

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

Tätigkeitsbericht 2002

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: fsi@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	8
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 2002	11
a) Abgeschlossene Projekte	11
b) Laufende Projekte	25
c) Veranstaltungen	34
7. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts	45
8. Veröffentlichungen außerhalb der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2002	49
a) Professor Dr. Janbernd Oebbecke	49
b) Professor Dr. Dirk Ehlers	50
c) Dr. Alexander Schink	52
d) Privatdozent Dr. Hermann Pünder LL.M.	53
e) Thomas Harks	54
f) Volker Schepers	54
g) Antje Wittmann	55
9. Das Freiherr-vom-Stein-Institut im Internet	55
Anhang 1 – Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts	56
Anhang 2 – Vereinbarung zwischen der Westfälischen Wilhelms-Universität und dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen	59

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

Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Vorsitzender des Senats der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied des Justizprüfungsamtes bei dem Oberlandesgericht Hamm

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

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

Mitherausgeber des Deutschen Verwaltungsblattes

Mitherausgeber der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht

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

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

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 des Kuratoriums der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e. V.

Mitglied der Gesellschaft für Umweltrecht

Mitherausgeber der Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift für Umweltrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift Die Neue Verwaltung

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift KommunalPraxis

Mitherausgeber der Zeitschrift Recht der Abfallwirtschaft

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*, 1. Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Siegburg

Landrat Franz-Josef *Leikop*, Meschede

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Münster

Professor Dr. Hans-Werner *Rengeling*, Osnabrück (bis 02.10.2002)

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

Volker *Stein*, Landrat a. D., Gevelsberg

Landrat Dr. Rudolf *Wansleben*, Paderborn

Professor Dr. Wolfgang *von Zwehl*, Münster

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

Landrat Gerd *Achenbach*, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Unna (ab 02.10.2002)

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

Frank-Rainer *Billigmann*, Geschäftsführer der Entsorger gGmbH, Berlin (ab 02.10.2002)

Dr. Walter *Fricke*, Oberkreisdirektor a. D., Aachen (bis 02.10.2002)

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 (bis 02.10.2002)

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 (bis 02.10.2002)

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

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

Landrat Thomas *Kubendorff*, Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Steinfurt (ab 02.10.2002)

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

Professor Dr. Eberhard *Laux*, Düsseldorf (bis 02.10.2002)

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 (bis 02.10.2002)

Dr. Franz *Möller*, Landrat a. D., Bad Honnef

Landrat Norbert *Mörs*, Bergisch Gladbach (ab 02.10.2002)

Professor Dr. Fritz *Ossenbühl*, Bonn (bis 02.10.2002)

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

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

Landrat Hans *Pixa*, Coesfeld (ab 02.10.2002)

Dr. Wolf-Albrecht *Prautzsch*, Stellv. Vorsitzender des Vorstandes der WestLB AG a. D., Münster

Heribert *Rohr*, GVV Kommunalversicherungen VVaG, Köln (ab 02.10.2002)

Direktor Dr. Manfred *Ragati*, Kaufmännischer Geschäftsführer der Elektrizitätswerke Minden-Ravensberg GmbH a. D., Herford (bis 02.10.2002)

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 (bis 02.10.2002)

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

Professor Dr. Theresia *Theurl*, Münster (ab 02.10.2002)

Christa *Thoben*, Senatorin a. D., Berlin (bis 02.10.2002)

Oberbürgermeister Dr. Berthold *Tillmann*, Münster

Heinz-Josef *Vogt*, Oberstadtdirektor a. D., Kempen (bis 02.10.2002)

Professor Dr. Joachim *Wieland*, Bielefeld

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

5. Mitarbeiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Leiter: Privatdozent Dr. Hermann *Pünder*, LL.M.
(bis 30.11.2002)

Wissenschaftliche Referenten: Referendar Thomas *Harks*
(bis 30.06.2002)
Referendar Volker *Schepers*
(bis 31.8.2002)
Referendar Sven O. *Hoffmann*
Referendarin Antje *Wittmann*
Referendar Jörg *Niggemeyer*
(ab 01.10.2002)

Sekretariat: Hiltrud *Martellock*

6. Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2002

Im Mittelpunkt der Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts stand auch im Jahre 2002 die projektbezogene Forschung.

a) Abgeschlossene Projekte:

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 einer im November 2000 durchgeführten Befragung von Verwaltungsratsmitgliedern und Sparkassenvorständen werden die Bedingungen aufgezeigt, 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« bereitgehalten 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 ermöglichten 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 handle 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 Verwaltungsratsmitglieder 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 Informa-

tionsversorgung des Verwaltungsrates eindeutig als »Bringschuld« der Sparkassenvorstände formulieren.

Die Arbeit ist im Jahr 2002 als Band 40 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.

Zusammenarbeit zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden beim Vollzug der Sozialhilfeaufgaben 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 Sozialhilfeaufgaben 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 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 Bundessozialhilfegesetzes 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 Heranziehungsver-

hältnis 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 Sozialhilfevollzug 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. Stattdessen 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 kreisangehörigen 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 Sozialhilfenvollzug 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 ist als Band 42 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.

Bearbeiter: Privatdozent Dr. Hermann *Pünder* LL.M.

Das Haushaltsrecht ist im Umbruch. Nicht zuletzt geht es um den haushaltsrechtlichen Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Bislang ist die Diskussion vorwiegend unter verwaltungsbetriebswirtschaftlichen und verwaltungspolitischen Gesichtspunkten geführt worden. Die rechtswissenschaftliche Relevanz der Reform blieb im Hintergrund, obwohl deren Umsetzung längst im Gange ist. Diesem Mangel will die Untersuchung, die im Sommersemester 2002 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Habilitationsschrift angenommen worden ist, abhelfen. Sie zeigt am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltung auf, inwieweit mit verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen verknüpfte Änderungen des Haushaltsrechts unter Beachtung des Demokratieprinzips und der Erfordernisse von Effektivität und Effizienz zu einer verbesserten Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Hand beitragen. Da die Kommunen Vorreiter der Reformbewegung sind, ist das kommunale Haushaltsrecht das »Referenzgebiet« der Untersuchung.

Die Arbeit ist in fünf Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die Grundlagen der Untersuchung vorgestellt. Hingewiesen wird insbesondere auf die tiefgreifende Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, die weitreichende Akzeptanzkrise der Verwaltung, die »Attraktivitätslücke« des öffentlichen Dienstes und darauf, dass der »Wirtschaftsstandort Deutschland« als ein Wettbewerbsfaktor gilt, der eine Reform verlangt. Die Diskussion ist eingebettet in den weltweiten Reformtrend des *New Public Management* und die internationale Debatte um eine Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens (*public sector accounting*). Außerdem wird das Verwaltungsorganisationsrecht zunehmend als »Steuerungsressource« begriffen und es bestehen Zweifel, ob das Haushaltsrecht dieser Funktion genügt. Schließlich werden Erkenntnisse der sog. Neuen Institutionenökonomik (»Transaktionskostentheorie«, »Theorie der Verfügungsrechte«, »Prinzipal-Agent-Theorie«) aufgegriffen.

Im zweiten Teil geht es zunächst um das herkömmliche Haushaltsrecht. Hier wird zur Verdeutlichung und Abschichtung der Probleme herausgearbeitet, welches Grundmodell zugrunde liegt und inwieweit damit die der Untersuchung als *tertium comparationis* dienenden Zielvorgaben der demokratischen Legitimation und der effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung verwirklicht werden. Der dritte Teil hat die hergebrachten Modifikationen des Grundmodells und deren Analyse mit Blick auf die Zielverwirklichung zum Inhalt. Die Erörterungen des geltenden Rechts

machen den Reformbedarf deutlich, zeigen aber auch, dass die Vorzüge der geltenden Regelungen in der – zumeist im Schrifttum, aber auch in der Praxis anzutreffenden – Reformeuphorie (*»Reinventing Government«*) nicht untergehen dürfen.

Im Mittelpunkt der weiteren Untersuchungen steht die Reform. Im vierten Teil werden die einzelnen Bestandteile der Reformvorhaben eingehend erläutert und unter Zugrundelegung der Prämissen der demokratischen Legitimation, Effektivität und Effizienz gewürdigt: Produktorientierung, Ressourcenverbrauchskonzept (doppischer Haushalt), Stärkung dezentraler Verwaltungseinheiten (Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung), veränderte Schwerpunkte der politischen Führung, Vollzugs-Controlling. Im fünften Teil werden die Analysen des herkömmlichen haushaltsrechtlichen Grundmodells, seiner Modifikationen und der in der Reformdiskussion vorgebrachten Vorschläge in einer übergreifenden Abwägung zusammengeführt. Dabei wird geklärt, inwieweit sich eine Reform der Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplanes sowie der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung empfiehlt und welche Rechtsänderungen angebracht sind. Auf die bereits *de lege lata* gegebenen Möglichkeiten, die Haushaltswirtschaft zu verbessern, wird hingewiesen. Außerdem wird berücksichtigt, dass das Land für kommunale Vorgaben *de lege ferenda* die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie zu beachten hat. Danach sind die Kommunen in die Entwicklung der Normierungen einzubeziehen. Zudem gilt nach Auffassung des Verfassers für Einschränkungen bisher gegebener Gestaltungsspielräume und für zusätzliche Anforderungen an die gemeindliche Haushaltswirtschaft das Übermaßverbot. Den Abschluss der Arbeit bilden rechtssatzförmig formulierte Empfehlungen für eine Neugestaltung des Haushaltsrechts (Gemeindeordnung, Gemeindehaushaltsverordnung und Gemeindekassenverordnung). Die Formulierungen dienen zur Verdeutlichung der Untersuchungsergebnisse und sollen die - notwendige - rechtspolitische Auseinandersetzung befruchten.

Gewarnt wird insoweit vor der Erwartung, dass durch eine Änderung des Haushaltsrechts alle mit der Reformdiskussion verbundenen verwaltungspolitischen Ziele erreicht würden. Die Ursachen der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte lägen nicht allein im Haushaltsrecht. Die Reform sei keine »neue Wunderwaffe« zur Lösung struktureller Haushaltsprobleme. Ohnehin gehe es im Ringen um die Haushaltskonsolidierung nicht um kurzfristige Erfolge. Im Gegenteil: Wenn die Kommunen schon bislang die Tilgung der Kredite nur mit Schwierigkeiten (wenn überhaupt) über ihre Verwaltungshaushalte finanzieren können, so werde sich die Lage noch verschärfen, wenn sie künftig ihren gesamten Substanzverzehr abdecken müssen, also Abschreibungen, Rückstellungsbedarf und

Zinsen auf das Fremdkapital zu erwirtschaften haben. Übergangsregelungen seien deshalb erforderlich, wobei aber nicht Verschleierung, sondern »ehrliche Zahlen« geboten seien. Dies verlange nicht nur das Demokratieprinzip. Die Offenlegung des Substanzverzehr sei auch Voraussetzung dafür, dass allenthalben das Kostenbewusstsein gestärkt wird. Anders lasse sich die Aufgabenerfüllung langfristig nicht mehr sichern. Die Untersuchung zeigt hierbei auf, dass Produktivitätsreserven vor allem dadurch mobilisiert werden, dass sich die öffentliche Haushaltswirtschaft künftig am kaufmännischen Rechnungswesen orientiert. Die Fragmentierung des Rechnungswesens in der Kommune als »Konzern« werde es nicht mehr geben. Im Rahmen einer konsolidierten »Konzernbilanz« könne die Finanzsituation der Kernverwaltung mit der der Beteiligungen verglichen werden. Zudem werde der so wünschenswerte Austausch von Informationen zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft erleichtert. Schließlich werde die Schaffung von »Betrieben« *innerhalb* der Kernverwaltung - Beamte und Angestellte als »*Intrapreneure*« - zu Effektivitäts- und Effizienzgewinnen führen. Der bedenklichen Tendenz zur Ausgliederung (»Flucht aus dem Budget«) und dem damit verbundenen Bedeutungsverlust kommunaler Haushaltsentscheidungen könne Einhalt geboten werden.

Die Arbeit betont, dass sich die staatlichen Vorgaben auf das unbedingt Erforderliche beschränken müssen. Dies gebiete nicht nur die Selbstverwaltungsgarantie. Rechtspolitisch spreche hierfür die Erwartung, dass gewährte Freiräume einen Wettbewerb um die bestmögliche Gestaltung des öffentlichen Finanzmanagements entstehen lassen. Auch der Bund und die Länder sollten sich hieran beteiligen. Unterschiede zwischen dem kommunalen und dem staatlichen Haushaltswesen seien keine Hinderungsgründe. Insgesamt stünden die Zeichen nicht schlecht, dass der untersuchte »Umbruch im Haushaltsrecht« nicht nur zu einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung, sondern insgesamt zu einem verantwortungsvolleren Umgang mit den Ressourcen führen werde, die den öffentlichen Händen - bloß - anvertraut seien.

Die Untersuchung verarbeitet die umfangreiche, kaum noch überschaubare Reformliteratur und berücksichtigt auch die Maßnahmen, die bereits in die Praxis umgesetzt sind. Eingegangen wird insbesondere auf das in der baden-württembergischen Großen Kreisstadt *Wiesloch* auf Grundlage einer Ausnahmegenehmigung des Innenministeriums verwirklichte »Speyerer Verfahren« und auf das nordrhein-westfälische »Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts«, an dem unter Federführung des Innenministeriums die Städte *Brühl*, *Dortmund*, *Düsseldorf*, *Moers* und *Münster* sowie seit Beginn der Erprobungsphase die Gemeinde *Hiddenhausen* und der Kreis *Gütersloh* beteiligt sind.

Die Arbeit wird im Frühjahr 2003 als Band 43 der Schriftenreihe des Instituts veröffentlicht.

Rechtsfragen kommunaler Arbeitsmarktpolitik

Bearbeiter: Thomas *Harks*

Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren zu einem der drängendsten Probleme für viele Kommunen geworden. Neben den sozialen Folgen spüren sie vor allem die finanziellen Belastungen, die sich aus dem Sozialhilfebezug von Arbeitslosen ergeben. Viele Kreise, Städte und Gemeinden sind deshalb in der Arbeitsmarktpolitik aktiv geworden: Sie beschäftigen Sozialhilfeempfänger, zahlen Lohnkostenzuschüsse, führen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch oder gründen Beschäftigungsgesellschaften. Trotz der praktischen Bedeutung des Themas sind die rechtlichen Vorgaben und Grenzen kommunaler Arbeitsmarktpolitik bisher kaum untersucht worden.

Die Untersuchung nähert sich dem Thema zunächst mit einem Blick auf die historische Entwicklung kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Dabei zeigt sich, dass Arbeitslosigkeit lange Zeit nicht als eigenständiges soziales Problem wahrgenommen wurde. Vielmehr war die Sorge für Arbeitslose ursprünglich Bestandteil der allgemeinen Fürsorge, die seit dem Mittelalter von den Kommunen wahrgenommen wird. Erst in der Weimarer Republik kam es zur Schaffung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung und der Staat übernahm die Verantwortung für die Arbeitslosen. Doch schon von Beginn an kam es zu Reibungsverlusten zwischen der staatlichen Arbeitsverwaltung und der weiter bestehenden kommunalen Fürsorge. Dieses Problem besteht der Sache nach bis in die Gegenwart. Zuletzt hat der Gesetzgeber im Jahr 2000 versucht, durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe die Kooperation zu verbessern.

Rechtliche Vorgaben für die kommunale Arbeitsmarktpolitik ergeben sich aus dem Verfassungsrecht ebenso wie aus einfachen Gesetzen. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes enthält ebenso wie die nordrhein-westfälische Landesverfassung einen Verfassungsauftrag zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, der auch die Kommunen verpflichtet. Sowohl die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen als auch die Betreuung von Arbeitslosen gehören als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gem. Art. 28 Abs. 2 GG in den Kompetenzbereich der Gemeinden. Allerdings haben diese den Primat der Bundesanstalt für Arbeit zu beachten.

Einfachgesetzliche Vorgaben für die Kommunen ergeben sich vor allem aus den Vorschriften über die Hilfe zur Arbeit nach dem 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 Aufgaben ergeben sich für den Bereich der Jugendhilfe aus dem Achten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII). Diese gesetzlichen Vorgaben werden ausführlich dargestellt.

Ein weiterer Schwerpunkt des Forschungsprojektes gilt dem Nebeneinander von Arbeits- und Sozialämtern. Seit Mitte der neunziger Jahre gibt es eine Reihe von Kooperationsbemühungen. Dabei können die Kooperationspartner auf die Vorschriften über die Zusammenarbeit von Sozialleistungsträgern im SGB X zurückgreifen. Allerdings birgt dies Probleme vor allem im Bereich des Datenschutzes. Unter anderem deshalb ist am 1. Dezember 2000 das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe in Kraft getreten. Dieses Gesetz enthält nicht nur Verpflichtungen zur Kooperation, sondern auch Experimentierklauseln, die im Rahmen von Modellvorhaben eine engere Zusammenarbeit als bisher ermöglichen. Anhand dieser Experimentierklauseln beleuchtet die Untersuchung die verfassungsrechtlichen Probleme einer Kooperation zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern. Die Analyse dieser Vorschriften zeigt allerdings, dass sie nur begrenzt Neuerungen mit sich bringen.

Der letzte Teil der Untersuchung geht von den tatsächlichen Aktivitäten der Kommunen aus und würdigt diese rechtlich. Schwerpunkte liegen neben der Organisation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik vor allem auf den Aktivitäten kommunaler Beschäftigungsgesellschaften und der Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Belange bei der Vergabe von Aufträgen. Bei der Einordnung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften in das System des Kommunalwirtschaftsrechts 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. Im Zusammenhang mit der Vergabe kommunaler Aufträge wird dargestellt, inwieweit Kommunen bei der Auftragsvergabe arbeitsmarktpolitische Zwecke verfolgen und Beschäftigungsträger - etwa kommunale Beschäftigungsgesellschaften - berücksichtigen dürfen. Vergaberechtlich geht es dabei unter anderem um sogenannte »vergabefremde Zwecke« und um »In-House«-Geschäfte.

Die Untersuchung wird im Frühjahr 2003 als Band 44 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erscheinen.

Bearbeiter: Volker Schepers

Die Sparkassen bestehen in Deutschland überwiegend als von den Gemeinden getragene Anstalten des öffentlichen Rechts. Als solche sind sie in der Gestaltung ihrer wirtschaftlichen Betätigung öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen. Eine davon, das sogenannte Regionalprinzip, bewirkt eine räumliche Begrenzung des Geschäftsgebiets jeder Sparkasse. Die vorliegende Arbeit untersucht, welche Konsequenzen sich hieraus für den Interneteinsatz der Sparkassen ergeben.

Nach einem einleitenden ersten Teil gibt der zweite Teil 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 einheitlichen 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 dritten Teil widmet sich die Arbeit den normativen Grundlagen und dem Geltungsumfang des Regionalprinzips. Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet das Verfassungsrecht, nämlich Art. 28 Abs. 2 GG und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen sowie das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip. Aus diesen Verfassungsnormen und -grundsätzen ergibt sich eine grundsätzliche Beschränkung der Gemeinden auf die Befassung mit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Diese Beschränkung gilt auch für die von den Gemeinden getragenen kommunalen Sparkassen. Die Landesgesetzgeber haben jedoch in gewissem Umfang die Möglichkeit, diese verfassungsrechtliche Regelung auszugestalten. Hiervon haben sie in den jeweiligen Sparkassengesetzen und -verordnungen Gebrauch gemacht. Die Arbeit stellt deshalb die landesrechtlichen Regelungen über die Werbung von Sparkassen, über das Aktiv- und Passivgeschäft sowie über sonstige Dienstleistungsgeschäfte dar und untersucht ihr Verhältnis zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage.

Anknüpfend an das im vorhergehenden Abschnitt gefundene Ergebnis wird im vierten Teil der Arbeit die Zulässigkeit des Interneteinsatzes der kommunalen Sparkassen anhand der derzeit geltenden Rechtslage über-

prüft. Erörtert wird zunächst, in welchem Umfang eine einzelne kommunale Sparkasse das Internet einsetzen darf, beispielsweise in Form des Betriebs einer Homepage, der Bereitstellung von Online-Banking-Angeboten sowie des Betriebs virtueller Marktplätze. Sodann geht die Arbeit auf die Zulässigkeit der Kooperationsprojekte der Sparkassenorganisation ein, also vor allem auf das zentrale Finanzportal und den gemeinsamen Online-Broker. Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, 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 fünfte Teil der Arbeit widmet sich der Frage, welche Möglichkeiten bestehen, 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 bis dahin gefundenen Ergebnisse bildet im sechsten Teil eine rechtspolitische Beurteilung des Regionalprinzips den Abschluss der Arbeit. Zu beobachten ist derzeit ein Wandel des Selbstverständnisses der Sparkassen hin zu einer weitgehenden Gleichstellung mit den privaten Konkurrenten. Angesichts dessen erscheint eine Rückbesinnung auf den spezifischen öffentlichen Auftrag und die damit einhergehenden öffentlich-rechtlichen Bindungen geboten. Denn trotz der räumlichen Beschränkung der Geschäftstätigkeit von Sparkassen bietet der geltende Rechtsrahmen ausreichende Möglichkeiten, um auf das durch elektronische Vertriebswege veränderte Marktumfeld zu reagieren.

Die Arbeit erscheint im Frühjahr 2003 als Band 45 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts.

b) Laufende Projekte:

Der Sparkassenverbund

Bearbeiterin: Antje Wittmann

Die Kooperation der Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen Bankensektors gewinnt angesichts des steigenden Wettbewerbsdrucks in der Kreditwirtschaft und der jüngsten Änderungen des Sparkassenrechts an Bedeutung. Unklar ist jedoch, welche Beteiligten und Organisationsstrukturen sich hinter dem als »Sparkassenverbund« oder »S-Finanzgruppe« auftretenden Unternehmensnetz verbergen. Ziel der Arbeit zum Sparkassenverbund ist es, die gegenwärtigen Strukturen des öffentlichen Bankensektors darzustellen und zu ermitteln, über welche Mechanismen

die Zusammenarbeit der Verbundunternehmen koordiniert wird. Die Koordinationsmechanismen des Sparkassenverbunds sollen im Hinblick auf die Ziele der Sparkassenorganisation auf ihre Effektivität und Effizienz hin untersucht werden.

Zunächst werden die Verbundunternehmen vorgestellt. Sie lassen sich drei verschiedenen Ebenen zuordnen, wobei sich die Systematisierung nach dem Geschäftsgebiet und der Trägerstruktur der Unternehmen richtet und keine Hierarchie widerspiegelt. Auf der lokalen Ebene sind die Sparkassen angesiedelt. Ihre Geschäftstätigkeit beschränkt sich auf das Gebiet des kommunalen Trägers. Die regionale Ebene umfasst Unternehmen, die überörtlich, aber nicht bundesweit agieren. Dabei geht die Arbeit exemplarisch auf die in NRW tätigen Unternehmen bzw. auf die Verbundpartner in Westfalen-Lippe ein. Vorgestellt werden unter anderem der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband, die WestLB AG, die LBS sowie die Westfälischen Provinzial-Versicherungen. Die zentrale Ebene bilden schließlich bundesweit tätige Verbundpartner, wie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, die DekaBank, der Deutsche Sparkassenverlag, die Deutsche Leasing und der S-Broker. Für alle Unternehmen werden die rechtlichen Grundlagen für ihre Gründung, die Trägerstruktur, Haftungs- und Aufsichtsfragen, Aufgaben des Unternehmens sowie die innere Unternehmensorganisation herausgearbeitet. Einen Schwerpunkt bildet die Darstellung der Funktion des Unternehmens im Verbund.

Anschließend erfolgt eine organisationstheoretische Einordnung des als »Verbund« bezeichneten Unternehmensnetzwerks. Hauptmerkmale der Organisationsform »Verbund« sind die rechtliche und wirtschaftliche Eigenständigkeit der Unternehmen, das Fehlen einer gemeinsamen Gewinn- und Verlustrechnung, die nicht-hierarchische Struktur sowie die mangelnden Weisungsrechte der zentralen Unternehmen. Die Arbeit legt Vor- und Nachteile einer Verbundstruktur im Vergleich mit anderen kooperativen Organisationsformen dar.

Ein drittes Kapitel widmet sich den Zielen, die die Sparkassengruppe mit der Verbundzusammenarbeit verfolgt. Hauptziel ist die Unterstützung der Sparkassen bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags. Die Sparkassen sind auf diese Unterstützung angewiesen, da sie einerseits durch den öffentlichen Auftrag dazu verpflichtet sind, die Kunden umfassend mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen und den Wettbewerb in der Kreditwirtschaft anzuregen und andererseits in ihrer Geschäftstätigkeit rechtlich und wirtschaftlich beschränkt sind. Weitere Ziele der Verbundorganisation sind Einspareffekte durch Größen- und Verbundvorteile, eine gemeinsame Risikotragung und ein gemeinsamer Marktauftritt der Verbundunternehmen.

Im Hinblick auf diese Ziele untersucht die Arbeit Instrumente, mit deren Hilfe die Zusammenarbeit im Sparkassenverbund koordiniert wird. Die Koordinationsmechanismen werden umfassend dargestellt und auf ihre Effektivität und Effizienz hin geprüft. Bei der Effizienzanalyse der Koordinationsmechanismen hilft die Neue Institutionenökonomik, deren Grundlagen vorgestellt werden.

Die Analyse beginnt mit den allgemeinen Ordnungsprinzipien des Verbunds. Dazu zählen das Regional-, das Subsidiaritäts- und das Verbundprinzip. Regional- und Subsidiaritätsprinzip regeln die horizontale und vertikale Zuständigkeit innerhalb des Sparkassenverbunds. Sie sind nur teilweise im Sparkassenrecht normiert; ihr genauer Inhalt ist unklar. Das Verbundprinzip ist im Sparkassengesetz NW und in der Sparkassenverordnung NW genannt, seine Bedeutung ist jedoch ebenfalls ungeklärt. Daher werden zunächst Inhalt und Umfang der Prinzipien herausgearbeitet. Regional- und Subsidiaritätsprinzip dienen der Koordination des Verbunds, indem sie Konkurrenz und Verdrängung verhindern. Das Verbundprinzip normiert allgemein eine Pflicht zur Kooperation und zu partnerschaftlichem Verhalten innerhalb des Verbunds. Damit erfüllt es eine Klarstellungsfunktion und macht Vorgaben für die Qualität der Zusammenarbeit. Die Arbeit prüft, ob die Koordinationsleistung der Ordnungsprinzipien effektiver und effizienter durch alternative Koordinationsinstrumente, etwa konkretere Normen oder einzelvertragliche Absprachen zwischen den Verbundpartnern, erreicht werden kann.

Anschließend werden Mitgliedschaften in gemeinsamen Verbänden (Deutscher Sparkassen- und Giroverband und Regionalverbände) untersucht. Die Verbände treten als Interessenvertreter ihrer Mitglieder auf, tragen zur Bildung eines einheitlichen, im Interesse des Gesamtverbunds liegenden Konsenses bei und artikulieren diesen nach innen und außen. Gleichzeitig unterstützen die Verbände ihre Mitglieder mit Dienstleistungen und unterhalten Einrichtungen wie die Akademien und die Sicherungsreserven. Damit stellen sie ein Mindestmaß an Homogenität im Verbund sicher. Als Alternative zu den Verbandsmitgliedschaften werden einzelvertragliche Absprachen zwischen den Verbundpartnern sowie die Schaffung eines weisungsbefugten, nicht von der Mitgliedschaft abhängigen Spitzenunternehmens untersucht.

Ein entscheidendes Koordinationsinstrument des Sparkassenverbunds sind Beteiligungen der Verbundpartner an Verbundunternehmen. Sie schaffen gegenseitige Abhängigkeiten und eröffnen Einflussnahmemöglichkeiten. Im Anschluss an eine Darstellung der unterschiedlichen Beteiligungsformen im Sparkassenverbund anhand von Beispielen wird ihre rechtliche Ausgestaltung untersucht. Dabei wird deutlich, warum die Strukturen des

Verbunds so gewachsen sind, wie man sie heute vorfindet. Beteiligungen an verschiedenen Gesellschaftsformen und an öffentlich-rechtlichen Anstalten und Körperschaften erweisen sich, abhängig von der Trägerstruktur und dem Unternehmenszweck, als unterschiedlich effektiv und effizient, was die uneinheitliche Organisationsstruktur des Verbunds erklärt. Als Alternative zu den Beteiligungen werden die vollständige Integration eines Unternehmens in das Unternehmen des Beteiligten sowie die freie, durch Austauschverträge geregelte Zusammenarbeit untersucht.

Ein weiteres bedeutendes Koordinationsinstrument sind geschäftliche Verflechtungen zwischen den Verbundunternehmen im Kundengeschäft sowie im »Back-office«, dem internen Verwaltungs- und Abwicklungsbereich. Die Grundlage geschäftlicher Verflechtungen bilden unterschiedliche Vertragstypen, aber auch unverbindliche Abmachungen, sog. »gentlemen's agreements«, Zielvorgaben und Strategiepapiere. Die geschäftliche Zusammenarbeit im Sparkassenverbund zeichnet sich durch ihre Langfristigkeit aus, was dazu führt, dass die Partner regelmäßig unvollständige Verträge schließen. Unvollständige Verträge sind, ebenso wie unverbindliche Abmachungen, risikobehaftet, erweisen sich aber im Sparkassenverbund aufgrund vielfältiger Faktoren als stabile Grundlage geschäftlicher Verflechtungen. Zudem sind sie, ebenso wie unverbindliche Abmachungen, kostengünstig und damit besonders effizient.

Anschließend geht die Arbeit auf personelle Verflechtungen als Koordinationmechanismus des Sparkassenverbunds ein. Sie beruhen darauf, dass Führungspersonen Mandate in zahlreichen Beiräten, Ausschüssen, Aufsichts-/Verwaltungsräten und sonstigen Gremien parallel wahrnehmen. Zudem durchlaufen viele Führungspersönlichkeiten in ihrer beruflichen Karriere verschiedene Unternehmen der Sparkassengruppe. Es bleibt festzustellen, wie sich die personelle Verflechtung auf die Koordination des Gesamtverbunds auswirkt.

Schließlich soll die Verbundidentität der Sparkassengruppe untersucht werden, die in engem Zusammenhang mit der gemeinsamen Marke und der Verbundpolitik steht. Zunächst klärt die Arbeit, inwieweit ein Gruppenbewusstsein im Sparkassenverbund besteht und welche Merkmale die Identität des Verbunds prägen. Anschließend wird geprüft, ob die Identifikation der Unternehmen mit dem Gesamtverbund eine Verbesserung der Zusammenarbeit ermöglicht. Dabei erweist sich die Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls und des gegenseitigen Vertrauens der Verbundpartner als wichtigste Koordinationsleistung, da sie andere Koordinationsmechanismen, wie etwa die langfristigen geschäftlichen Verflechtungen, unterstützt oder sogar ermöglicht. Als Hilfsmittel zur Stär-

kung der Gruppenidentität des Verbunds werden die koordinierte Markenpflege und die gemeinsame Werbung der Gruppe sowie die Verbundpolitik, die in erster Linie von den Verbänden betrieben wird, untersucht. Es bleibt zu ermitteln, inwieweit diese Mechanismen zur effizienten Steuerung der Verbundzusammenarbeit beitragen.

Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen - eine systematische Darstellung

Bearbeiter: Sven Oliver *Hoffmann*

Der Gewässerschutz rückt häufig erst dann ins öffentliche Bewusstsein, wenn er versagt hat. Das zeigen die Erfahrungen im Rahmen der Hochwasserkatastrophe im August 2002 oder auch der Rheinhochwässer von 1993 und 1995, die zu erheblichen ökonomischen und ökologischen Schäden führten. Großflächige Überschwemmungen von Siedlungs- und Industrieflächen haben ungeklärte Abwässer, Hausrat aller Art, aber auch Industriechemikalien, wie z. B. Quecksilber und Dioxin, in die Flüsse gespült. Die maßgeblichen Ursachen werden u. a. in den menschlichen Eingriffen in die Gewässerstruktur durch Gewässerausbau und -unterhaltung, intensive Landwirtschaft und Flächenversiegelung bis nah an die Gewässerufer heran und der damit einhergehenden Zerstörung natürlicher Retentionsflächen und Gewässerauen gesehen. Mit der bundesrechtlichen Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie durch die 7. WHG-Novelle vom 18.6.2002 werden nunmehr die direkt von den Gewässern abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete ausdrücklich vom staatlichen Gewässerbewirtschaftungsauftrag gem. § 1a I WHG umfasst. Nicht nur dadurch führt die EU-Wasserrahmenrichtlinie zu einer Art »Ökologisierung« der Wasserwirtschaft. Durch die Einführung einer europaweiten Gewässerbewirtschaftung nach Flusseinzugsgebieten, unabhängig von Staats- und Verwaltungsgrenzen, wird in Zukunft eine ganzheitliche, integrierte Gewässerbewirtschaftung ermöglicht. Zudem zwingt die EU-Wasserrahmenrichtlinie zur Erreichung ambitionierter Gewässerqualitätsziele: so sollen die »normalen« Oberflächengewässer einen »guten ökologischen und chemischen Zustand«, die Grundwasserkörper einen »guten mengenmäßigen und chemischen Zustand« bis spätestens 2015 erreichen. Die Aktualität des Themas »Gewässerschutz« rechtfertigt und fordert eine Darstellung von und Auseinandersetzung mit seinen rechtlichen Grundlagen, dem »Gewässerschutzrecht«.

Ziel der Arbeit ist es, die komplexe Querschnittsmaterie des Gewässerschutzrechts in Nordrhein-Westfalen einer systematischen Darstellung zuzuführen. Dabei werden auch internationale, europäische und bundesrechtliche Vorgaben berücksichtigt, die meist einer Umsetzung in Landes-

recht bzw. eines landesbehördlichen Vollzugs bedürfen. Die Arbeit gliedert sich in acht Kapitel.

Im ersten Kapitel wird unter Hervorhebung der oben angesprochenen aktuellen Bezüge kurz in die Thematik der Arbeit eingeführt und deren Zielsetzung erörtert.

Im zweiten Kapitel wird der Untersuchungsgegenstand der Arbeit, das »Gewässerschutzrecht«, definiert. Der Begriff »Gewässerschutzrecht« setzt sich aus den drei Unterbegriffen »Gewässer«, »Schutz« und »Recht« zusammen, aus denen eine Definition des Untersuchungsgegenstandes hergeleitet wird. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass unter »Gewässerschutzrecht« die Gesamtheit der Rechtsnormen zu verstehen ist, die Maßnahmen zum Schutz der ökologischen und zivilisatorischen Gewässerfunktionen regeln. Diese sind nicht nur in wasserrechtlichen Vorschriften (z. B. WHG, LWG) zu finden, sondern auch in Vorschriften, die in erster Linie anderen Schutzgütern und Regelungsmaterien dienen (z. B. BauGB, KrW-/AbfG), jedoch gewässerschützende Belange in ihre Regelungen einbeziehen.

Das dritte Kapitel skizziert in einem ersten Abschnitt die Normenhierarchie im Gewässerschutzrecht als komplexes Gemenge internationaler, europäischer, bundes- und landesrechtlicher Vorschriften. In einem zweiten Abschnitt werden die diversen Rechtsquellen dargestellt. Ein dritter Abschnitt erfasst die geschichtliche Entwicklung des nordrhein-westfälischen Gewässerschutzrechts, das seit der Schaffung des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes von 1957 stets mit der Umsetzung bundesrechtlicher Rahmenvorgaben beschäftigt ist. Des Weiteren wird die nationale Gesetzgebung immer intensiver von europarechtlichen Vorgaben überlagert und determiniert. Das Kapitel zeigt auf, dass Bundes- und Landesgesetzgeber, insbesondere auch in Nordrhein-Westfalen, nahezu ausschließlich damit befasst sind, europäische Vorgaben fristgerecht umzusetzen, um Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden. Dabei besteht die Gefahr, dass die Realisierung nationaler Konzepte zur Erreichung eines vollzugsfähigen Gewässerschutzrechts, z. B. die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs (UGB), behindert oder zumindest erheblich verzögert wird.

Das vierte Kapitel zeigt bestimmte Grundsätze und Ziele des Gewässerschutzrechts auf, die sich auf allgemeine umweltrechtliche Prinzipien (meist das Vorsorgeprinzip) zurückführen lassen und jegliches Handeln im Bereich des Gewässerschutzes determinieren. Dabei ist zwischen dem Grundsatz der staatlichen Gewässerbewirtschaftung, der durch einzelne Gebote und Grundsätze näher konkretisiert wird (Bewirtschaftungsgebot, Sicherungsgebot, Integrationsgrundsatz, Nachhaltigkeitsgrundsatz), dem

allgemeinen Sorgfaltsgrundsatz und dem durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie neu hinzugekommenen Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung zu unterscheiden.

Im fünften Kapitel werden die dem Gewässerschutz dienenden rechtlichen Instrumente zusammengestellt. Dabei wird zwischen ordnungsrechtlichen Instrumenten (Genehmigung von Gewässerbenutzungen, Anlagengenehmigungen, Überwachungs- und Kontrollinstrumenten bezüglich dieser Genehmigungen, Sanktionsmöglichkeiten, besondere Nutzungsordnung in Wasserschutzgebieten usw.), finanzrechtlichen Instrumenten (z. B. Abwasserabgabe) und Planungsinstrumenten (wasserrechtliche Fachplanung, Raumordnung und Landesplanung, Bauleitplanung etc.) unterschieden.

Ein sechstes Kapitel widmet sich dem Aufbau und der Organisation der Wasserwirtschaftsverwaltung in NRW. Diese ist einerseits in die Wasserbehörden mit klassisch dreistufigem Aufbau (§ 136 LWG) und andererseits in sog. Fachdienststellen - Staatliche Umweltämter (StUÄ) und Landesumweltamt (LUA) - aufgeteilt. Die Fachdienststellen stellen überwiegend wasserwirtschaftliche Ermittlungen an und unterstützen die Wasserbehörden bei ihren Vollzugsaufgaben. Daneben nehmen aber auch Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG) sowie die Städte und Gemeinden Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft wahr. Als Besonderheit in Nordrhein-Westfalen ist die Tätigkeit der sondergesetzlichen Wasserverbände hervorzuheben. Diese empfehlen sich angesichts des von ihnen schon länger verfolgten flussgebietsbezogenen Bewirtschaftungsansatzes künftig für die Wahrnehmung weitergehender Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft. Im Zuge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie erlangen des Weiteren internationale Flussgebietskommissionen oder bilaterale Grenzgewässerkommissionen zunehmenden Einfluss auf die Wasserwirtschaftsverwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Im siebten Kapitel, das den Schwerpunkt der Arbeit bildet, werden bestimmte ausgewählte Nutzungen der Gewässer und deren Auswirkungen unter Rückgriff auf die in den ersten sechs Kapiteln erfolgten Systematisierungen näher untersucht. Dabei werden die Belastungen der Gewässer bestimmten Kategorien zugeordnet (Schadstoffeinträge aus Punktquellen, Schadstoffeinträge aus diffusen Quellen, Eingriffe in die Gewässerstruktur und Eingriffe in den Wassermengenhaushalt) und für jede dieser Kategorien ein praxisrelevanter Beispielsfall ausgewählt und exemplarisch dargestellt. So werden die Schadstoffeinträge aus Punktquellen am Beispiel von Abwassereinleitungen und die Schadstoffeinträge aus diffusen Quellen anhand des Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes in der Landwirtschaft erörtert. Eingriffe in die Gewässerstruktur werden am

Beispiel des Gewässerausbaus und der Gewässerunterhaltung, Eingriffe in den Wassermengenhaushalt im Zusammenhang mit Wasserentnahmen und den Grundwasserabsenkungen als Folge des Braunkohletagebaus behandelt. Die rechtlichen Instrumente, die der Bekämpfung des jeweiligen Problems dienen, werden zusammengestellt und, soweit dies möglich ist, deren Zusammenwirken im sog. Instrumentenverbund untersucht und bewertet. Dabei wird auf tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten hingewiesen, mit denen sich die Wasserwirtschaftsverwaltung in Nordrhein-Westfalen beim Vollzug der Vorschriften konfrontiert sieht. Grundlage dafür bilden exploratorische mündliche Interviews, die zwischen März 2002 und Dezember 2002 mit Personal unterer und oberer Wasserbehörden, Vertretern sondergesetzlicher Wasserverbände sowie der Landwirtschaftskammern geführt wurden, sowie Erkenntnisse, die in kommunalen und ministeriellen Arbeitsgruppen (z. B. WABS-Arbeitskreis der Kreise in NRW; AG Wasserrecht im MUNLV zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie) gewonnen wurden.

Ein abschließendes achtes Kapitel wird zentrale Aspekte und Ergebnisse der Arbeit in Leitsätzen zusammenfassen.

Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen

Bearbeiter: Jörg Niggemeyer

Die Fusion von Sparkassen ist kein neues Phänomen. Insbesondere während der siebziger und neunziger Jahre kam es in den alten bzw. neuen Bundesländern ausgelöst durch die kommunale Gebietsreform zu zahlreichen Sparkassenzusammenschlüssen. Seit etwa drei Jahren ist eine neuerliche Fusionswelle im Sparkassenbereich zu beobachten, deren Ursachen anders als damals ausschließlich im wirtschaftlichen Bereich zu suchen sind. Aufgrund einer Vielzahl von wettbewerbspolitischen, demographischen, technologischen und anderen Wandeltendenzen befinden sich Märkte, Marktstrukturen und Kundenbedürfnisse im Bankensektor in einem Prozess permanenter Veränderung. Um ihre Position im Bankenvettbewerb zu erhalten und auszubauen, wählen auch die Sparkassen immer wieder die Fusion als Mittel zur Anpassung an die sich verändernden internen und externen Rahmenbedingungen. Nach Angaben des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes befinden sich etwa 20 der 45 selbständigen Sparkassen des Verbandsgebietes in Fusionsverhandlungen. Auch der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband nimmt ein fusionsbedingtes Absinken der Sparkassen in seinem Verbandsgebiet zum Ende 2003 auf unter 80 an.

Ziel des seit Oktober 2002 laufenden Projekts ist es, die sich im Rahmen einer Sparkassenvereinigung stellenden Rechtsfragen neu zu überdenken

und für die Rechtspraxis handhabbar zu machen. Dabei sollen insbesondere die anlässlich einer Sparkassenfusion abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Verträge einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen die nordrhein-westfälischen Sparkassen bzw. nordrhein-westfälisches Landesrecht. Es werden jedoch auch Bezüge zu den übrigen Landessparkassengesetzen hergestellt. Rechtliche Erwägungen lassen sich indes schwerlich losgelöst vom wirtschaftlichen und kommunalpolitischen Hintergrund eines Vereinigungsvorgangs im Sparkassenbereich erörtern. Es sind daher auch die durch eine Sparkassenvereinigung erzielbaren Fusionseffekte darzustellen, wie sie in der Betriebswirtschaftslehre diskutiert werden. Zudem soll anhand von Beispielen aus der Fusionspraxis untersucht werden, welche kommunalpolitischen Konfliktfelder bei einer Sparkassenfusion besprochen werden und wie daraus resultierende Interessengegensätze einem Ausgleich zugeführt werden können.

Die Arbeit gliedert sich insgesamt in drei Teile. Nach einem einleitenden ersten Teil wird sich die Untersuchung in ihrem Hauptteil mit den rechtlichen Rahmenbedingungen einer auf freiwilliger Basis durchgeführten Sparkassenvereinigung befassen. Dabei wird sich die Darstellung an der zeitlichen Abfolge einer derartigen Fusion orientieren. In Bezug auf die Vorbereitung und Planung einer Fusion sollen zunächst die derzeit für das Bankgewerbe geltenden ökonomischen Rahmenbedingungen skizziert werden. Zudem wird erörtert, welche Fusionswirkungen insbesondere durch die zunehmende Betriebsgröße (sog. Betriebsgrößeneffekte) anhand eines Sparkassenzusammenschlusses erzielt werden sollen. Weiterhin untersucht die Arbeit an dieser Stelle die rechtlichen Fusionsvoraussetzungen, welche sich aus Verfassungs-, Bundes- sowie Landesrecht ergeben. Auf verfassungsrechtlicher Ebene scheint insbesondere interessant, welche Grenzen Art. 28 Abs. 2 GG für die Delegation kommunaler Aufgaben auf immer größer werdende, oftmals regionenweit operierende Sparkassenanstalten setzt. Im Rahmen des Bundesrechts ist neben den Anforderungen des Kreditwesengesetzes vor allem die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Zusammenschlüssen nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu untersuchen. Auf der Ebene des Landesrechts sollen namentlich die erweiterten Fusionsmöglichkeiten des nordrhein-westfälischen Sparkassengesetzes erörtert werden. In Bezug auf die sich der Vorbereitung anschließenden Fusionsverhandlungen sind insbesondere die sich aus den öffentlich-rechtlichen Fusionsverträgen ergebenden Verhandlungsgegenstände darzustellen und einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen. Zudem soll der Einfluss kommunalpolitischer Faktoren bei den Verhandlungen untersucht werden. Im Rahmen der Fusionsumsetzung sind die einzelnen Verfahrensschritte zur Realisie-

rung der Vereinigung aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang soll wiederum ein Augenmerk auf das kommunalpolitische Umfeld einer Sparkassenfusion geworfen werden, um anhand praktischer Fälle bestimmte Konfliktfelder zu analysieren. Der zweite Teil der Untersuchung schließt mit Ausführungen zu den Rechtsfolgen einer Sparkassenfusion und etwaigen Rechtsschutzmöglichkeiten. In einem dritten Teil befasst sich die Arbeit mit einer Erörterung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen von aufsichtsbehördlich angeordneten Sparkassenfusionen. Dabei soll das Anordnungsverfahren und eine gegebenenfalls notwendige zwangsweise Durchsetzung der Fusionsanordnung nachgezeichnet werden. Im Mittelpunkt wird hier die Frage stehen, unter welchen Voraussetzungen von einer zur Zwangsfusion berechtigenden fehlenden Leistungsfähigkeit einer Sparkasse ausgegangen werden kann.

c) Veranstaltungen

Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation«

Kommunale Stiftungen

Während es im Jahre 1950 in Deutschland gerade einmal einige Dutzend Stiftungen gab, nahm ihre Zahl seit den siebziger, vor allem aber in den achtziger und neunziger Jahren stetig zu. Gegenwärtig existieren bundesweit über 8.000 Stiftungen. Im Rahmen seiner Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation« lud das Freiherr-vom-Stein-Institut deshalb am 17. Januar 2002 zu einer Vortragsveranstaltung über »Kommunale Stiftungen« in das Schloss zu Münster ein. Als Referenten konnten Professor Dr. Martin *Schulte* von der Technischen Universität Dresden und Landrat Friedel *Heuwinkel* aus dem Kreis Lippe gewonnen werden. Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, wies in seiner Begrüßungsansprache darauf hin, dass es sich bei Stiftungen zwar nicht um ein neues Phänomen handele – die älteste Stiftung stamme bereits aus dem Jahre 900 –, dennoch seien gerade in jüngster Zeit neuartige Probleme und Fragestellungen zu diesem Themenkreis aufgetaucht.

Schulte ging zu Beginn seines Vortrages auf die Entwicklung des Stiftungswesens ein. Den starken Zuwachs an Stiftungen brachte er mit der angespannten finanziellen Situation öffentlicher Haushalte in Zusammenhang und ging davon aus, dass sich ihre Zahl in der Zukunft weiter erhöhen werde. Inhaltlich verfolgten Stiftungen vor allem soziale Zwecke, seien aber auch in anderen Bereichen wie Wissenschaft und Forschung, Bildung und Erziehung sowie Kunst und Kultur tätig. Der Referent wies

darauf hin, dass gegenwärtig eine Reform des Stiftungsrechts anstehe, die die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode auf den Weg bringen wolle. Das Reformvorhaben befasse sich beispielsweise mit Fragen der Genehmigung von und der Aufsicht über Stiftungen. Im zweiten Teil seines Vortrages stellte *Schulte* kurz die Ergebnisse einer vom Bundesverband deutscher Stiftungen gemeinsam mit dem Deutschen Landkreistag durchgeführten Studie zu den Aktivitäten der Kreise im Stiftungssektor dar. Die Anzahl derjenigen Kreise, die Stiftungen verwalteten, sei danach in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. In fast allen Bundesländern existierten aber eine Reihe von Kreisen, die sich kaum im Stiftungsbereich engagierten. *Schulte* sprach in diesem Zusammenhang von einer Krise der kommunalen Stiftungen, was umgekehrt mit einer steigenden Beliebtheit sogenannter Bürgerstiftungen einhergehe. Bei letzteren stelle aber der kontinuierliche Aufbau des Stiftungskapitals ein erhebliches Problem dar.

Im dritten und letzten Teil seines Vortrages ging *Schulte* zunächst auf die rechtlichen Grundlagen des Stiftungswesens ein. Er wies auf die 1996 im Freiherr-vom-Stein-Institut entstandene Dissertation von Frau Dr. Margit *Twehues* zum Thema »Rechtsfragen kommunaler Stiftungen« (Band 26 der Schriftenreihe des FSI) hin, die in diesem Bereich Maßstäbe gesetzt habe. Verfassungsrechtliche Beschränkungen bei der Gründung kommunaler Stiftungen ergeben sich laut *Schulte* zum einen aus Grundrechten. Jedenfalls dann, wenn die Stiftung durch eine Kommune gegründet werde, sei sie gemäß Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden. Besondere Bedeutung habe dabei die Anwendung des Gleichheitssatzes bei der Frage des gleichen Zugangs zu Stiftungsleistungen. Weitere Begrenzungen ergäben sich aus der Verbandskompetenz kommunaler Gebietskörperschaften sowie vor allem aus dem Demokratieprinzip. Der letztgenannte Verfassungsgrundsatz sei insofern betroffen, als für spätere politische Mehrheiten kaum noch Einflussmöglichkeiten bestünden, wenn eine Stiftung einmal errichtet und ihr Stiftungszweck festgelegt sei. Als ein aktuelles Problem bezeichnete *Schulte* zum Ende seines Vortrages die Optimierung der Stiftungsverwaltung. Die Verwaltungsstrukturen seien oft nicht effizient und transparent genug. Des Weiteren müsse eine Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit sowie eine Neuordnung der Verhältnisse von kommunalen Stiftungen zu den bereits erwähnten Bürgerstiftungen angestrebt werden.

Im Anschluss daran berichtete *Heuwinkel* aus Sicht der Praxis von seinen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Gründung der Stiftung »Standortsicherung Kreis Lippe«. Die Ausgangslage im Kreis Lippe im Vorfeld der Stiftungsgründung sei einerseits geprägt gewesen durch geringe finanzpolitische Spielräume aufgrund stagnierender Einnahmen, hohen Belastun-

gen der öffentlichen Haushalte und Arbeitslosigkeit. Andererseits habe ein einmaliger Posten an finanziellen Mitteln durch den Verkauf der Anteile am Energieversorger Wesertal zur Verfügung gestanden. Dieses Geld habe zu einer nachhaltigen Strukturförderung außerhalb jährlicher Haushaltsdebatten verwendet werden sollen. All dies habe zur Gründung der Stiftung geführt, doch sei es bis dahin laut *Heuwinkel* ein »weiter Weg« gewesen. Probleme bei der politischen Durchsetzung des Stiftungskonzepts habe insbesondere die Tatsache bereitet, dass es dabei zu einer dauerhaften Festlegung kommunaler Finanzmittel komme. Trotzdem sei im Dezember 2000 der Beschluss zur Gründung der Stiftung »Standortsicherung Kreis Lippe« gefasst worden, welche mit einem Kapitalstamm von fünf Millionen DM ausgestattet worden sei, während weitere zehn Millionen DM für Zustiftungen bereitgehalten würden. Darüber hinaus sei der Stiftung ein Betrag von 25 Millionen DM als langfristiges Darlehen gewährt worden. Im Juli 2001 sei das Projekt genehmigt worden, zwei Monate später habe sich der Stiftungsrat konstituiert und im Januar 2002 sei eine hauptamtliche Geschäftsführerin bestellt worden. Auch der letztgenannte Punkt habe, so *Heuwinkel*, für einigen Diskussionsstoff gesorgt. Er selbst sei jedoch stets von der Notwendigkeit einer hauptberuflichen Führung der Stiftung mit der nötigen Kompetenz überzeugt gewesen. Die Verbindung zwischen der Stiftung und ihren Geldgebern sowie der Wirtschaft wird laut *Heuwinkel* durch zwei besondere Gremien gewährleistet, nämlich durch das Kuratorium und den Stifterkreis. Während das Kuratorium von bis zu fünfzehn Persönlichkeiten aus den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Kultur und Kirche besetzt werde, fänden sich im Stifterkreis alle diejenigen Personen wieder, die mehr als 25.000 Euro zugunsten der Stiftung gespendet hätten. Beiden Gremien komme eine beratende Funktion zu. Zu den Aufgaben des Instituts zähle die Förderung des Mittelstandes, insbesondere im Bereich der Digitalisierung. Zum Abschluss seines Vortrages beschrieb der Referent schließlich kurz einige aktuelle Projekte der Stiftung, so beispielsweise die Gründung eines »Instituts für den Mittelstand in Lippe« in Zusammenarbeit mit der privaten Fachhochschule des Mittelstandes in Bielefeld und dem Kreis Lippe.

Bei der abschließenden Diskussion, die vom Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen Dr. Alexander *Schink* geleitet wurde, ging es zunächst um Fragen der Finanzierung der Stiftung »Standortsicherung Kreis Lippe«. Erörtert wurde, inwieweit die Kapitalausstattung in Form eines langfristigen Darlehens mit dem Wesen einer Stiftung vereinbar sei. Im weiteren Verlauf machte Professor *Oebbecke* auf ein seiner Auffassung nach grundlegendes Problem aufmerksam. Es bestehe gegenüber der kommunalen Parteipolitik ein grundsätzliches Misstrauen, welches mit dem Bedürfnis, Geld z. B. im Rahmen von Stiftungen dau-

erhaft außerhalb des kommunalen Einflussbereichs verwalten zu lassen, deutlich zu Tage trete. Letztlich nähmen die kommunalen Stiftungen aber keine anderen Aufgaben wahr als die Kommunalpolitik selbst. Schließlich führte Professor Werner *Krawietz* die Diskussion auf das Thema der Vortragsreihe – »Steuerung durch Organisation« – zurück. Er ging auf die Steuerung des Kreislaufs von Geldschöpfung und Geldinvestition in Stiftungen ein und warf die Frage auf, ob sich die Kontrolle gar auf fragmentierte Einflüsse und die Festlegung einer Zweckbindung beschränke.

Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik – Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. *Wolfgang Kuhr* anlässlich seines Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Aus Anlass des Ausscheidens von Dr. *Wolfgang Kuhr* aus seinem Amt als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts veranstaltete die wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistags Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster am 8. März 2002 ein wissenschaftliches Kolloquium zu aktuellen Fragen der Sparkassenpolitik. In den Räumen der Sparkassen-Akademie des Westfälisch-Lippischen Sparkassen und Giroverbands in Münster kamen rund siebzig Teilnehmer zusammen.

In seiner Begrüßungsansprache würdigte der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW, Dr. Alexander *Schink*, die langjährige engagierte Mitarbeit *Kuhrs* im Kuratorium des Freiherr-vom-Stein-Instituts. *Kuhr* saß diesem Gremium seit 20 Jahren vor. *Schink* erinnerte daran, dass *Kuhr* die Zusammenarbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts mit dem Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband initiiert hat. Seit 1997 bildet das Sparkassenrecht einen Forschungsschwerpunkt des Instituts.

Im ersten Vortrag beschäftigte sich Dr. Harald *Noack*, Staatssekretär im Finanzministerium des Landes NRW, mit dem Entwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung zum neuen Sparkassengesetz. Als entscheidenden Auslöser für die Reform des Sparkassenrechts nannte er die Wettbewerbsbeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung bei der Europäischen Kommission aus dem Jahre 1999. Damals wurde vorgebracht, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als unzulässige staatliche Beihilfen gegen den EG-Vertrag verstießen. Die im Juli 2001 getroffene Verständigung mit der Europäischen Kommission habe schließlich eine Neuregelung des Rechts der öffentlichen Kreditanstalten erforderlich gemacht. Einen weiteren Grund für den Reformbedarf im Sparkassenwe-

sen sieht *Noack* in der Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im gesamten Bankensektor. Grundintention der Landesregierung bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs sei es gewesen, die bewährten Grundstrukturen des Sparkassenwesens wie die öffentliche Rechtsform, die kommunale Trägerschaft, das Regionalprinzip und den öffentlichen Auftrag zu erhalten. Einschneidende Veränderungen seien dadurch vorgenommen worden, dass die Gewährträgerhaftung abgeschafft und die Anstaltslast modifiziert wurden, um den Forderungen der Europäischen Kommission zu genügen. Nach der modifizierten Anstaltslast sei der kommunale Träger der Sparkasse in gleicher Weise verpflichtet wie der Anteilseigner einer Aktiengesellschaft. Dies stellt nach Meinung *Noacks* eine derartig gravierende Veränderung der früheren Anstaltslast dar, dass man auch von deren Abschaffung sprechen könne. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage der Sparkassen will der Gesetzentwurf nach *Noacks* Darlegung verbesserte Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der Sparkassen am Markt schaffen. Dies solle insbesondere durch eine Erweiterung der Fusionsmöglichkeiten erreicht werden. Zukünftig könnten auch kreisangehörige Sparkassen ohne gemeinsame Grenze der Träger fusionieren und sogar solche Institute, die in verschiedenen Kreisen liegen, aber einem gemeinsamen Wirtschaftsraum angehören. *Noack* wies darauf hin, dass man in fernerer Zukunft auch über länderübergreifende Fusionen nachdenken müsse. Gleichzeitig warnte er vor den Risiken einer Fusion, insbesondere vor möglichen Wettbewerbsnachteilen für nicht-fusionierte, möglicherweise »eingekreiste« Sparkassen. Zur deren Sicherheit werde den Regionalverbänden im Gesetzentwurf ein Anhörungs- und Initiativrecht eingeräumt, das zugunsten einer bedrohten Sparkasse ausgeübt werden könne. *Noack* betonte, dass durch die Neuregelung eine Option für Fusionen, nicht jedoch ein Fusionszwang geschaffen werde.

Als dritten Reformansatz erläuterte *Noack* die Änderungen von Struktur und Zusammensetzung des Verwaltungsrats der Sparkassen. In Zukunft solle bei Zweckverbandssparkassen allen Hauptverwaltungsbeamten der beteiligten Kreise die beratende Teilnahme an den Sitzungen des Verwaltungsrats ermöglicht werden, um Konflikte zwischen den Landräten der verschiedenen Träger zu verhindern. Zur Erleichterung von Fusionen könne die Zahl der Verwaltungsratsmitglieder dauerhaft auf 18 erhöht werden. Neben dem Hauptausschuss solle der Verwaltungsrat künftig weitere Ausschüsse einrichten können. Abschließend betonte *Noack* die Erwartung der Landesregierung, dass Sparkassen und Kommunen sich auf die bestehenden, vom öffentlichen Auftrag bestimmten Aufgaben konzentrieren und keine Ausdehnung ihrer Betätigungsfelder vornehmen sollten. Die Kreditversorgung des Mittelstands gehe der kulturellen Förderung

vor, das »Privatgirokonto für jedermann« habe Priorität vor der Unterstützung sonstiger kommunaler Belange und Spenden und Stiftungen kämen erst nach Erfüllung des kreditwirtschaftlichen Auftrags in Betracht.

Monika *Kuban*, Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin des Deutschen Städtetags, befasste sich mit Chancen und Gefahren für die Zukunft der Sparkassen. Sie betonte zunächst, dass die gegenwärtige Situation der kommunalen Sparkassen sehr kritisch sei. Die Sparkassen seien in besonderer Weise von der schlechten wirtschaftlichen Situation des Bankensektors betroffen, da sie wegen ihres dichten Filialnetzes und der personalintensiven Verwaltung besonders kostenintensiv arbeiteten und gleichzeitig auf gravierende Änderungen im Kundenbedürfnis reagieren müssten. Sparkassenkunden fragten vermehrt neue Produkte und Vertriebswege nach, so z. B. neue Finanzierungswege für den Mittelstand als Alternative zum konventionellen Unternehmenskredit oder online-banking für den Privatkunden. Auch die Neuerungen in der Kapitalausstattung von Kreditinstituten, die die Europäische Kommission unter dem Titel »Basel II« ausgearbeitet hat, würden Sparkassen und Landesbanken besonders belasten. Die Neuerungen sähen ein Unternehmensrating sowie die Ausrichtung des Eigenkapitalbedarfs am Ratingergebnis vor. *Kuban* äußerte die Ansicht, dass Sparkassen und Landesbanken in vielen zukunftssträchtigen Geschäftsfeldern wie z. B. dem Auslandsgeschäft, Investmentbanking oder Corporate Finance kein ausreichendes Angebot an ihre Kunden machten und damit wichtige Wachstumsmöglichkeiten verspielten. Hier sei ein schnelles und gebündeltes Auftreten der S-Finanzgruppe am Markt erforderlich, um die Geschäftsfelder nicht an Privatbanken zu verlieren.

Zusammenfassend stellte *Kuban* fest, dass die wettbewerbsrechtliche Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission nicht die einzige aktuelle Herausforderung an die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute darstelle und nach der Verständigung mit der Kommission bedeutende Probleme weiterhin einer Lösung harrten. Nach ihrer Ansicht entscheidet in erster Linie der wirtschaftliche Erfolg über die Zukunft der Sparkassen. Sofern dringende Reformen versäumt würden, werde es zu Arbeitsplatzabbau, Preissteigerungen und schließlich zu einer bedeutenden Einbuße des Marktwertes der Sparkassen kommen. Allerdings äußerte *Kuban* die Hoffnung, dass die Sparkassen sich ihren Herausforderungen stellen und aufgrund ihrer guten Substanz, ihres Markennamens und des intensiven Kontakts zu ihren Kunden die eigene Zukunft positiv gestalten werden. Sie mahnte ein gemeinsames Handeln innerhalb der Regionalverbände und des Verbunds an, wies jedoch auch darauf hin, dass für die anstehenden Probleme schnelle Lösungen gefragt seien und ein gemeinsames Vorgehen im Sparkassenverbund häufig zu lange dauere.

Im anschließenden Vortrag behandelte Professor Dr. Hans-Günter *Henneke*, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, das Verhältnis von Sparkassen und kommunalen Trägern. Er blickte zunächst zurück auf das vom Freiherr-vom-Stein-Institut im Februar 2000 veranstaltete Symposium zu »Perspektiven der kommunalen Sparkassen« (vgl. *Oebbecke/Bauer/Pünder*, Hrsg.: Perspektiven der kommunalen Sparkassen, Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Band 32, Köln 2000), bei dem verschiedene Reformansätze als Reaktion auf die Wettbewerbsbeschwerde bei der Europäischen Kommission diskutiert wurden. Darunter sei bereits das nun umgesetzte sog. »Plattformmodell« gewesen, auf das sich die kommunalen Spitzenverbände einstimmig verständigt hätten und bei dem die Gewährträgerhaftung und faktisch auch die Anstaltslast abgeschafft würden, kommunale Bindung und öffentliche Rechtsform jedoch erhalten blieben. *Henneke* betonte, dass die öffentliche Rechtsform durch den nach wie vor bestehenden öffentlichen Auftrag der Sparkassen legitimiert sei. Allerdings vertrat er die Ansicht, dass der öffentliche Auftrag spezifiziert werden müsse, um eine präzise Bestimmung derjenigen Tätigkeitsfelder der Sparkassen vornehmen zu können, bei denen sie ihren öffentlichen Auftrag wahrnehmen und damit als Aufgabenerfüllungswerkzeuge der Kommunen tätig würden. Dies sei erforderlich, um zu bestimmen, inwieweit der kommunale Träger im Krisenfall verpflichtet sei, die Sparkasse auch nach faktischer Abschaffung der Anstaltslast zu unterstützen. Auch in Zukunft greife bei wirtschaftlichen Krisen der Sparkassenstützungsfonds ein. Fraglich sei jedoch, wie sich die aus der modifizierten Anstaltslast resultierende Verpflichtung der Träger künftig dazu verhalte. Die Anstaltslast sei, wie bereits von *Noack* erläutert, dahingehend modifiziert worden, dass der Träger gegenüber der Sparkasse in gleicher Weise verpflichtet sei wie der Anteilseigner einer AG. Nach der Rechtsprechung des BGH bestünden für den Gesellschafter einer AG, der seine Einlagepflicht erfüllt habe, im wirtschaftlichen Krisenfall Treue- und Unterstützungssobliegenheiten, die sich nach § 242 BGB im Einzelfall zu einer Unterstützungspflicht ausweiten könnten. Der Unterschied zur früheren Anstaltslast bestehe also darin, dass die Verpflichtung des Sparkassenträgers in Zukunft nur im konkreten Einzelfall bestünde, während sie früher abstrakt-generell normiert gewesen sei. Daraus ergebe sich, dass nach dem neuen Recht jedenfalls eine Unterstützungsberechtigung des kommunalen Sparkassenträgers gegeben sei.

Henneke ging weiter davon aus, dass die Kommunen von dieser Unterstützungsberechtigung Gebrauch machen würden, um die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags durch die Sparkassen sicherzustellen. Er zeichnete das Bild einer *do-ut-des*-Beziehung zwischen Sparkasse und kommunalem Träger: Die Sparkasse nehme durch die Erfüllung des öffentli-

chen Auftrags Aufgaben des Trägers wahr, und dieser stehe dafür im Krisenfall über seine Unterstützungspflichtigkeit für die Sparkasse ein. Allerdings äußerte *Henneke* auch die Erwartung, dass einige Kommunen aufgrund ihrer schlechten Finanzlage wenig Interesse zeigen würden, von ihrer Unterstützungsberechtigung Gebrauch zu machen und eher den Stützungsfonds eingreifen ließen. *Henneke* forderte schließlich vom Gesetzgeber eine Regelung über die Erlösverwendung bei Auflösung einer Sparkasse. Eine solche Regelung solle dazu dienen, die Bindung des Vermögens der Sparkasse an den öffentlichen Auftrag sicherzustellen.

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, beschäftigte sich im abschließenden Vortrag mit der Zukunft der kreditwirtschaftlichen Versorgung. Die aufgeworfenen Probleme der Sparkassenpolitik sollten aus dem Blickwinkel der öffentlichen Aufgabe, die die kommunalen Träger mit Hilfe der Sparkassen wahrnehmen, betrachtet werden. Diese Aufgabe bestehe in der kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft, also in der Versorgung mit bankwirtschaftlichen Leistungen. *Oebbecke* betrachtete zunächst die Zielgruppe der Sparkassen. Diese umfasse nach dem Gesetz vornehmlich die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise und den Mittelstand, aber auch alle anderen Bevölkerungs- und Unternehmensgruppen (§ 3 I, II 4 SpkG NW). Da der Betrieb einer Sparkasse eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe darstelle, sei der kommunale Träger jedoch im Rahmen des Gesetzes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Beschränkung der Zielgruppe frei. Tatsächlich würden die Sparkassen allerdings weitgehend autonom nach ökonomischen Gesichtspunkten über den Kreis ihrer Kunden entscheiden; der politische Einfluss der Träger sei gering. Ähnliches gelte für Entscheidungen über die Bedingungen der kreditwirtschaftlichen Versorgung: hier seien aus Sicht der Kunden insbesondere die Ortsnähe und der Preis von entscheidender Bedeutung. Die Sparkassen würden ihre Kunden tatsächlich nicht immer nach Marktkonditionen versorgen, sondern nähmen vielfach Quersubventionierungen vor. Zumindest über die Preispolitik entscheide die Sparkasse weitgehend autonom; größeren Einfluss übten die Träger nach Meinung *Oebbeckes* allenfalls bei Fragen der Filialdichte aus.

Anschließend beleuchtete *Oebbecke* die Aufgabenträgerschaft im Bereich der kreditwirtschaftlichen Versorgung. Es bestehe weitgehender Konsens, dass die kreditwirtschaftliche Versorgung nicht allein dem Wettbewerb überlassen werden dürfe. Eine staatliche Wettbewerbskorrektur sei sowohl durch Eigenerbringung der Leistung, wie dies derzeit bei den Sparkassen der Fall sei, als auch durch Regulierung der Privatwirtschaft, wie z. B. bei Post und Telekommunikation, möglich. Solange der Staat sich für die Eigenerbringung entscheide, sei er an die Verwaltungskompetenz der

Gemeinden und Gemeindeverbände und an das Erfordernis demokratischer Legitimation der Entscheidungsträger gebunden. *Oebbecke* machte darauf aufmerksam, dass die Kommunen, da es sich um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handele, auch vollständig auf die kreditwirtschaftliche Versorgung verzichten könnten. Dies habe sich bei der Übernahme der Sparkasse Monheim durch die Stadtsparkasse Düsseldorf gezeigt: hier habe sich die Stadt Monheim gänzlich aus der Kreditversorgung zurückgezogen. *Oebbecke* stellte in Aussicht, dass man sich in Zukunft auch mit einem Verkauf von Sparkassen an Interessenten außerhalb der Sparkassengruppe befassen müsse. Dies setze jedoch eine Rechtsformänderung voraus, da eine Rechtsnachfolge durch einen Privaten bei der öffentlichen Anstalt nicht möglich sei. Was die Organisationsform betreffe, in der der kommunale Träger die kreditwirtschaftliche Versorgung sicherstelle, spricht nach *Oebbecke* viel für die Zulassung privater Rechtsformen im Sparkassenrecht. Zwar sichere die Festlegung auf die öffentliche Anstalt die Homogenität im Verbund und das gemeinsame Handeln unter einer Marke, doch könne Gleiches beispielsweise auch durch Regelungen und Genehmigungsvorbehalte in der Satzung einer AG erreicht werden. Auch Franchise-Lösungen könnten eine alternative Organisationsform darstellen. Die jetzige Regelung räume den Kommunen jedenfalls wenig Flexibilität ein und erzwingt Fusionen als einziges Mittel, um auf die wirtschaftlichen Probleme der Sparkassen zu reagieren. Zusammenfassend forderte *Oebbecke* den Gesetzgeber auf, die organisatorischen Vorgaben im Sparkassenrecht zu lockern, um damit flexibler auf zukünftige Herausforderungen an die kreditwirtschaftliche Versorgung reagieren zu können.

In der folgenden Diskussion unter Leitung von Professor Dr. Dirk *Ehlers*, Mitglied des Vorstands des Freiherr-vom-Stein-Instituts, wurde dieses Plädoyer *Oebbeckes* für die Zulassung privater Organisationsformen lebhaft aufgegriffen. Während *Henneke* und *Schink* der Meinung waren, dass der vorliegende Gesetzentwurf zunächst umgesetzt und von der Möglichkeit der Fusion Gebrauch gemacht werden sollte, bevor man die Rechtsform der Sparkassen ändere, sprachen sich Professor Dr. Heinz *Grossekettler* (Münster), Professor Dr. Martin *Burgi* (Bochum) und *Kuban* für eine Zulassung der Privatisierung aus. *Grossekettler* regte eine öffentliche Ausschreibung der Aufgabe der kreditwirtschaftlichen Versorgung an. *Burgi* verglich die Situation der öffentlichen Kreditwirtschaft mit der der Energie- und Wasserversorgung sowie dem ÖPNV. Er zeigte Unverständnis dafür, dass die Kommunen hier in privater Rechtsform handeln dürften, obwohl die Daseinsvorsorge mit weit elementarerer Gütern betroffen sei. *Burgi* vertrat die Ansicht, dass eine Beschränkung der Handlungsform die Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Auf-

gabenerfüllung und damit das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 II GG verletze. Darauf erwiderte *Henneke*, dass die unterschiedliche Tradition und das Bestehen des Verbunds einen Vergleich der Sparkassen mit der Situation bei Energie- und Wasserversorgung verbieten würden. *Noack* erklärte, dass die Landesregierung im aktuellen Gesetzentwurf auf eine Zulassung von Privatisierungen verzichtet habe, um den Sparkassen für eine Umbruchphase den Schutz der öffentlichen Rechtsform zukommen zu lassen. Die grundlegenden Änderungen im Bereich der Haftungsregeln und die Neustrukturierung des Sparkassensektors durch Fusionen könnten von Wettbewerbern ausgenutzt werden und zu einer Verdrängung des Sparkassensektors führen. Dem stimmte auch *Kuban* zu und erklärte die übergangsweise Festlegung der öffentlichen Rechtsform für akzeptabel, sofern man eine spätere Privatisierungsmöglichkeit im Auge behalte. Der Präsident des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbands, Dr. Rolf *Gerlach*, sprach sich konsequent gegen eine Rechtsformänderung aus. Er wies auf den Zusammenhang von öffentlicher Rechtsform, kommunaler Trägerschaft und Regionalprinzip hin und verdeutlichte, dass eine Privatisierung zum Wettbewerb innerhalb des Sparkassenverbands führen und diesen insgesamt gefährden würde. Zudem würde das öffentliche Engagement der Sparkassen für ihre Trägerkommune wegfallen.

Zum Abschluss der Veranstaltung äußerte *Kuhr* den Wunsch, dass die Sparkassen als Instrument der Daseinsvorsorge in kommunaler Anbindung erhalten blieben und sich auf ihren öffentlichen Auftrag besinnen.

Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation«

Kommunale Arbeitsmarktpolitik

Die kommunale Arbeitsmarktpolitik war Thema der zweiten Vortragsveranstaltung aus der Reihe »Steuerung durch Organisation« im Jahr 2002. Sie fand am 21. Mai im Senatssaal des Schlosses zu Münster statt. Referenten waren *Thomas Kubendorff*, Landrat des Kreises Steinfurt, und *Thomas Harks*, wissenschaftlicher Referent am Freiherr-vom-Stein-Institut.

Nach einer Einführung durch den Geschäftsführenden Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Professor Dr. *Janbernd Oebbecke*, gab *Harks* aus juristischer Sicht einen Überblick über die Rolle der Kommunen als Akteure des Arbeitsmarktes. Mit Blick auf das Thema der Vortragsreihe beleuchtete *Harks* zwei Themenkomplexe. Zum einen die Organisation der Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Kommunen; zum anderen die Organisation der Arbeitsmarktpolitik innerhalb der Kommunen.

Das Verhältnis von Arbeitsämtern und Sozialämtern sei seit der Weimarer Zeit von Reibungsverlusten gekennzeichnet gewesen. Schon damals sei der heute oft beklagte »Verschiebebahnhof-Effekt« bekannt gewesen, also das Phänomen, dass Kommunen Arbeitslose nicht zuletzt deshalb vorübergehend beschäftigen, damit diese Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erwerben und zukünftig deren Kassen - und nicht die Sozialhilfeeinkassas der Kommunen - belasten. Heute setze der Gesetzgeber auf eine Kooperationsverpflichtung für Arbeits- und Sozialämter. Die Kooperationsvorschriften des Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe aus dem Jahr 2000 brächten jedoch kaum Neuerungen. Lediglich die mit diesem Gesetz geschaffenen Experimentierklauseln brächten deutliche Veränderungen - aber auch verfassungsrechtliche Probleme - mit sich.

Auf der innerkommunalen Ebene ging *Harks* auf verschiedene mögliche Organisationsformen kommunaler Arbeitsmarktpolitik ein. Unter anderem setzte er sich mit kommunalen Beschäftigungsgesellschaften auseinander. Diese würden häufig als Konkurrenz für die freie Wirtschaft kritisiert. Diese Konkurrenz sei aber insbesondere durch die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts begrenzt. So reiche allein das Argument der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nicht aus, um eine kommunale Wirtschaftsbetätigung zu legitimieren. Ein legitimer Zweck sei aber etwa die Förderung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen.

Kubendorff stellte am Beispiel des Kreises Steinfurt praktische Erfahrungen kommunaler Arbeitsmarktpolitik vor. Dabei unterschied er zwischen Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne und Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne.

Als Instrument der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne stellte er die gemeinnützige Gesellschaft für Arbeits- und Bildungsförderung im Kreis Steinfurt mbH (GAB) vor. Im Kreis der Gesellschafter und im Beirat der Gesellschaft seien Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Kommunen und das Arbeitsamt vertreten. Wichtig für die Arbeit der GAB sei es, dass diese nicht als Beschäftigungsgesellschaft agiere, sondern als Steuerungs-, Koordinierungs- und Vermittlungsgesellschaft. Dadurch stehe sie nicht in Konkurrenz zu anderen Trägern. Außerdem kooperiere die GAB eng mit dem Arbeitsamt. Als Beleg für den Erfolg der bisherigen Arbeit verwies *Kubendorff* darauf, dass die Gesamtausgaben der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen in seinem Kreis im Jahr 1998 noch 73,9 Millionen DM betragen hätten. Im Jahr 2001 seien es nur noch ca. 63 Millionen DM gewesen.

Die Unterstützung von Arbeitslosen - also die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne - kann aber nach *Kubendorffs* Einschätzung nur ein Teila-

spekt kommunaler Arbeitsmarktpolitik sein. Notwendig sei zudem eine aktive Wirtschaftsförderung. So lege der Kreis Steinfurt zum Beispiel besonderen Wert auf die Beratung von Existenzgründern, etwa mittels Existenzgründer-Stammtischen, Coaching, Seminaren und Messen. Außerdem spiele der Technologie-Transfer im Kreis eine große Rolle.

Die Veranstaltung schloss nach einer intensiven Diskussion über rechtliche und praktische Fragen kommunaler Arbeitsmarktpolitik, die vom Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Dr. *Alexander Schink*, geleitet wurde.

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 42 *Ansgar Hörster*
Die Wahrnehmung der Sozialhilfearbeiten im kreisangehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen, 2002 (342 S.)
- Band 41 Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/Hermann *Pünder* (Hrsg.)
Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik - Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Kuhr anlässlich seines Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts, 2002 (70 S.)
- Band 40 *Peter Lüttmann*
Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen, 2002 (407 S.)
- Band 39 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, 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 2002

a) Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Islamisches Schlachten und Tierschutz,

in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2002, S. 302 f.

Das Europarecht als Katalysator der Sparkassenpolitik,

in: Verwaltungsarchiv (VerwArch) 2002, S. 278 ff.

Kommunen und Sparkassen: Zur Zukunft der kreditwirtschaftlichen Versorgung,

in: Kreditwesen 2002, S. 734 ff.

Die Zukunft der kreditwirtschaftlichen Versorgung,

in: Oebbecke / Ehlers / Schink / Pünder (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik, 2002, S. 52 ff.

Geschäftspolitik der Sparkassen und die Kommunen,

in: Der Landkreis 2002, S. 593 f.

Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik,

in: Niedersächsischer Städtetag (NStN) 2002, S. 127 ff.

Schreiben an die Verwaltung,

in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2002, S. 1195 ff.

Anmerkung zum Urteil des BGH v. 10.5.2001 - III ZR 111/99 -,

in: Juristische Rundschau (JR) 2002, S. 282

Herausgeberschaften 2002

Oebbecke / Ehlers / Schink / Pünder (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik - Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Kuhr anlässlich seines Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Münster 2002

b) Professor Dr. Dirk Ehlers

Die Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrechts,

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2002, S. 468 ff.

Empfiehl es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln?,

in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW)-Beilage 23/2002, S. 33 ff.

Dirk Ehlers / Volker Schepers

Die Bedeutung des sparkassenrechtlichen Regionalprinzips angesichts neuer Vertriebswege,

in: Der Landkreis 2002, S. 590 ff.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht,

in: Präsident des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002, S. 273 ff.

Die Staatsgewalt in Ketten – zum Demokratiegebot im Sinne des Grundgesetzes –,

in: Faber / Frank (Hrsg.), Demokratie in Staat und Wirtschaft, Festschrift für Ekkehart Stein zum 70. Geburtstag, Tübingen 2002, S. 125 ff.

Kommentierung der staatskirchenrechtlichen Artikel,

in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., München 2002, S. 2453 ff.

Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat,

in: Hans-Uwe Erichsen / Dirk Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002, S. 1 ff.

»Grundfragen berufsständischer Versorgungswerke«, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V., Hrsg. Arbeitsgemeinschaft Berufsständischer Versorgungseinrichtungen e. V., Köln 2002

Empfiehl es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln?, Gutachten E für den 64. Deutschen Juristentag, 2002

Herausgeberschaften 2002

Hans-Uwe Erichsen / Dirk Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin 2002

Dirk Ehlers / Hans-Michael Wolfgang / Hermann Pünder (Hrsg.)

Rechtsfragen des internationalen Schutzes geistigen Eigentums, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Bd. 8, Münster/Köln 2002

Oebbecke / Ehlers / Schink / Pünder (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik - Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Kuhr anlässlich seines

Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Münster 2002

c) Dr. Alexander Schink

Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen,

in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2002, S. 127 ff.

Die Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EG,

in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, S. 45 ff.

Landkreise und Eingleisigkeit,

in: Jörn Ipsen / Janbernd Oebbecke (Hrsg.), Kommunalverfassung im Zeichen der Eingleisigkeit, Osnabrück 2002, S. 64 ff.

Dezentralisierung in der Landesplanung,

in: Hans D. Jarass (Hrsg.), Zur Zukunft der Landesplanung, Neue Ansätze und Entwicklungen des Landesplanungsrechts, Münster 2002, S. 85 ff.

Integrierte räumliche Regionalpolitik – Aufgaben und Chancen der Regionalräte in Nordrhein-Westfalen,

in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2002, S. 209 ff.

Neues Naturschutzrecht – Die Sicht der Kommunen,

in: EILDIENT LKT NW 2002, S. 188 ff.

Kompensationsflächenkataster nach § 6 Abs. 8 LG NRW,

in: Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW (Hrsg.), Eingriffsregelung – Neue Instrumente: Flächenpool, Ökokonto, Kompensationsflächenkataster und Effizienzkontrolle, Recklinghausen 2002

Beschleunigung und Vereinfachung raumordnerischer Verfahren,

in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Instrumente und Verfahren der Landesplanung, Dortmund 2002, S. 75 ff.

Siedlungs- und Freiraumentwicklung in Nordrhein-Westfalen – Künftig ein Nullsummenspiel?,

in: Verwaltungsrundschau (vr) 2002, S. 303 ff.

Interkommunale Zusammenarbeit ist Trumpf,
in: Die Neue Verwaltung 2002, S. 15 ff.

Die kommunale Abfallwirtschaft nach fünf Jahren Kreislaufwirtschafts-
und Abfallgesetz,
in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2002, S. 401 ff.

Magisches Jahr 2005 – Ende der Deponierung nicht vorbehandelter
Abfälle,
in: Recht der Abfallwirtschaft (AbfallR) 2002, S. 2 ff.

Straßenverkehrslärm und Bauleitplanung,
in: Spannowsky / Mitschang, Lärmschutz in der Bauleitplanung und bei
der Zulassung von Bauvorhaben, Köln u. a. 2002, S. 109 ff.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung – Offene Konzeptfragen,
in: Umweltrechtstage 2000, Umweltschutz im Widerstreit divergierender
Konzepte, Hrsg.: Institut für das Recht der Wasserwirtschaft an der
Universität Bonn, Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 107 ff.

Herausgeberschaften 2002

Oebbecke / Ehlers / Schink / Pünder (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Spar-
kassenpolitik - Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-
Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Kuhr anlässlich seines
Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-
Instituts, Münster 2002

d) Privatdozent Dr. Hermann Pünder, LL.M.

Rechtswissenschaftliche Forschung im Wandel der Zeiten - am Beispiel
zweier Dissertationen zur Mitwirkung sachkundiger Bürger und Einwoh-
ner in gemeindlichen Ausschüssen,
in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2002, S. 381 ff.

Carl Schmitt als Theoretiker der Macht - ein Außenseiter?,
in: Rechtstheorie 33 (2002), S. 1 ff.

Stellungnahme in kommunalrechtlicher Perspektive zum Entwurf für ein
Gemeindeverkehrsplanungsgesetz,

in: Koch/Hofmann/Reese, Lokal Handeln - Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Bericht des Umweltbundesamtes Bd. 5/2001, Berlin 2002, S. 177 ff.

Herausgeberschaften 2002

Dirk Ehlers / Hans-Michael Wolfgang / Hermann Pünder (Hrsg.)

Rechtsfragen des internationalen Schutzes geistigen Eigentums, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Bd. 8, Münster/Köln 2002

Oebbecke / Ehlers / Schink / Pünder (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik - Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Kuhr anlässlich seines Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Münster 2002

e) Thomas Harks

Der Schutz der Menschenwürde bei der Entnahme fötalen Gewebes – Zur Bedeutung des Zusammenfallens von pränatalem und postmortalem Grundrechtsschutz,

in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, S. 716 ff.

Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 III GG,

in: Juristische Arbeitsblätter (JA) 2002, S. 875 ff.

Kommunen als Akteure der Arbeitsmarktpolitik,

in: EILDIENST LKT NW 2002, S. 247 ff.

f) Volker Schepers

Vortragsveranstaltung »Steuerung durch Organisation – Kommunale Stiftungen«, Tagungsbericht,

in: EILDIENST LKT NW 2002, S. 48 f.

Dirk Ehlers / Volker Schepers

Die Bedeutung des sparkassenrechtlichen Regionalprinzips angesichts neuer Vertriebswege,

in: Der Landkreis 2002, S. 590 ff.

g) Antje Wittmann

Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik - Wissenschaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Wolfgang Kuhr anlässlich seines Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Tagungsbericht, in: EILDIENT NW 2002, S. 140 ff.

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 Wilhelms-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