. Von der Politik, die diese Aufgaben produziere, werde diese Frage gerne verdrängt. Deshalb mahnte *Leidinger*: »Angesichts der immer nur beschränkt vorhandenen finanziellen Ressourcen ist die Festlegung von Aufgabeprioritäten (...) zwingend notwendig, sonst produziert der Gesetzgeber nur Vollzugsdefizite.«

Die Veranstaltung wurde in einem von Janbernd *Oebbecke*, Dirk *Ehlers*, Alexander *Schink* und Hermann *Pünder* herausgegebenen Tagungsband dokumentiert (Band 38 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts).

#### *Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation«*

#### **Die kommunale Anstalt in Nordrhein-Westfalen am 13. Februar 2001**

Lange Zeit waren in Nordrhein-Westfalen die kommunalen Sparkassen die einzigen gemeindlichen Unternehmen in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). Nunmehr hat der Landesgesetzgeber in § 114a GO NRW, der durch das 1. Modernisierungsgesetz vom 15.6.1999 in die Gemeindeordnung eingefügt wurde, den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, auch andere Unternehmen und Einrichtungen als AöR zu führen. Aus diesem Anlass organisierte das Freiherr-vom-Stein-Institut am 13. Februar 2001 eine Veranstaltung zum Thema »Die kommunale Anstalt in Nordrhein-Westfalen« und setzte damit seine Vortragsreihe zu Fragen der »Steuerung durch Organisation« fort (siehe zur Auftaktveranstaltung im Juni 2000 *Schmidt-Preuß*, DÖV 2001, 45 sowie die Zusammenfassung von *Hörster*, Eildienst LKT NW 2000, 318 f.). Zu den

rechtlichen Rahmenbedingungen der AöR und zur praktischen Umsetzung referierten Hartmut *Beuß*, Ltd. Ministerialrat aus dem Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, sowie Stadtamtsrat Martin *Notthoff* von der Stadtkämmerei Bottrop.

Die große Praxisrelevanz und Aktualität des Themas wurde nicht zuletzt dadurch deutlich, dass der Senatssaal des Schlosses zu Münster mit rund fünfzig Gästen bis auf den letzten Platz gefüllt war. In seiner Begrüßungsansprache stellte Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, einen Trend zur Wahrnehmung kommunaler Aufgaben in Rechtsformen des Privatrechts fest, weil diese mehr Flexibilität in der Organisation und eine größere Freiheit von Aufsicht mit sich brächten. Mit der Änderung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung wolle der Landesgesetzgeber dieser Entwicklung in gewissem Umfang entgegenwirken.

Diese Einschätzung bestätigte *Beuß*, der zu Beginn seines Vortrages auf den grundsätzlichen Konflikt zwischen Steuerung und Flexibilität im Bereich gemeindlicher Unternehmen hinwies. Kürzeren Entscheidungswegen bei Unternehmen in den Rechtsformen der Aktiengesellschaft (AG) oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) stünde ein Verlust an demokratischer Legitimation aufgrund der geringen Einflussmöglichkeiten der Gemeinde gegenüber. Diesen Abkoppelungstendenzen kommunaler Unternehmen müsse mit der Bereitstellung der neuen Rechtsform »Anstalt des öffentlichen Rechts« begegnet werden. Man habe sich dabei an den Erfahrungen in Bayern orientiert, wo mit einer entsprechenden Regelung seit Mitte der neunziger Jahre gute Erfahrungen gemacht worden seien.

Zur Verdeutlichung der bei der AöR im Vergleich zum Eigenbetrieb höheren Selbständigkeit ging *Beuß* anschließend auf die Kompetenzverteilung zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Gemeinderat ein. Im Verhältnis zu den Rechtsformen AG und GmbH sah der Referent einen Vorteil der AöR in der Möglichkeit, flexible landes- und satzungsrechtliche Regelungen zu erlassen, während im Bereich der handelsrechtlichen Gesellschaftsformen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zukomme. Positiv sei weiterhin, dass das Personalvertretungsrecht anwendbar und die Rechtsaufsicht erhalten bleibe. Andererseits stehen diesen Vorteilen nach Einschätzung von *Beuß* eine Reihe noch ungeklärter Fragen gegenüber, und zwar insbesondere im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit, der steuerlichen Behandlung der Anstalten und der Anwendung des Vergaberechts. Das Fazit des Vortrages bestand in der Feststellung, dass eine Ausgliederungsentscheidung in jedem Einzelfall sorgsam geprüft werden müsse. Angesichts der durch das Neue Steuerungs-

modell eröffneten Möglichkeiten sei stets auch eine »Ämterlösung« in Betracht zu ziehen.

Aus Sicht der Praxis schilderte *Notthoff* die Entstehung der »BEST AöR« (Bottroper Entsorgung und Stadtreinigung), des ersten nach Maßgabe des § 114a GO NRW organisierten Kommunalunternehmens in Nordrhein-Westfalen. Vor der Umwandlung wurden in Bottrop im Entsorgungsbereich die hoheitlichen Aufgaben vom Amt für Abfallwirtschaft, die gewerblichen Aufgaben dagegen durch eine GmbH wahrgenommen. Die Beweggründe für eine Rechtsformänderung waren aus Sicht des Referenten die geringe Flexibilität des Amtes, die langen Entscheidungswege und das Fehlen eines aussagekräftigen Rechnungswesens. Eine kaufmännische Buchführung sichere eine größere Gebührengerechtigkeit und ermögliche gleichzeitig Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Kaum verlässlich vorausgesagt werden könne allerdings, inwieweit sich diese Kontrollmöglichkeiten sowie die bereits angesprochenen kürzeren Entscheidungswege bei der AöR günstig auf die Höhe der Gebühren auswirken werden.

Anschließend ging *Notthoff* auf die Organisation der »BEST AöR« sowie auf die Gestaltung der Anstaltssatzung ein. Die Stadt Bottrop habe sich von dem Grundsatz leiten lassen, der »BEST AöR« ein möglichst hohes Maß an Selbständigkeit einzuräumen. Deshalb sei der Anstalt insbesondere die Befugnis eingeräumt worden, Gebühren und Fachaufgaben selbst durch Satzung zu regeln. Fragen des Vergabeverfahrens, der Leistungsbeziehungen zwischen Anstalt und Stadtverwaltung, der Anwendbarkeit städtischer Dienstanweisungen und der Zuweisung von Beamten habe man durch Verträge zwischen der Stadt und der Anstalt geregelt.

Schließlich erläuterte der Referent, welche Gesichtspunkte bei der politischen Diskussion um die AöR eine Hauptrolle spielten. Überzeugungsarbeit habe gegenüber dem Rat insbesondere bei der Frage geleistet werden müssen, warum – auch angesichts des mit der Umwandlung verbundenen Aufwandes – überhaupt eine Änderung der Rechtsform sinnvoll war. Am Ende seines Vortrages betonte *Notthoff* jedoch, dass die Anstalt trotz aller bei der Umwandlung zu bewältigenden Schwierigkeiten nunmehr mit großer Mehrheit politisch getragen werde.

Im Rahmen der anschließenden Diskussion warf der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Dr. Alexander *Schink*, die Frage auf, inwieweit Anstalten des öffentlichen Rechts Beteiligungen an anderen Unternehmen einzugehen berechtigt sind und inwieweit sich umgekehrt andere Unternehmen an der Anstalt beteiligen können. Diskutiert wurde auch, ob das Konzept einer Holding nutzbar gemacht werden könnte. Schließlich wies Professor Dr. *Oebbecke* auf die Problematik der

Gewährträgerhaftung hin. Die europäische Kommission stuft im Bereich der kommunalen Sparkassen die subsidiäre Haftung des Gewährträgers für Verbindlichkeiten der Anstalt als europarechtlich unzulässige Beihilfen ein. Entsprechende Fragen könnten sich deshalb zukünftig auch bei sonstigen Kommunalunternehmen in der Form einer AöR stellen.

*Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation«*

### **Modernisierung der Sozialhilfeverwaltung im kreisangehörigen Raum am 25. Juni 2001**

Die Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation« wurde am 25. Juni 2001 durch eine Veranstaltung zur Modernisierung der Sozialhilfeverwaltung fortgesetzt. Über die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden für die Reform der Sozialverwaltung und über die Konzepte zur unmittelbaren Finanzbeteiligung der kreisangehörigen Gemeinden referierte der wissenschaftliche Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut, Assessor Ansgar *Hörster*. Danach berichtete Kreisdirektor Helmut *Etschenberg*, Kreis Aachen, über die spezifischen Veränderungen in seinem Kreis. *Etschenberg* ist als Urheber des sog. »Aachener Modells« über Nordrhein-Westfalen hinaus bekannt geworden. Die Vorträge der beiden Referenten wurden im EILDIENST des Landkreistages Nordrhein-Westfalen dokumentiert (*Hörster*, Modernisierungstrends und -schwerpunkte der Sozialhilfeverwaltung, EILDIENST LKT NW 8/2001, S. 298 ff.; *Etschenberg*, Das Aachener Modell in der Bewährungsprobe, EILDIENST LKT NW 8/2001, S. 303 ff.).

### **7. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts**

In der vom Institut herausgegebenen Schriftenreihe, die im Deutschen Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer erscheint, sind bisher folgende Bände erschienen:

Band 39     Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/Hermann *Piinder* (Hrsg.)

Die nordrhein-westfälische Gemeindeprüfung in der Diskussion, Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts und des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen am 2. Februar 2001, 2001 (79 S.)

- Band 38 Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/Hermann *Pünder* (Hrsg.)  
Kommunalfinanzen, Symposium aus Anlaß des 75. Geburtstages von Adalbert Leidinger am 8. März 2001 in Münster, 2001 (155 S.)
- Band 37 Klaus *Schulenburg*  
Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme, 2001 (484 S.)
- Band 36 Angela *Faber*  
Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001 (501 S.)
- Band 35: Olaf *Schefzyk*  
Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen, 2000 (391 S.)
- Band 34: Raphael *Lohmiller*  
Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen – Eine Untersuchung über die Rechtsgrundlagen der Beteiligungsfinanzierung durch kommunale Sparkassen, 2000 (318 S.)
- Band 33: Holger *Obermann*  
Die kommunale Bindung der Sparkassen – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen ihrer Ausgestaltung, 2000 (224 S.)
- Band 32: Janbernd *Oebbecke*/Joachim *Bauer*/Hermann *Pünder* (Hrsg.)  
Perspektiven der kommunalen Sparkassen – Symposium des Freiherr-vom-Stein-Instituts und des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes am 24. Februar 2000, 2000 (121 S.)
- Band 31: Anke *Freisburger*  
Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit, 2000 (296 S.)
- Band 30: Janbernd *Oebbecke*/Joachim *Bauer*/Angela *Faber* (Hrsg.)  
Umweltrecht und Kommunalrecht. Kolloquium aus Anlaß des Ausscheidens von Werner Hoppe als Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, 1998 (161 S.)

Band 29: Heidrun *Schnell*

Freie Meinungsäußerung und Rederecht der kommunalen Mandatsträger unter verfassungsrechtlichen, kommunalrechtlichen und haftungsrechtlichen Aspekten, 1998 (250 S.)

Band 28: Olaf *Otting*

Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen, 1997 (333 S.)

Band 27: Werner *Hoppe*/Joachim *Bauer*/Angela *Faber*/Alexander *Schink* (Hrsg.)

Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, 1996 (220 S.)

Band 26: Margit *Twehues*

Rechtsfragen kommunaler Stiftungen, 1996 (366 S.)

Band 25: Andrea *Krebs*

Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Elektrizitätsversorgung, 1996 (370 S.)

Band 24: Werner *Hoppe*/Joachim *Bauer*/Angela *Faber*/Alexander *Schink* (Hrsg.)

Rechts- und Anwendungsprobleme der neuen Bauordnung NW, 1996 (170 S.)

Band 23: Ute *Adam*

Veterinärrecht – Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, 1993 (284 S.)

Band 22: Jürgen *Brügge*

Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichtigung der Paläontologie, 1993 (222 S.)

Band 21: Jan *Bodanowitz*

Organisationsformen für die kommunale Abwasserbeseitigung, 1993 (196 S.)

Band 20: Werner *Hoppe*/Martin *Schulte* (Hrsg.)

Rechtsschutz der Länder in Planfeststellungsverfahren des Bundes – Dargestellt am Beispiel des Denkmalschutzes in Nordrhein-Westfalen –, 1993 (101 S.)

Band 19: Angela *Faber*

Europarechtliche Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung  
– Die Bedeutung der Art. 92 - 94 EWGV für die kommunale  
Selbstverwaltung, 1992 (260 S.)

Band 18: Hans *Vietmeier*

Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe  
– Auftragsverwaltung und Organleihe in Nordrhein-West-  
falen, 1992 (378 S.)

Band 17: Werner *Hoppe*/Hans-Uwe *Erichsen*/Adalbert *Leidinger* (Hrsg.)

Aktuelle Probleme der kommunalen Selbstverwaltung –  
10 Jahre Freiherr-vom-Stein-Institut –, 1991 (210 S.)

Band 16: Werner *Hoppe*/Alexander *Schink* (Hrsg.)

Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration,  
1990 (145 S.)

Band 15: Paul-Peter *Humpert*

Genehmigungsvorbehalte im Kommunalverfassungsrecht,  
1990 (276 S.)

Band 14: Hans-Uwe *Erichsen*

Die Vertretung der Kommunen in den Mitgliederorganen von  
juristischen Personen des Privatrechts, 1990 (184 S.)

Band 13: H. Jürgen *Wolff*

Bedarfsgerechte Struktur der Kreiseinnahmen, 1990 (388 S.)

Band 12: Alexander *Schink*

Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-West-  
falen, 1989 (563 S.)

Band 11: Hans-Uwe *Erichsen*/Werner *Hoppe*/Adalbert *Leidinger* (Hrsg.)

Kommunalverfassungen in Europa, 1988 (182 S.)

Band 10: Ansgar *Müller*

Schulorganisationsrecht Nordrhein-Westfalen – Eine systema-  
tische Darstellung, 1988 (174 S.)

Band 9: Elke *Bartels*

Abfallrecht – Eine systematische Darstellung unter besonde-  
rer Berücksichtigung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen,  
1987 (224 S.)

Band 8: Werner *Hauser*

Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen  
– Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-  
rechtlicher Organisationsformen, 1987 (300 S.)

Band 7: Janbernd *Oebbecke*

Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung,  
1986 (324 S.)

Band 6: Hans-Jürgen *Fischedick*

Die Wahl der Benutzungsform kommunaler Einrichtungen –  
Kriterien für die Entscheidung zwischen privatrechtlicher und  
öffentlich-rechtlicher Benutzungsform, 1986 (121 S.)

Band 5: Janbernd *Oebbecke*

Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, 1984 (168 S.)

Band 4: Alexander *Schink*

Rechtsnachfolge bei Zuständigkeitsveränderungen in der  
öffentlichen Verwaltung, 1984 (340 S.)

Band 3: Ingolf *Deubel*

Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen –  
Eine ökonomische und statistische Analyse, 1984 (264 S.)

Band 2: Edzard *Schmidt-Jortzig*/Alexander *Schink*

Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung, 1982 (168 S.)

Band 1: Janbernd *Oebbecke*

Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982  
(104 S.)

## **8. Veröffentlichungen außerhalb der Schriftenreihe des Freiherr- vom-Stein-Instituts im Jahre 2001**

*a) Professor Dr. Janbernd Oebbecke*

Kommunalaufsicht nur Rechtsaufsicht oder mehr?,

in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Forum  
Kommunalaufsicht im Spannungsfeld von kommunaler Selbstverwaltung  
und gesamtstaatlicher Verantwortung, Düsseldorf 2001, S. 21 ff,

"Nationalpark" Industriekultur Ruhrgebiet,

in: Natur und Recht 2001, S. 142 ff.

Kommunalaufsicht nur Rechtsaufsicht oder mehr?,  
in: DÖV 2001, S. 407 ff.

Anmerkung zum Urteil des BGH vom 16.03.2000 – I ZR 214/97 – Zum Begriff der fremden Rechtsangelegenheit i.S.v. Art. 1 § 1 RberG,  
in: Juristische Rundschau 2001, S. 194 ff.

Entwicklungen im Gebührenrecht,  
in: Janbernd Oebbecke / Dirk Ehlers / Alexander Schink / Hermann Pünder (Hrsg.), Kommunalfinanzen – Symposium aus Anlass des 75. Geburtstages von Adalbert Leidinger am 08. März 2001 in Münster, Köln 2001, S. 119 ff.

Brauchen wir noch Sparkassen?,  
in: Gemeindehaushalt 2001, S. 169 ff.

Kommunalverfassungsrechtliche Aspekte wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand,  
in: Maximilian Wallerath (Hrsg.), Kommunen im Wettbewerb, Baden-Baden 2001, S. 13 ff.

Entwicklungstendenzen im Abfallgebührenrecht,  
in: Rudolf Hendler u.a. (Hrsg.), Abfallentsorgung zwischen Wettbewerb und hoheitlicher Lenkung, Tagung des IUTR vom 4. – 5. März 2001, Berlin 2001, S. 85 ff.

Zur Rolle der Denkmalpflegeämter beim Schutz der Denkmäler (Überörtliche Fachlichkeit im Konflikt vor Ort),  
in: Denkmalpflege in Rheinland, Forum zur Denkmalpflege des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe am 8. Mai 2001, S. 128 ff.

Das deutsche Recht und der Islam,  
in: Sonderheft für Rechtsanwalt Professor Dr. Hermann Weber zum 65. Geburtstag am 10. November 2001, NJW/ZRP, S. 48 ff.

*b) Professor Dr. Dirk Ehlers*

Bestandskraft von vor Vergabe der UMTS-Lizenzen erlassenen verfahrensleitenden Verfügungen der RegTP,  
in: Kommunikation & Recht (K & R) 2001, S. 1 ff.

Kommunalaufsicht und europäisches Gemeinschaftsrecht,  
in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, S. 412 ff.

Die Grundfreiheiten des europäischen Gemeinschaftsrechts, Teil I,  
in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 266 ff.

Die Fortsetzungsfeststellungsklage,  
in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 415 ff.

Die Grundfreiheiten des europäischen Gemeinschaftsrecht, Teil II,  
in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 482 ff.

Problemstellungen des Vertragsstaatskirchenrechts,  
in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht (ZevKR) 46 (2001),  
S. 286 ff.

Die Rechtmäßigkeit des Verbots kirchlicher Voraustrauungen,  
in: Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70. Geburtstag, Berlin 2001,  
S. 811 ff.

Die Bindungswirkungen von Staatskirchenverträgen,  
in: Festschrift für Hartmut Maurer, München 2001, S. 333 ff.

Was können und was müssen Kommunen und Kommunalaufsicht von/an  
Europa lernen? - Kommunalaufsicht und europäisches Gemeinschafts-  
recht -,  
in: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Tagungs-  
bericht zum Forum »Kommunalaufsicht im Spannungsfeld von kom-  
munaler Selbstverwaltung und gesamtstaatlicher Verantwortung« vom  
25.10.2000, Düsseldorf 2001, S. 137 ff.

Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Wirtschaftsbetätigung,  
in: Ipsen (Hrsg.), Kommunalwirtschaft im Umbruch, 11. Bad Iburger  
Gespräche, Osnabrück 2001, S. 10 ff.

Die Bestandskraft der von der RegTP vor der Vergabe der UMTS-Lizen-  
zen erlassenen verfahrensleitenden Verfügungen,  
in: Hermann-Josef Piepenbrock / Fabian Schuster (Hrsg.), UMTS-Lizenz-  
vergabe. Rechtsfragen der staatlichen Versteigerung knapper Ressourcen,  
Baden-Baden 2001, S. 114 ff.

Mitwirkung an dem Kommentar von Grabitz / Hilf / Krenzler, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Teil II – Außenwirtschaftsrecht (Verordnung über die Ausfuhr von Kulturgütern, Verordnung über ausfuhrfördernde Maßnahmen), Kommentierung der VO 3911/92 Ausfuhrregelung für Kulturgüter, 18. Erg.-Lfg. 2001 (36 S.)

Anmerkung zum Urteil des VerfGH NRW v. 26.06.2001 - VerfGH 28/00 und 30/00,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2001, S. 1595 ff.

Anmerkung zum Urteil des EUGH v. 12.10.2000 - Rs. C-480/98,

in: Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht (DZWIR) 2001, S. 421 ff.

### *Herausgeberschaften 2001*

Dirk Ehlers / Hans-Michael Wolfgang / Hermann Pünder (Hrsg.), Rechtsfragen des Electronic Commerce, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Bd. 6, Köln 2001

### *c) Dr. Alexander Schink*

Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung – Aus Sicht des Naturschutzes,

in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Europäisches Naturschutzrecht, Arbeitsmaterial Nr. 272 2001, S. 9 ff.

Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung – Aus Sicht des Naturschutzes,

in: Natur und Recht (NuR) 2001, S. 251 ff.

Reform der überörtlichen Gemeindeprüfung aus Sicht des Landkreistages Nordrhein-Westfalen,

in: Janbernd Oebbecke / Dirk Ehlers/ Alexander Schink/ Hermann Pünder (Hrsg.), Die nordrhein-westfälische Gemeindeprüfung in der Diskussion, Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts und des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen am 2. Februar 2001 in Münster, Köln 2001, S. 29 ff.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung – Offene Konzeptfragen,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2001, S. 321 ff.

Integrierte räumliche Regionalpolitik – Aufgaben und Chancen der Regionalräte in Nordrhein-Westfalen,  
in: EILDIENTST LKT NW 2001, S. 109 ff.

Alexander Schink / Susanne Matthes-Bredelin,  
Die Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung,  
in: ZfBR 2001, S. 155 ff.

Alexander Schink / Susanne Matthes-Bredelin,  
Die Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung,  
in: Willy Spannowsky / Stephan Mitschang, Planung heute und morgen, Köln u.a. 2001, S. 87 ff.

Die Kreisumlage,  
in: Janbernd Oebbecke / Dirk Ehlers / Alexander Schink / Hermann Pünder (Hrsg.), Kommunalfinanzen – Symposium aus Anlass des 75. Geburtstages von Adalbert Leidinger am 08. März 2001 in Münster, Köln 2001, S. 78 ff.

Nachverdichtung, Baulandmobilisierung und Umweltschutz,  
in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2001, S. 161 ff.

Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen,  
in: EILDIENTST LKT NW 2001, S. 185 ff.

Keine Grundsicherung im Alter zu Lasten kommunaler Kassen,  
in: Kommunalpolitische Blätter 2001, S. 8 f.

Die Abfallwirtschaftspläne in Nordrhein-Westfalen im Vergleich,  
in: Müll und Abfall 2001, S. 285 ff.

Zukunft der kommunalen Abfallwirtschaft,  
in: EILDIENTST LKT NW 2001, S. 147 ff.

Umweltschutz im Bauplanungsrecht,  
in: Klaus-Peter Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Berlin 2001, S. 837 ff.

Zur weiteren Liberalisierung in der Abfallwirtschaft aus rechtlicher Sicht,  
in: Reinhard Hendler (Hrsg.), Abfallentsorgung zwischen Wettbewerb und  
hoheitlicher Lenkung, Berlin 2001, S. 105 ff.

Kompensationsflächenkataster nach § 6 Abs. 8 des Landschaftsgesetzes  
Nordrhein-Westfalen,  
in: KommunalPraxis 2001, S. 199 ff.

Alexander Schink / Marco Kuhn / Christiane Rühl,  
»Leistungen der Daseinsvorsorge« aus kommunaler Sicht,  
in: Der Landkreis 2001, S. 438 ff.

Die Pflichtenübertragung nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG,  
in: Deutsches Institut für Urbanistik, Privatisierung und Wettbewerb in  
der Abfallwirtschaft, Materialien 3/2001, S. 131 ff.

Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche  
Entwicklung,  
in: Wilhelm König (Hrsg.), Praxiserfahrungen zur Anwendung des Bo-  
denschutzrechts, Berlin 2001, S. 76 ff.

GFG und Haushaltsbegleitgesetz 2002 – Sanierung des Landeshaushalts  
zu Lasten der Kommunen,  
in: EILDIENT LKT NW 2001, S. 328 ff.

Die Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der  
EG und ihre Bedeutung für städtebauliche Planungen,  
in: Willy Spannowsky / Stephan Mitschang, Umweltprüfungen bei städte-  
baulichen Planungen und Projekten, Köln 2001, S. 109 ff.

Landschaftsplanung/Bauleitplanung/FFH-Richtlinie - Spannungsverhältnis  
und Verknüpfungen,  
in: EILDIENT LKT NW 2001, S. 450 ff.

*d) Dr. Hermann Pünder, LL.M.*

Kommunales Finanzmanagement zwischen Effektivität, Effizienz und  
Demokratie,  
in: Janbernd Oebbecke / Dirk Ehlers / Alexander Schink / Hermann  
Pünder (Hrsg.), Kommunalfinanzen – Symposium aus Anlass des 75. Ge-  
burtstages von Adalbert Leidinger am 08. März 2001 in Münster, Köln  
2001, S. 136 ff.

Ehrliche Zahlen – Was wird die Reform des kommunalen Haushaltsrechts erbringen?,

in: der gemeindehaushalt 2001, S. 16 f.

Wirksame Steuerung,

in: der gemeindehaushalt 2001, S. 17

Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Normierung neuer Steuerungsmodelle,

in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, S. 70 ff.

Die aktuelle Entscheidung – Europäischer Gerichtshof billigt die Förderung von »Öko-Strom«,

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 591 ff.

Der praktische Fall - Aufhebung einer Subventionsbewilligung,

in: Verwaltungsrundschau (VR) 2001, S. 129 ff.

Fallbearbeitung – Der Anspruch auf Umweltinformation,

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 466 ff. (gemeinsam mit Assessor Ansgar Hörster)

Rezension: Stefan Mückl »Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung – Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast«, 1998,

in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 126 (2001), S. 321 ff.

### *Herausgeberschaften 2001*

Dirk Ehlers / Hans-Michael Wolfgang / Hermann Pünder (Hrsg.),  
Rechtsfragen des Electronic Commerce, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Bd. 6, Köln 2001

### *e) Assessor Ansgar Hörster*

Zur Reform der überörtlichen Gemeindeprüfung in NRW,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2001, S. 710 ff.

Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen an den Sozialhilfekosten,

in: EILDIENTST LKT NW 2001, S. 178 ff.

Der Anspruch auf Umweltinformationen (gemeinsam mit Dr. Hermann Pünder),

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 466 ff.

Modernisierung der Sozialhilfeverwaltung im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen,

in: KommunalPraxis 2001, S. 238 ff.

*f) Thomas Harks*

Symposium »Kommunalfinanzen« zum 75. Geburtstag von Dr. h.c. Adalbert Leidinger, Tagungsbericht,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2001, S. 972 ff.

Gemeindeprüfung, Tagungsbericht,

in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2001, S. IV f.

Vom Jurastudium in den Journalismus,

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2001, S. 495 ff.

Buhlen um die Top-Juristen,

in: Süddeutsche Zeitung Nr. 277 v. 1./2.12.2001, S. V1/15 (»Bildung und Beruf«)

Internet ersetzt Gang in die Rechtsbibliothek,

in: Handelsblatt Nr. 141 v. 25.7.2001, S. R2 (»Recht und Steuern«)

*g) Volker Schepers*

Vortragsveranstaltung »Steuerung durch Organisation - Die kommunale Anstalt in Nordrhein-Westfalen«, Tagungsbericht,

in: EILDIENT LKT NW 2001, S. 184 f.

## **9. Das Freiherr-vom-Stein-Institut im Internet**

Das Freiherr-vom-Stein-Institut ist im *World Wide Web* vertreten. Unter der Internetadresse

»<http://www.uni-muenster.de/Jura.fsi/>«

findet sich die Einstiegsseite. Acht Rubriken wurden gebildet.

Hinweise zu den Aufgaben und der Organisation des Instituts finden sich auf der Seite »Allgemeine Informationen«. Abrufbar ist zudem die Satzung des Instituts, die Vereinbarung zwischen der Westfälischen Wil-

helms-Universität Münster und dem Landkreistag aus dem Jahr 1981 sowie ein Lageplan. Im Unterverzeichnis »Gremien des Instituts« sind die Mitglieder des Vorstands, Beirats und Kuratoriums aufgeführt. Durch die Position »Mitarbeiter des Instituts« wird die Erreichbarkeit der Referenten über Telefon und *e-mail* gewährleistet.

Ins Internet gestellt ist auch eine elektronische Fassung des aktuellen Tätigkeitsberichtes. Erläutert werden nicht nur die kürzlich abgeschlossenen Forschungsprojekte. Hinweise finden sich auch zu den laufenden Forschungsvorhaben. Auf der Seite »Veranstaltungen« können Berichte und Informationen zu den Veranstaltungen des Instituts abgerufen werden.

Geboten wird auch ein Verzeichnis der Veröffentlichungen im Rahmen der Schriftenreihe des Instituts und in anderen Fachpublikationen. Neuigkeiten finden sich unter der Rubrik »Aktuelle Mitteilungen«. Vielfältige »Links« für die kommunale Wissenschaft und Praxis zu Institutionen, Datenbanken, Entscheidungssammlungen, Gesetzestexten und -materialien sowie Verweise auf sonstige nützliche Informationsquellen runden den Internet-Auftritt des Freiherr-vom-Stein-Instituts ab. Die Internetseiten werden laufend aktualisiert.

## S a t z u n g

des Freiherr-vom-Stein-Instituts (FSI), Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, in der Fassung des Beschlusses des Vorstandes des Landkreistages Nordrhein-Westfalen vom 19.5.1981, geändert durch Beschluß vom 28.1.1986:

### § 1

#### *Aufgabe und Sitz*

(1) Die Aufgabe des Freiherr-vom-Stein-Instituts (FSI) ist die kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit, ferner die Verbindung zwischen der kommunalpolitischen Praxis und der Wissenschaft sowie die Herstellung eines Erfahrungsaustausches zwischen beiden Bereichen.

(2) Der Sitz des Instituts ist Münster/Westfalen. Es arbeitet mit allen wissenschaftlichen Einrichtungen, insbesondere mit denen der Westfälischen Wilhelms-Universität, zusammen.

### § 2

#### *Organe*

Organe des Instituts sind:

- |                   |        |
|-------------------|--------|
| 1) der Vorstand   | (§ 3)  |
| 2) der Beirat     | (§ 4)  |
| 3) das Kuratorium | (§ 5)  |
| 4) der Leiter     | (§ 6). |

### § 3

#### *Vorstand*

(1) Dem Vorstand gehören an:

- a) der Geschäftsführende Direktor,
- b) ein weiterer Hochschullehrer,
- c) der Geschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Aus dem Kreis der Hochschullehrer der Westfälischen Wilhelms-Universität beruft der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen auf jeweils drei Jahre die Mitglieder gem. a) und b).

(2) Der Vorstand beschließt über alle Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören, insbesondere

- a) einen Vorschlag für das Arbeitsprogramm,
- b) den Tätigkeitsbericht,
- c) Personalangelegenheiten,
- d) die Feststellung eines Entwurfs für den Haushalt,
- e) Richtlinien für die Arbeit des FSI.

(3) Der Vorstand wird mindestens dreimal jährlich vom Geschäftsführenden Direktor einberufen. Soweit erforderlich, kann er Beschlüsse auch im Umlaufverfahren fassen. An den Sitzungen des Vorstandes nimmt der Leiter mit beratender Stimme teil.

(4) Der Geschäftsführende Direktor betreut die im Rahmen des Forschungsprogramms vom FSI bearbeiteten Projekte wissenschaftlich, soweit der Vorstand nicht im Einzelfall etwas anderes bestimmt. Er wird dabei durch das Vorstandsmitglied gem. § 3 Abs. 1 b) vertreten.

## § 4

### *Beirat*

(1) Der Beirat besteht aus:

- a) den Mitgliedern des Vorstandes,
- b) bis zu weiteren 7 wissenschaftlichen Mitgliedern,
- c) bis zu weiteren 5 Vertretern des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Die Mitglieder zu b) werden auf jeweils drei Jahre auf Vorschlag des Vorstandes vom Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen berufen. Die Mitglieder zu c) beruft der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen jeweils für die Dauer der Kommunalwahlperiode.

(2) Der Beirat beschließt auf Vorschlag des Vorstandes das Forschungsprogramm. Er berät den jährlich abzugebenden Tätigkeitsbericht.

(3) Der Beirat wird jährlich mindestens einmal vom Vorstand einberufen. Er tagt unter Vorsitz des Geschäftsführers des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Der Leiter nimmt als Schriftführer an den Sitzungen des Beirats teil.

## § 5

### *Kuratorium*

Zur Unterstützung der Aufgaben des Instituts wird ein Kuratorium gebildet. Seine Mitglieder werden vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen nach Anhörung des Vorstandes und Beirats aus dem Bereich der Wissenschaft, Politik und Wirtschaft auf fünf Jahre berufen.

## § 6

### *Leiter*

(1) Der Leiter und die weiteren Mitarbeiter werden auf Vorschlag des Vorstandes vom Landkreistag berufen.

(2) In Abstimmung mit dem Geschäftsführenden Direktor obliegen dem Leiter die Ausführung der Beschlüsse des Vorstandes und die laufende Verwaltung des FSI.

## § 7

### *Rechtsstatus und Verpflichtungsgeschäfte*

Das FSI hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen kann nur durch solche Geschäfte verpflichtet werden, die durch den vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen jährlich aufgestellten Haushaltsplan und Stellenplan gedeckt sind.

Darüber hinausgehende Geschäfte bedürfen der vorherigen Zustimmung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

## § 8

(1) Über Änderungen dieser Satzung beschließt nach Anhörung des Vorstandes der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

(2) Die Satzung tritt am 1. Juni 1981 in Kraft.

# V e r e i n b a r u n g

Zwischen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster,  
vertreten durch den Rektor, – nachstehend „Universität“ genannt –  
und dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen,  
vertreten durch den Vorstand,  
– nachstehend „Landkreistag“ genannt –  
wird folgende Vereinbarung getroffen:

## § 1

Der Landkreistag unterhält in Münster eine wissenschaftliche Forschungsstelle. Ihre satzungsmäßige Aufgabe ist die kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit, die Förderung der Verbindung zwischen der kommunalpolitischen Praxis und der Wissenschaft sowie die Herstellung eines Erfahrungsaustausches zwischen beiden Bereichen. Die Forschungsstelle führt die Bezeichnung „Freiherr-vom-Stein-Institut, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster“ (im weiteren: Institut).

## § 2

Das Institut arbeitet eng mit den Einrichtungen der Universität zusammen, insbesondere mit den Fachbereichen 3 – Rechtswissenschaft – und 4 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Die Universität unterstützt das Institut insbesondere dadurch, dass sie ihm die Benutzung ihrer wissenschaftlichen Einrichtungen, insbesondere der Bibliotheken ermöglicht.

Das Institut unterstützt vor allem interessierte Wissenschaftler aus den Fachbereichen 3 – Rechtswissenschaft – und 4 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – in den Bereichen Lehre und Forschung bei der Herstellung von Arbeitskontakten mit den Kreisen in Nordrhein-Westfalen und durch die Förderung junger Wissenschaftler bei der Erarbeitung von Dissertationen und Habilitationsschriften.

Forschungsergebnisse des Instituts werden den Fachbereichen 3 – Rechtswissenschaft – und 4 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – der Universität zugänglich gemacht.

### § 3

Die enge Verbindung mit den Fachbereichen 3 – Rechtswissenschaft – und 4 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – findet ihren Ausdruck auch darin, dass Wissenschaftler aus diesen Fachbereichen ständig im Beirat des Instituts vertreten sind.

### § 4

Die Personal- und Sachkosten für das Institut trägt der Landkreistag.

### § 5

Die Vereinbarung beruht auf der Satzung des Instituts; sie tritt am 16. September 1981 in Kraft.

Sie kann mit einer Frist von einem Jahr zum Jahresende gekündigt werden.

Der Rektor der Westfälischen  
Wilhelms-Universität

gez.

Professor Dr. Werner Müller-  
Warmuth

Der Vorstand des Landkreistages  
Nordrhein-Westfalen

Der Vorsitz

gez.

Joseph Köhler, MdL

Der Geschäftsführer

gez.

Adalbert Leidinger