

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

Tätigkeitsbericht 2004

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	4
2. Mitglieder des Vorstandes des Freiherr-vom-Stein-Instituts	5
3. Mitglieder des Beirates des Freiherr-vom-Stein-Instituts	7
4. Mitglieder des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts	7
5. Mitarbeiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts	9
6. Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2004	10
a) Abgeschlossene Projekte	10
b) Laufende Projekte	18
c) Veranstaltungen	27
7. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts	38
8. Veröffentlichungen außerhalb der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2004	43
a) Professor Dr. Janbernd Oebbecke	43
b) Professor Dr. Dirk Ehlers	44
c) Dr. Alexander Schink	45
d) Dr. Dörte Diemert	47
e) Andrea Becker	47
f) Nicoline C. Faber	47
g) Simone Schütte-Leifels	47
h) Inken Pehla	48
9. Das Freiherr-vom-Stein-Institut im Internet	48
Anhang 1 – Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts	49
Anhang 2 – Vereinbarung zwischen der Westfälischen Wilhelms-Universität und dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen	52

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*

Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität Münster

Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied des Justizprüfungsamtes bei dem Oberlandesgericht Hamm

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Mitglied des Kuratoriums der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster e. V.

Studienleiter der Westfälischen Verwaltungsakademie Münster e. V. (VWA)

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

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*

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

Mitglied der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission – Unterkommission Süd

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

Mitglied der Gesellschaft für Umweltrecht

Mitglied des Rundfunkrates des Westdeutschen Rundfunks, Köln

Mitherausgeber der Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

Mitherausgeber der Zeitschrift Europäisches Umwelt- und Planungsrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift für Umweltrecht

Mitglied des Herausgeberbeirates der Zeitschrift Die Neue Verwaltung

Mitherausgeber der Zeitschrift Recht der Abfallwirtschaft

Mitherausgeber der Zeitschrift Kommunaljurist

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 Thomas *Kubendorff*, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Steinfurt (seit Dezember 2004)

Landrat Frithjof *Kühn*, 1. Vizepräsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Siegburg

Landrat Franz-Josef *Leikop*, Meschede (bis Dezember 2004)

Landrat Dr. Ansgar *Müller*, Wesel (seit Dezember 2004)

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Münster

Landrat Peter *Ottmann*, Viersen (seit Dezember 2004)

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

Professor Dr. Martin *Schulte*, Dresden (seit September 2004)

Volker *Stein*, Landrat a. D., Gevelsberg (bis Dezember 2004)

Landrat a. D. Dr. Rudolf *Wansleben*, Paderborn (bis Dezember 2004)

Professor Dr. Wolfgang *von Zwehl*, Münster

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

Landrat a. D. Gerd *Achenbach*, Kamen

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

Landrat Frank *Beckehoff*, Olpe (seit Dezember 2004)

Professor Dr. Wilfried *Berg*, Bayreuth

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

Frank-Rainer *Billigmann*, Geschäftsführer a. D. der Entsorger gGmbH, Berlin (bis Oktober 2004)

Dr. Dieter *Brand*, Stellv. Vorsitzender des Vorstandes der Sparkasse Bielefeld

Professor Dr. Martin *Burgi*, Bochum (seit September 2004)

Landrätin Lieselore *Curländer*, Herford (seit Dezember 2004)

Privatdozentin Dr. Angela *Faber*, Pulheim (seit September 2004)

Professor Dr. Heinz *Grossekettler*, Münster

Professor Dr. Hans-Günter *Henneke*, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin (seit September 2004)

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

Professor Dr. Jörn *Ipsen*, Osnabrück

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

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

Landrat Dr. Wolfgang *Kirsch*, Warendorf (seit Dezember 2004)

Staatssekretär a. D. Hans-Georg *Kluge*, Landrat a. D., Berlin

Landrat a. D. Joseph *Köhler*, Paderborn

Dr. jur. Jürgen *Kroneberg*, Oberkreisdirektor a. D., Vorstandsmitglied der RWE Energy AG, Dortmund

Sparkassendirektor Heinrich-Georg *Krumme*, Vorstandsvorsitzender der Sparkasse Westmünsterland, Dülmen

Landrat Thomas *Kubendorff*, Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Steinfurt (bis Dezember 2004)

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

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

Dr. Gert *Maichel*, Mitglied des Vorstandes der RWE AG a. D., Dortmund

Landrat a. D. Dr. Franz *Möller*, Bad Honnef (bis Dezember 2004)

Bankdirektor Norbert *Mörs*, Landrat a. D., Düsseldorf

Landrat Manfred *Müller*, Paderborn (seit Dezember 2004)

Professor Dr. Dr. h. c. Hans-Jürgen *Papier*, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, München

Raimund *Pingel*, Oberkreisdirektor a. D., Borken (bis Dezember 2004)

Landrat a. D. Hans *Pixa*, Coesfeld

Professor Dr. Hermann *Pünder*, LL.M., Hamburg (seit September 2004)

Dr. Wolf-Albrecht *Prautzsch*, Stellv. Vorsitzender des Vorstandes der WestLB AG a. D., Münster (bis März 2004)

Heribert *Rohr*, Verbandsdirektor der GVV-Kommunalversicherung VVaG, Köln

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

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

Dr. Manfred *Scholle*, Landesdirektor a. D., Vorsitzender des Vorstandes der RWE Gas Aktiengesellschaft a. D, Vorsitzender des Vorstandes GELSENWASSER AG, Gelsenkirchen

Professor Dr. Martin *Schulte*, Dresden (bis September 2004)

Landrat Wolfgang *Spreen*, Kleve (seit Dezember 2004)

Professor Dr. Peter J. *Tettinger*, Köln

Professor Dr. Theresia *Theurl*, Münster

Oberbürgermeister Dr. Berthold *Tillmann*, Münster

Professor Dr. Joachim *Wieland*, Bielefeld

Ministerialdirigent Johannes *Winkel*, Düsseldorf (seit September 2004)

Dr. Heiko *Winkler*, Vorstandsvorsitzender der Westfälischen Provinzial Versicherung AG, Münster

5. Mitarbeiter des Freiherr-vom-Stein-Instituts

Leiterin: Dr. Dörte *Diemert*

Wissenschaftliche Referenten: Referendarin Andrea *Becker*
(bis 30.11.2004)

Referendar Jörg *Niggemeyer*
(bis 31.08.2004)

Assessorin Inken *Pehla*

Assessorin Simone *Schütte-Leifels*
(seit 01.03.2004)

Nicoline C. Faber

(seit 01.04.2004)

Sekretariat:

Hiltrud Martellock

6. Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahre 2004

Im Mittelpunkt der Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts stand auch im Jahre 2004 die projektbezogene Forschung.

a) Abgeschlossene Projekte:

Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen

Bearbeiter: Jörg Niggemeyer

Das Thema »Sparkassenfusionen« ist in letzter Zeit besonders interessant geworden, da sich der gesamte Bankensektor aufgrund einer Vielzahl von wettbewerbspolitischen, demographischen, technologischen und anderen Faktoren in einem Prozess permanenter Veränderung befindet. Um ihre Position im Bankenwettbewerb zu erhalten und auszubauen, wählen auch die Sparkassen immer wieder die Fusion als Mittel zur Anpassung an die sich verändernden internen und externen Rahmenbedingungen.

Ziel des Forschungsprojekts war es, die sich aus Anlass einer Sparkassenvereinigung stellenden Rechtsfragen neu zu überdenken und für die Rechtspraxis handhabbar zu machen. Zusätzliches Ziel war auch, neuere Entwicklungen der Fusionspraxis aufzuzeigen, diese in ihren rechtlichen Zusammenhang einzuordnen und Lösungen für daraus entstehende Konflikte anzubieten. Dabei wurden folgende wesentliche Untersuchungsergebnisse herausgearbeitet:

1. Obwohl in der Fusionspraxis bisweilen der Eindruck entsteht (z. B. Fall der Sparkasse Monheim), dass eine Sparkasse gleichsam an die meistbietende übernahmewillige Sparkasse veräußert wird, kann eine Sparkasse nicht anstelle einer Fusion (bzw. einer fusionsbedingten Gesamtrechtsnachfolge) an eine andere Sparkasse veräußert werden. Aufgrund des Bestehens von öffentlich-rechtlichen Fusionsbestimmungen (z. B. § 32 SpkG) steht dem Sparkassenträger insoweit keine Wahlfreiheit zwischen der Fusion und der privatrechtlichen Veräußerung zu.
2. In rechtsgrundsätzlicher Hinsicht stellt eine Sparkassenfusion einen Verwaltungsorganisationsakt dar und ist Folge einer interkommunalen Zusammenarbeit zur Erhaltung oder Verbesserung der Erfüllung der Sparkassenaufgabe als freiwillige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe. Insofern ist eine Sparkassenfusion regelmäßig nur in rechtstechnischer

Hinsicht mit einer umwandlungsrechtlichen Verschmelzung vergleichbar. Dennoch können bestimmte Schutzmechanismen des Umwandlungsgesetzes (vgl. etwa die §§ 21, 22 UmwG) auf eine Sparkassenfusion übertragen werden.

3. Rechtliche Vorgaben zur Wahl des Fusionspartners ergeben sich im Wesentlichen nur aus den Landessparkassengesetzen. Das (Bundes-)Kartellrecht ist mangels entsprechender Fusionsvolumina grundsätzlich nicht anwendbar. Ebenfalls nicht anwendbar ist jedenfalls bei delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen auch das Vergaberecht.

4. Der neue § 32 Abs. 1 Satz 3 SpkG (sog. 3. Fusionsstufe) lässt der Sparkassenaufsicht entgegen seiner Formulierung keinen Raum für eine eigene Ermessensentscheidung. Ferner folgt aus Art. 28 Abs. 2 GG, dass den Sparkassenträgern bei Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs »nahe räumliche und wirtschaftliche Verbindungen« ein nur eingeschränkt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum zukommt. Die grundsätzliche Abgrenzungsfähigkeit des Tatbestandsmerkmals »nahe räumliche Verbindungen«, welches sich im Grunde nur einzelfallbezogen konkretisieren lässt, wird allerdings für Ballungsregionen und Stadt-Umland-Gebiete bezweifelt. Das Merkmal »wirtschaftliche Verbindungen« wird neben Faktoren wie gemeinsame Kundenbeziehungen oder sonstige betriebswirtschaftliche Einzeldaten vornehmlich durch ein Abstellen auf die bei einer konkreten Fusion erzielbaren Fusionseffekte konkretisiert, was dazu führt, dass eine »wirtschaftliche Verbindung« dann vorliegt, wenn signifikante Synergiepotenziale realisiert werden können, wobei die Träger allerdings einen weiten Beurteilungsspielraum besitzen.

5. Eine Beschränkung der Norm auf bestimmte Ausnahmefälle – wie z. B. der sog. Einkreisung – kommt entgegen der gesetzgeberischen Absicht aufgrund des Normwortlauts und des Charakters der Sparkassenaufgabe als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe nicht in Betracht.

6. Die Frage, wann eine Sparkasse durch Fusion so groß ist, dass sie nicht mehr als »kommunale Sparkasse« eingeordnet werden kann (vgl. etwa die geplante Großsparkasse aus den Instituten der Städte Köln, Bonn, Leverkusen und Düsseldorf), kann nicht pauschal beantwortet werden. In verfassungsrechtlicher Hinsicht streiten vornehmlich zwei Ausprägungen des Art. 28 Abs. 2 GG, zum einen das Recht auf interkommunale Zusammenarbeit und zum anderen das sog. materielle Aufgabenverteilungsprinzip. Letztes dürfte in den meisten Fällen hinter dem Recht auf interkommunale Zusammenarbeit zurückstehen, da bei einer zweckverbandlichen Wahrnehmung anders als bei der Hochzonung einer Aufgabe auf das Land oder einen Kreis noch signifikanter kommunaler Einfluss auf die Aufgabenerfüllung möglich ist. Die zunehmende Ver-

größerung der kommunalen Einheiten im Sparkassenbereich könnte allerdings aus rechtspolitischer Sicht dazu führen, dass die Rechtfertigungsanforderungen des Gesetzgebers für einen Aufgabenzug sinken, da in diesen Fällen der über Art. 28 Abs. 2 GG abgesicherte kommunale Gehalt der Sparkassenbetätigung weniger stark ausgeprägt ist.

7. Für die Fälle einer Kollision der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Kreiszuständigkeit (vgl. die Fusionsfälle Kamp-Lintfort-Duisburg und Monheim-Düsseldorf) wird ein Vorrang der Kreiszuständigkeit für die Fälle bejaht, in denen sich der Kreis, nicht aber nur ein Zweckverband, dem ein Kreis lediglich mit angehört, zur Übernahme der Sparkassenaufgabe entschließt. Das Recht des Kreises zur Aufgabenübernahme folgt aus Art. 78 Abs. 2 LV, der den nordrhein-westfälischen Kreisen eine Allzuständigkeitsgarantie für die überörtlichen Aufgaben zuweist.

8. In der Arbeit wird weiter die Gestaltungspraxis des WLSGV und des RSGV nachgezeichnet und kommentiert:

- Es dominieren die Zweckverbandslösungen. In der Regel wird die Fusionsform der Aufnahme gewählt. Die Verteilung der Organpositionen auf Sparkassenebene ist erheblich bedeutsamer als auf Zweckverbandsebene, wobei auf Trägerseite insbesondere die Position des Verwaltungsratsvorsitzenden die des Kreditausschussvorsitzenden überwiegen dürfte.
- Zu der in letzter Zeit aufgekommenen Praxis der Beiratsbildung wird herausgearbeitet, dass einem Beirat aufgrund eines faktischen Macht- bzw. Entscheidungszuwachses Organcharakter zukommen kann, was dazu führt, dass ein Sparkassenbeirat nur mit einer – in NRW derzeit nicht gegebenen – gesetzlichen Ermächtigung gebildet werden dürfte und dass die Anforderungen des Demokratieprinzips eingehalten werden müssten. Es wird vorgeschlagen, dieser Entwicklung durch bestimmte vertragliche Gestaltungen vorzubeugen.
- Die Anteilsverteilung im Rahmen einer Zweckverbandsbildung bzw. eines Zweckverbandsbeitritts darf durch eine betriebswirtschaftliche Unternehmensbewertung ermittelt werden, welche sich auch auf das sog. Ertragswertverfahren stützen kann.
- Ein wirtschaftlicher bzw. finanzieller Ausgleich des Verlusts der Sparkassenträgerschaft vollzieht sich in der Fusionspraxis in letzter Zeit häufig über die Errichtung oder über die Aufstockung einer Stiftung. Die Vorteile dieser Gestaltung bestehen darin, dass die grundsätzlich solventere Sparkasse und nicht der Träger die Geldmittel in die Stiftung einbringen, der Altträger kontinuierliche Leistungen aus der

Stiftung für sein Gebiet erhalten und die Sparkasse die Zustiftungen zudem steuerlich geltend machen kann.

- Bestimmungen der sog. vertraglichen Störfallvorsorge sind grundsätzlich erst in den neueren Fusionsverträgen enthalten. Standard sind Klauseln über die Verpflichtung zur Anpassung der Verträge bei einer veränderten Sach- oder Rechtslage. Ebenfalls mögliche Schiedsgerichtsvereinbarungen wurden nur in einem Vertrag festgestellt. Gänzlich fehlen Bestimmungen zur Kündigung der Zweckverbandsmitgliedschaft. Eine Kündigung ist nach überwiegender Auffassung allerdings möglich. Darüber hinaus fehlen derzeit aber auch praktikabel einsetzbare Bestimmungen über die Rückgängigmachung einer Sparkassenfusion. Die umwandlungsgesetzlichen Spaltungsvorschriften sind weder direkt noch analog übertragbar. Ebenso ist eine »Aufspaltung der Gesamtrechtsnachfolge« dergestalt nicht möglich, dass eine zu spaltende Sparkasse auf zwei neu errichtete Sparkassen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge überführt wird. De lege lata ist nur eine Übertragung im Wege der Einzelrechtsnachfolge möglich.

9. Die rechtliche Umsetzung einer Sparkassenfusion vollzieht sich in der Praxis zumeist problemlos. Während des Umsetzungsprozesses ist allerdings zu beachten, dass sowohl das personalvertretungsrechtliche Mitwirkungsverfahren wie auch die Informationspflichten des § 613a BGB einzuhalten sind, was in der Literatur teilweise bestritten wird. Verfahrensvorschriften des Umwandlungsrechts sind grundsätzlich nicht anzuwenden, da die kommunalrechtlichen Vorschriften ausreichende Mechanismen zur Einflussssicherung beinhalten, so dass es bereits an einer Regelungslücke mangelt.

10. Die anlässlich entsprechender Bemühungen um die Sparkasse Stralsund diskutierte Frage, ob eine Sparkasse aufgelöst und ihre Vermögensbestandteile an einen privaten Wettbewerber veräußert werden können, ist zu bejahen. Die Auflösung einer Sparkasse ist ohne weiteres möglich, da es sich bei der Sparkassenaufgabe um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt. Verfassungsrecht, wie etwa das Sozialstaatsprinzip oder eine aus Art. 28 Abs. 2 GG zu folgernde Selbstverwaltungspflicht, und einfachgesetzliche Privatisierungsgrenzen stehen dem nicht entgegen. Will ein Land demgemäß verhindern, dass ein Sparkassenträger seine Sparkasse mit dem Ziel der anschließenden Veräußerung ihrer Vermögensbestandteile auflöst, muss dieses Auflösungsverbot gesetzlich geregelt werden. Insofern ist die überwiegende Anzahl der Landessparkassengesetze anpassungsbedürftig.

11. Die im Zuge der Diskussion um die Sparkasse Stralsund in das Sparkassengesetz Mecklenburg-Vorpommern eingefügten Bestimmungen

über die Zwangsfusion von aufzulösenden bzw. auflösungswilligen Sparkassen wären nur dann verfassungsmäßig, wenn der Gesetzgeber gleichzeitig eine Ausgleichsbestimmung vorsähe. Die §§ 28 Abs. 1, 29 Abs. 1 SpkG SpkG M-V greifen in die kommunale Finanzhoheit ein. Sie verhindern, dass eine Kommune ihr Vermögen, das für die Erfüllung einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe gebunden ist, zu anderen Zwecken umschichtet. Dieser Eingriff ist nur durch Zubilligung einer Ausgleichszahlung gerechtfertigt. Die Erhaltung der verbundmäßigen Aufgabenerfüllung im Sparkassenbereich ist zwar ein legitimes Regelungsziel. Ein »entschädigungsloser« Vermögensentzug ist aber nicht gerechtfertigt, da die Kommunen gerade für die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben »frei« in der Ausstattung der Aufgabenerfüllung mit Vermögen sind. Ferner ist aus Gleichbehandlungsgründen nicht einzusehen, warum etwa die kommunale Wasser- und Stromversorgung über einen Anteilsverkauf teilweise oder sogar vollständig privatisiert werden kann, dieses bei den Sparkassen aber nicht möglich sein soll.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden im Sommer 2005 in der Schriftenreihe des Instituts veröffentlicht werden.

Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts in Nordrhein-Westfalen

Bearbeiterin: *Andrea Becker*

Eine umfänglichere Reform des LPVG NRW hat letztmalig 1994 stattgefunden. Seitdem ist die gesetzgeberische Entwicklung in NRW weitestgehend zum Stillstand gekommen, obwohl das Personalvertretungsrecht, unabhängig davon, ob es auf Bundes- oder auf Landesebene betroffen ist, seit seiner Entstehung immer wieder verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt und die Diskussion um die optimale und verfassungsmäßige Ausgestaltung der Beteiligungsrechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bis heute nicht verstummt ist.

So wurde der Beschluss des BVerfG vom 24.5.1995 bislang nicht umgesetzt. Diesem Beschluss, der vor rund zehn Jahren zum MBG Schleswig-Holstein ergangen ist, wird wegen seiner grundsätzlichen Ausführungen zu verfassungsrechtlichen Grenzen des Personalvertretungsrechts auch für den Bundes- und die übrigen Landesgesetzgeber Bedeutung beigemessen. Das Gericht hatte zahlreiche personalvertretungsrechtliche Befugnisse für zu weitreichend und mit dem Demokratieprinzip unvereinbar erklärt. Darüber hinaus fordern die Gewerkschaften eine weitere Ausdehnung der Beteiligungsrechte. Dazu stützen sie sich auf die 2001 stattgefundenene Reform des BetrVG. Den dort geschaffenen Entwicklungszustand gelte es auch im Personalvertretungsrecht zu schaffen. Diskutiert werden weiter die Vorschläge der Bull-Kommission zur Reform des öffentlichen Dien-

stes. Diese sehen vor, das in ein Bundes- und 16 Landespersonalvertretungsgesetze untergliederte Personalvertretungsrecht in das BetrVG zu überführen. Im Rahmen der immer wieder auftretenden Diskussion um eine mögliche Reform des Föderalismus wird schließlich die Abschaffung der Rahmengesetzgebung thematisiert. Da das Personalvertretungsrecht, das sich in ein BPersVG und 16 Landespersonalvertretungsgesetze untergliedert, unter die Rahmengesetzgebung des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GG fällt, wäre auch das Personalvertretungsrecht von einer solchen Veränderung betroffen. Der Gesetzgeber hat sich bislang keiner Ansicht zu Umfang und Richtung von Reformen angeschlossen. Ziel der Arbeit ist es deshalb, die Entwicklung des LPVG NRW aufzuarbeiten und zu analysieren, wer die jeweils treibenden und hemmenden Kräfte bei der Entwicklung dieses Rechtsgebietes waren und sind.

Dabei ist das Augenmerk insgesamt auf das Verhältnis von Rechtsprechung und Gesetzgebung zu richten, wobei vor allem die Rolle der Gewerkschaften und Verbände zu analysieren ist. Steht die Rechtsprechung innovativen Gesetzesbemühungen auf dem Gebiet des Personalvertretungsrechts entgegen? Oder zeigt sie lediglich die bestehenden Grenzen auf? Zu klären ist auch der Einfluss des BetrVG auf die Entwicklung des LPVG NRW, um eine Diskussionsgrundlage zu schaffen, inwieweit eine Überführung des Personalvertretungsrechts in das BetrVG zur Beseitigung einer Rechtszersplitterung sinnvoll sein könnte. Eng damit verbunden ist die Klärung der Frage, wie sich bislang das LPVG NRW unter dem Einfluss der bisherigen Ausgestaltung des Personalvertretungsrechts als Rahmenrecht entwickelt hat. Hatte und hat die Bundesgesetzgebung Einfluss auf die Landesgesetzgebung? Bestehen wechselseitige Beeinflussungen der Landesgesetzgebungen untereinander? Haben sich übergreifende rahmenrechtliche Vorgaben bewährt oder ist es zu einer fortwährenden Rechtszersplitterung gekommen?

Die Arbeit untergliedert sich in sechs Abschnitte. Nach der Einleitung (§ 1) erfolgt zunächst die Vermittlung von Grundlagenwissen (§ 2). Neben einer Standortbestimmung im Gefüge der Mitbestimmung erfolgt zunächst eine Darstellung der Grundzüge des Personalvertretungsrechts einschließlich der Klärung von Fachbegriffen, die für das Verständnis der Arbeit unerlässlich sind. Es schließt sich eine Aufarbeitung des rechtlichen Rahmens des Personalvertretungsrechts an. Es wird festgestellt, dass Personalvertretungen und Einigungsstellen Staatsgewalt ausüben, ihre Handlungen jedoch nicht immer hinreichend demokratisch legitimiert sind. Im Schrifttum werden verschiedene Erklärungsansätze diskutiert, die die weitreichenden Befugnisse dieser Gremien zumindest rechtfertigen sollen, denen sich die Rechtsprechung aber nicht angeschlossen hat. Diese hat vielmehr Begrenzungen der Befugnisse von Personalrat und Eini-

gungsstelle gefordert. Wie weit die verbleibenden Befugnisse reichen dürfen, wird anhand einer Schutzzweck- und einer Verantwortungsgrenze bemessen, die über ein Drei-Stufen-Modell näher konkretisiert wird.

Im Anschluss an diesen Abriss der rechtlichen Problematik schließt sich eine Darstellung der historischen Entwicklung des Personalvertretungsrechts an (§ 3), in der Entwicklungslinien aufgezeigt werden. Die Aufspaltung der Beteiligungsrechte in ein BetrVG für die Beschäftigten der Privatwirtschaft und ein BPersVG sowie 16 Landespersonalvertretungsgesetze für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes war nicht selbstverständlich, sondern beruhte auf einer politischen Entscheidung Anfang der fünfziger Jahre. Damals wurde zunächst das BetrVG geschaffen, dem die Schaffung des BPersVG folgte. Erst im Anschluss wurden die Landespersonalvertretungsgesetze entwickelt. Das LPVG NRW wurde 1958 geschaffen. Ein ähnlicher Dreischritt lässt sich bei den Reformen in den siebziger Jahren feststellen. Ab den achtziger Jahren sind BPersVG und BetrVG durch einen gewissen gesetzgeberischen Stillstand gekennzeichnet; die Entwicklung der Landespersonalvertretungsgesetze scheint hingegen immer schneller voranzuschreiten. Auch die Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder beschäftigen sich zunehmend mit den Grenzen personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmung. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat 1984 und auch 1994 sein LPVG umfänglich reformiert. Seitdem hat es aber keine umfänglicheren Veränderungen mehr erfahren. Selbiges gilt für das BPersVG und die überwiegende Zahl der Landespersonalvertretungsgesetze. Die Reform des BetrVG 2001 hat daran bislang nichts geändert.

In § 4 erfolgt eine Analyse der Entwicklungslinien. Sie wird durch eine Erläuterung des Ablaufs der Landesgesetzgebung sowie eine Skizzierung unterschiedlicher Einflussfaktoren im Gesetzgebungsprozess eingeleitet. Als zu untersuchende Einflussfaktoren sind der Einfluss der Gewerkschaften und Verbände einschließlich der kommunalen Spitzenverbände, der Einfluss der Rechtsprechung sowie die Einflüsse anderer Mitbestimmungsgesetze zu nennen. Solche Gesetze sind das BetrVG, das BPersVG sowie andere Landespersonalvertretungsgesetze. Schließlich werden als sog. »äußere Faktoren« finanzielle Gesichtspunkte, der Faktor »Zeit« sowie die Relevanz wissenschaftlicher Stimmen untersucht. Ausgewertet wurden vorrangig die Ministerialakten im Hauptstaatsarchiv und im Innenministerium sowie die Gesetzesdokumentationen im Landtag. Ergänzend wurden Kurzinterviews mit Vertretern der Gewerkschaften, der kommunalen Spitzenverbände einschließlich des KAV NRW und des Innenministeriums geführt.

In § 5 der Arbeit werden die Einflussfaktoren im Vergleich der einzelnen Entwicklungsstufen bewertet, um festzustellen, ob und wie sich die Bedeutung einzelner Einflussfaktoren in der Entwicklung des LPVG verändert hat. Die Analyse hat ergeben, dass Gewerkschaften insgesamt einen sehr hohen Einfluss auf die Entwicklung des LPVG NRW hatten, indem sie sowohl ihre formellen als auch ihre informellen Einflussnahmemöglichkeiten rege genutzt haben. Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kommt dem Bestehen sog. personeller Verflechtungen zu. Viele Abgeordnete verfügen über Kontakte zu Gewerkschaften und Verbänden. Auffällig ist dabei, dass vor allem bei der Reform 1984 die Abgeordneten zum Teil sehr hohe Positionen innerhalb der Gewerkschaften innehatten. Ob und inwieweit solche Verflechtungen genutzt wurden, konnte meist nur vermutet werden, wobei vor allem die geführten Interviews und einige Schreiben entsprechende Vermutungen allerdings bestätigten. Vor allem aus dem gewerkschaftlichen Bereich kamen wiederholt Anstöße für Reformen, obwohl Gesetzesbegründungen erkennen lassen, dass der jeweilige rechtliche Entwicklungszustand nicht zwingend verändert werden musste. Auch in der Praxis wurde nicht zwingend Reformbedarf angemeldet. Maßgebliche Weichenstellungen erfolgten bereits im Referentenstadium. Im parlamentarischen Verfahren wurden maßgeblich Detailfragen erörtert, wobei Änderungen in dieser Gesetzgebungsphase in der Regel ebenfalls Erweiterungen brachten, die gewerkschaftlichen Forderungen entsprachen. Demgegenüber konnten kommunale Spitzenverbände mit ihren Forderungen seltener durchdringen.

Die Analyse des Einflusses der Rechtsprechung auf die Entwicklung des LPVG NRW hat ergeben, dass wiederholt versucht wurde, verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung durch entsprechende gesetzgeberische Klarstellungen und Erweiterungen den Boden für einengende Auslegungen zu entziehen. Besonders deutlich lässt sich dies an der Entwicklung des Initiativrechts des Personalrats nachvollziehen. Der Stellenwert verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung in der gesetzgeberischen Diskussion hing von deren »Mitbestimmungsfreundlichkeit« ab. Je mitbestimmungsfreundlicher Rechtsprechung war, desto eher konnte sie sich durchsetzen.

Hinsichtlich des Einflusses anderer Mitbestimmungsgesetze konnte aufgezeigt werden, dass dem BetrVG und dem BPersVG vor allem in den fünfziger und siebziger Jahren Vorbildwirkung zukam, soweit die Übergangsregeln in NRW unter dem KRG Nr. 22 nicht schon weitergehende Regelungen enthielten, die unbedingt im ersten LPVG NRW übernommen werden sollten. Seit den achtziger Jahren hat ein Wettbewerb der Länder um das fortschrittlichste LPVG stark zugenommen. Dabei nahm das LPVG NRW vor allem 1984 eine Führungsrolle ein. In den neunziger Jahren haben zwar andere Länder zum Teil weitergehende Regelungen

geschaffen, jedoch hielten diese einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nur teilweise stand. Das LPVG NRW nimmt bis heute eine Führungsrolle innerhalb der mitbestimmungsfreundlichen Gesetze ein, obwohl es sich in den neunziger Jahren dem Gesetzgebungswettbewerb nur noch bedingt angeschlossen hat. Vor allem auf politischer Ebene ist in den neunziger Jahren die Bereitschaft zu Ausdehnungen gesunken.

Hinsichtlich des Einflussfaktors »Zeit« konnte festgestellt werden, dass Einschränkungen umso seltener thematisiert wurden, je näher Wahlen rückten, da niemand unnötig Wählerstimmen gefährden wollte. Finanzielle Aspekte gewinnen erst in jüngerer Zeit etwas an Bedeutung. Der heutige Stillstand scheint darauf zu beruhen, dass rechtlich kein Raum für weitere Ausdehnungen besteht und die Fronten sich dermaßen verhärtet haben, dass ein Konsens weder in Richtung Ausdehnung noch in Richtung Eingrenzung möglich scheint. Auch auf politischer Ebene ist das Personalvertretungsrecht ein Rechtsgebiet, das niemand gern »anrührt«.

Im Rahmen des Ausblicks (§ 6) kommt die Verfasserin unter Rückgriff auf die gewonnenen Erkenntnisse zu dem Ergebnis, dass die Beibehaltung des Rahmenrechts zumindest für das Personalvertretungsrecht sinnvoll ist. Über Rahmenvorschriften können Rechtsentwicklungen besser gesteuert werden. Beispielsweise könnte so die Umsetzung des Beschlusses des BVerfG vom 24.5.1995 erreicht werden. Zugleich könnte der hohe Einfluss der Gewerkschaften gesteuert werden, ohne diese wichtige Informationsquelle versiegen zu lassen. Einer etwaigen Rechtszersplitterung könnte wiederum durch entsprechende Rahmenvorschriften begegnet werden, ohne die Vorteile des Gesetzgebungswettbewerbs zu stark zu begrenzen. Auf diese Weise würde es auch vermieden, das Personalvertretungsrecht in das BetrVG zu überführen, was aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts rechtlich nicht unproblematisch wäre.

Das Projekt ist abgeschlossen und wird im Spätsommer 2005 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts veröffentlicht werden.

b) Laufende Projekte

Das Haushaltssicherungskonzept in der Gemeindeordnung in NRW

Bearbeiterin: Dr. Dörte Diemert

Das Forschungsprojekt befasst sich mit einem Thema von großer Praxisrelevanz. Die bisherige Gemeindeordnung bestimmt in § 75 Abs. 4 GO NRW, dass ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen ist, wenn ein Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann. Haushaltssicherungskonzepte haben zurzeit Konjunktur; die Haushalte einer Vielzahl von Ge-

meinden und auch Kreisen weisen Fehlbeträge auf. Ausweislich des Kommunalfinanzberichts des Innenministeriums von Januar 2005 befanden sich 2004 179 von 427 Kommunen, darunter auch 7 Kreise, in der Haushaltssicherung. 75 Gemeinden und Städte befanden sich sogar in der sog. vorläufigen Haushaltsführung nach § 81 GO, weil ihr Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt werden konnte.

Obwohl die Haushaltssicherung und die daran knüpfenden rechtlichen Instrumentarien inzwischen zum Alltag der Gemeinden gehören, ist eine Vielzahl von Rechtsfragen ungeklärt. Das dürfte auch daran liegen, dass die Kommunalaufsicht es lange Zeit vermieden hat, in diesem nicht nur kommunalpolitisch, sondern auch unter dem Aspekt der Beschränkung auf eine reine Rechtsaufsicht nicht unproblematischen Bereich eindeutige Festlegungen zu treffen. Die Äußerungen der Kommunalaufsicht sowohl zu den Haushaltssicherungskonzepten als auch zur vorläufigen Haushaltsführung sollen genügend Spielraum lassen, von Fall zu Fall zu entscheiden, wobei in der kommunalen Praxis in den letzten Jahren allerdings eine Verschärfung der kommunalaufsichtlichen Maßstäbe festgestellt worden ist.

Nach einer Einleitung zeigt die Arbeit zunächst bestehende Konsolidierungsnotwendigkeiten und ihre Ursachen auf. Dies ist an erster Stelle der Anstieg der expliziten Kommunalverschuldung, mit der eine Einengung des finanzwirtschaftlichen Spielraums der Kommunen und eine drohende Zahlungsunfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften einhergeht. Konsolidierungsnotwendigkeit besteht auch mit Blick auf die implizite Verschuldung, die durch Verbindlichkeiten in der Zukunft (Pensionsauszahlungen) oder unterlassene Unterhaltungsmaßnahmen entsteht. Schließlich wird auch der Frage, ob und inwieweit der »Verzehr von Veräußerungserlösen« für konsumtive Zwecke die dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet und Konsolidierungsnotwendigkeiten begründet, nachgegangen.

In einem zweiten Teil wird die gesetzgeberische Entwicklung der Haushaltssicherungskonzepte, die als Reaktion auf bestehende Konsolidierungsnotwendigkeiten kommunaler Haushalte erfolgt ist, dargestellt. Nach einem kurzen Abriss zur Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts in der Zeit von 1931-1987 werden die erstmalige Verwendung des Instrumentariums im GFG 1987 und seine Hintergründe beleuchtet. 1991 erfolgte die endgültige Übernahme des Instrumentariums in die Gemeindeordnung. Auch diese und spätere Entwicklungsschritte werden in der Forschungsschrift dokumentiert. Es schließt sich ein cursorischer Überblick über die Regelungen der Haushaltssicherungskonzepte in den anderen Bundesländern und eine Darstellung der Unterschiede zum nordrhein-westfälischen Recht an, um schließlich auf die anstehenden Veränderun-

gen durch das Neue Kommunale Finanzmanagement in NRW einzugehen.

In einem dritten Teil wird untersucht, inwieweit das Instrumentarium, welches in der Praxis als erdrosselnd und als mittelbarer Weg in ein staatliches Kuratel empfunden wird, mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar ist.

Teil vier geht sodann der Frage nach, welche Rechtsbeziehungen das Haushaltssicherungskonzept im Verhältnis Kommunalaufsicht/Kommune etabliert. Untersucht wird hier die Genehmigungsbedürftigkeit des Haushaltssicherungskonzeptes, der anzulegende Kontrollmaßstab und der Regelungsgehalt der Genehmigung selbst, um anschließend der Frage nachzugehen, inwieweit sich die Kommune durch das Haushaltssicherungskonzept einer Selbstbindung unterwirft.

Im fünften Teil folgt sodann eine ausführliche Darstellung des Haushaltsausgleichsgebots und der hieran anknüpfenden Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Die Forschungsarbeit erläutert zunächst das durch verschiedene Zuführungen geprägte System des Ausgleichs des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts. Es wird weiter untersucht, wann ein formeller und wann ein materieller Ausgleich gegeben ist und welche Vorstellungen hinter dem Konzept des materiellen Ausgleichs stehen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die in der kommunalen Praxis vielfach verwendeten Begriffe des strukturellen Ausgleichs und des originären und kumulierten Defizits eingegangen. Die Darstellung wird durch eine Untersuchung des Systems des Haushaltsausgleichs unter dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement vervollständigt. Der Haushaltsausgleich wird zukünftig für den – Ressourcenverbrauch und -ertrag abbildenden – Ergebnishaushalt verlangt. Das Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzeptes wird allerdings nicht mehr unmittelbar an das Nichterreichen des Haushaltsausgleichs geknüpft, sondern an eine – bestimmte Maßstäbe überschreitende – Verringerung bzw. den Verbrauch der allgemeinen Rücklage. Die Veränderungen, die sich hieraus für die kommunale Praxis und für das Instrumentarium des Haushaltssicherungskonzeptes ergeben, werden näher dargestellt.

Im sechsten Teil wird schließlich dargestellt, welche Möglichkeiten die Kommunalaufsicht bei der Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten hat und welchen Anforderungen die Gemeinde zu genügen hat.

Der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe

Bearbeiterin: Inken Pehla

Auf der Grundlage einer Verständigung zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland werden die Institute der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung ab dem 18.07.2005 durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung ersetzt bzw. abgeschafft. Die Anstaltslast bezeichnet die Verpflichtung des Anstaltsträgers, d. h. der Kommunen bzw. Länder, die Sparkassen bzw. Landesbanken für die Dauer ihres Bestehens zur Erfüllung ihrer Aufgaben instand zu halten. Für den bisher noch nicht eingetretenen Fall der Auflösung einer Sparkasse bzw. Landesbank verpflichtet die Gewährträgerhaftung die Kommunen bzw. Länder, für die Verbindlichkeiten der Kreditanstalt gegenüber Dritten einzustehen. Im Rahmen der Prüfung einer Wettbewerbsbeschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union kam die Kommission zu dem Schluss, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als unzulässige Beihilfen gemäß Art. 87 Abs. 1 des EG-Vertrags einzustufen sind. Grundlage dieser Einschätzung ist, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung das Rating – insbesondere von Landesbanken – positiv beeinflussen und ihnen eine günstige Refinanzierung am Kapitalmarkt ermöglichen.

Mit Ersetzung bzw. Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung muss das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe ohne nebenstehende staatliche Haftung den rechtlichen und wirtschaftlichen Anforderungen genügen. Die Sparkassen-Finanzgruppe hat hierauf bereits reagiert und ihr bestehendes Sicherungssystem unter Beibehaltung seines grundsätzlichen Aufbaus im Einzelnen umgestaltet. Die in der Praxis schon derzeit wesentliche Sanierungsanteile tragenden Sicherungseinrichtungen bestehen aus elf regionalen Sparkassenstützungsfonds, der Sicherungsreserve der Landesbanken und dem Sicherungsfonds der Landesbausparkassen. Zwischen den Sparkassenstützungsfonds tritt ein überregionaler Ausgleich ein, wenn bei einem der regionalen Sparkassen- und Giroverbände die für einen Stützungsfall notwendigen Aufwendungen die im jeweiligen Fonds vorhandenen Mittel übersteigen. Darüber hinaus bilden die Sparkassenstützungsfonds, die Sicherungsreserve der Landesbanken und der Sicherungsfonds der Landesbausparkassen einen Haftungsverbund. Nach der diesem zu Grunde liegenden Vereinbarung können die in den einzelnen Einrichtungen vorhandenen Mittel gegenseitig für Stützungsmaßnahmen eingesetzt werden. Voraussetzung ist auch insoweit, dass die für die Stützung eines Instituts notwendigen Aufwendungen die Mittel der jeweiligen Sicherungseinrichtung übersteigen. In rechtlicher Hinsicht ist das Sicherungssystem an den Vorgaben des auf der EG-

Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie basierenden Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes zu bemessen. Aus ökonomischer Sicht sind die sich aus dem Wegfall der staatlichen Garantien ergebenden Auswirkungen auf das Rating und die Refinanzierungskosten der Institute zu kompensieren. Hauptkenntnisziel der Arbeit ist, ob die modifizierten Satzungen den im Einzelnen aufgezeigten rechtlichen wie wirtschaftlichen Anforderungen gerecht werden.

Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil wird ein einleitender Überblick über die europarechtlichen Vorgaben und die sich daraus ergebenden Handlungsnotwendigkeiten der Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen gegeben. Anschließend werden grundlegende Begriffe, wie der des Haftungsverbands, definiert und Aufbau und Zielsetzung der Arbeit erläutert. Im zweiten Teil der Arbeit werden zunächst die Begriffe der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung definiert sowie ihre rechtlichen Grundlagen und wirtschaftliche Bedeutung dargelegt. Hieran schließt sich eine Darstellung der Grundstrukturen, der historischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Bedeutung des bisherigen Sicherungssystems der Sparkassen-Finanzgruppe an. Das praktische Zusammenwirken gesetzlicher und sparkasseninterner Regelungen zur Sicherung von Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen wird aufgezeigt. Nach der Darstellung der Verständigung zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik werden deren Auswirkungen auf das bisherige Sicherungssystem analysiert. Dabei werden die vom Gesetzgeber bereits vorgenommenen Gesetzesänderungen und die den Trägern einer Sparkasse bzw. Landesbank/Girozentrale verbleibenden Möglichkeiten zur Stützung ihres Instituts benannt. Die Frage nach der Notwendigkeit der Änderung des bisherigen Sicherungssystems der Sparkassen-Finanzgruppe ist Hauptanliegen dieses Bearbeitungsteils. Bewertungsmaßstab in rechtlicher Hinsicht ist das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAG). Nach diesem sind Einlagenkreditinstitute grundsätzlich verpflichtet, Einlagen und Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften durch Zugehörigkeit zu einer Entschädigungseinrichtung zu sichern. Von der Pflichtzugehörigkeit in einer Entschädigungseinrichtung kann abgesehen werden, soweit ein Institut den institutssichernden Einrichtungen der regionalen Sparkassen- und Giroverbände oder der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken- und Raiffeisenbanken angeschlossen ist. Die an die Institutssicherung gestellten Anforderungen werden unter Heranziehung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie detailliert aufgezeigt und schließlich mit dem Regelungsgehalt der Satzungen der Sparkassen-Finanzgruppe verglichen. In wirtschaftlicher Hinsicht stehen Ratingspekte und die

hiermit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Refinanzierungskosten im Mittelpunkt der Betrachtung.

Im dritten Teil der Arbeit werden zunächst die Grundlagen des neuen Sicherungssystems, bestehend aus fünf Satzungen und zwei Grundsatzvereinbarungen, dargestellt und systematisiert. Im Anschluss wird das neue Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe im Hinblick auf seine Gesetzeskonformität, seine Wirtschaftlichkeit, unter vergleichenden Gesichtspunkten und unter Einbeziehung möglicher Alternativen analysiert und bewertet. Die im Rahmen der Prüfung des bisherigen Sicherungssystems gewonnenen rechtlichen wie wirtschaftlichen Erkenntnisse werden auf die neuen Satzungen übertragen. Zum Vergleich wird das Sicherungssystem des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB) und das Sicherungssystem des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken- und Raiffeisenbanken e. V. (BVR) herangezogen. Als mögliche Alternativen werden die Einlagensicherung sowie eine alternative Ausgestaltung der beibehaltenen Institutssicherung in Erwägung gezogen. Abschließend werden Einzelfragen des neuen Sicherungssystems, wie die eines Anspruchs auf Stützungsmaßnahmen, die Abwicklung von Stützungsfällen und das Ausscheiden aus einer Sicherungseinrichtung der Sparkassen-Finanzgruppen untersucht. Das Bestehen eventueller Regelungslücken und die Anwendbarkeit dispositiven Rechts wird hinterfragt. Ziel der Untersuchung ist es, neben dem Sicherungssystem in seiner Gesamtheit auch einzelne grundlegende Satzungsbestimmungen, insbesondere im Hinblick auf ihre praktische Umsetzbarkeit, zu begutachten.

Im vierten Teil der Arbeit werden die Erkenntnisse zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung in Form von Leitsätzen.

Die Grundsätze des Sozialhilferechts

Bearbeiterin: Simone *Schütte-Leifels*

Das bisherige System der Sozialhilfe hat aufgrund der am 01.01.2005 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen grundlegende Veränderungen erfahren. So trat zum 01. Januar dieses Jahres zum einen das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kraft, durch das das Sozialgesetzbuch II geschaffen wurde und Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengelegt wurden. Zum anderen trat, ebenfalls am 01. Januar 2005, das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch in Kraft, durch das das Bundessozialhilfegesetz aufgelöst und durch das neue Sozialgesetzbuch XII ersetzt wurde.

Durch diese Gesetzesänderungen werden bislang für die Sozialhilfe typische Anwendungsfälle nunmehr aus dem Sozialhilferecht herausgenommen und der Geltung des SGB II unterstellt. Auch das nunmehr in das Vierte Kapitel des SGB XII inkorporierte Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) regelt Hilfeleistungen für Personen, die vor In-Kraft-Treten des GSiG ebenfalls Sozialhilfe erhielten. Von diesem gravierenden Systemwandel sind auch die das Sozialhilferecht prägenden Grundsätze, wie der Bedarfsdeckungsgrundsatz, der Individualisierungsgrundsatz oder der Nachranggrundsatz, betroffen. Ziel dieser Grundlagenarbeit soll daher eine umfassende Darstellung und Untersuchung dieser sozialhilferechtlichen Grundsätze sein. Es wird ihre Entstehung und Geltung im bisherigen Recht sowie ihre Geltung im Rahmen der neuen Gesetze SGB XII und SGB II untersucht.

In der Einleitung der Arbeit wird eine Einführung in die Thematik gegeben und der Gang der Untersuchung erläutert. Der folgende erste Teil der Arbeit stellt die einzelnen Grundsätze näher dar. Ihre bisherige inhaltliche Ausgestaltung unter Geltung des BSHG wird skizziert. Im Anschluss daran wird dem historischen Ursprung der Grundsätze nachgegangen und ihre Entwicklung bis zur Schaffung des BSHG aufgezeigt.

Hiernach wird untersucht, ob die sozialhilferechtlichen Grundsätze auch tatsächlich Rechtsgrundsätze darstellen, oder ob in der allgemein üblichen Verwendung des Begriffs »Grundsatz« lediglich eine sprachliche Ungenauigkeit festzumachen ist. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem rechtswissenschaftlichen Begriff des »Rechtsgrundsatzes«. Es wird im Weiteren untersucht, bei welchen sozialhilferechtlichen Grundsätzen es sich um Rechtsgrundsätze handelt und welche Grundsätze demgegenüber nur als so genannte Leitnormen betrachtet werden können. Schließlich wird dem rechtlichen Geltungsgrund der jeweiligen Grundsätze nachgegangen. Dabei wird nach einer Auseinandersetzung sowohl mit dem positivistischen Geltungsansatz als auch mit dem nicht-positivistischen Geltungsansatz der Umfang der rechtlichen Geltung der Grundsätze im BSHG, im SGB XII, in dem dem SGBXII inkorporierten GSiG und im SGBII untersucht.

Sodann folgt eine Darstellung der inhaltlichen Ausgestaltung der jeweiligen Grundsätze in den neuen Gesetzeswerken, also dem SGB XII, dem darin inkorporierten GSiG und dem SGB II. Dabei wird untersucht, inwiefern die neuen Gesetzesnormierungen zu – auch vom Reformgesetzgeber in dieser Konsequenz nicht gesehenen – inhaltlichen Veränderungen der einzelnen Grundsätze geführt haben. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die jeweiligen

Grundsätze verfassungsrechtlich begründet sind und somit auch in den neuen Gesetzen Gültigkeit behalten müssen. Im Anschluss daran sollen spezielle rechtliche Einzelfragen untersucht werden, die im Zusammenhang mit einzelnen Grundsätzen und insbesondere deren Geltung in den neuen Gesetzeswerken auftreten.

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich dem Verhältnis der einzelnen Grundprinzipien zueinander. Es soll in diesem Zusammenhang untersucht werden, inwieweit die jeweiligen Grundprinzipien zur gegenseitigen Inhaltsbestimmung und Inhaltsbegrenzung sowohl unter Geltung des BSHG als auch unter Geltung der neuen Gesetzeswerke SGB II und SGB XII beigetragen haben bzw. noch aktuell beitragen. Weiter soll die gegenseitige Beeinflussung von Judikative, Exekutive und Legislative bei der Ausgestaltung der einzelnen Grundprinzipien in den Blick genommen werden. Im Hinblick auf die ab 01. Januar 2005 geltende Gesetzeslage wird insbesondere zu untersuchen sein, ob und inwieweit einzelne Prinzipien eine Inhaltsänderung oder eine Änderung ihrer Gewichtung aufgrund der sozialhilferechtlichen Reformen erfahren haben. Daran anschließend soll der Frage nachgegangen werden, ob eine Inhaltsänderung der Grundprinzipien und eine veränderte Gewichtung aufgrund ihrer Anwendung durch neue Träger der Leistungen ab dem 01. Januar 2005 stattgefunden hat.

In einem abschließenden dritten Teil folgt eine Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse und ihre umfassende Analyse.

Kommunen und Staat in den Niederlanden

Bearbeiterin: *Nicoline C. Faber*

Interkommunale grenzüberschreitende Kooperationen im deutsch-niederländischen Grenzgebiet haben zunehmende Relevanz. Für engere Formen der Zusammenarbeit sind aber eingehende Kenntnisse im niederländischen Kommunalrecht unverzichtbar. Diesem Bedürfnis soll das Forschungsprojekt »Kommunen und Staat in den Niederlanden« Rechnung tragen.

Ziel des Projekts ist ein problembezogener Vergleich des deutschen Kommunalrechts mit dem Kommunalrecht in den Niederlanden. Die Arbeit wird in zwei Teile gegliedert sein. Gegenstand des ersten Teils der Arbeit wird die Frage sein, über welche Aufgaben und Befugnisse die niederländischen Kommunen durch die territoriale Dezentralisierung des Gesamtstaates verfügen. Dieser Teil der Arbeit wird sich zunächst nur mit dem autonomen Bereich der kommunalen Aufgaben (»autonomie«; Art. 124 Abs. 1 Grondwet) befassen, nämlich mit der Frage, wie in den

Niederlanden die kommunale Selbstverwaltung nach Inhalt und Umfang ausgestaltet ist. Im Rahmen dieses Teils der Untersuchung wird sodann dargelegt werden, über welche Normsetzungs- und Verwaltungskompetenzen niederländische Kommunen im Einzelnen verfügen. Es wird nach Normsetzungs- und Verwaltungskompetenzen im eigenen Wirkungskreis («autonome regelgeving» bzw. «autonom bestuur») und solchen im übertragenen Wirkungskreis («medebewindswetgeving» bzw. «medebewindsbestuur»; Art. 124 Abs. 2 Grondwet) zu unterscheiden sein. Die Ausführungen zu den Normsetzungs- und Verwaltungskompetenzen der Kommunen werden sich zunächst auf die Rechtsgrundlagen für die Ausübung dieser Kompetenzen erstrecken. Im Rahmen dieser Thematik wird weiter darzulegen sein, wie die autonomen Kompetenzen von den übertragenen Kompetenzen abzugrenzen sind und wo die Grenzen der kommunalen Normsetzungs- und Verwaltungskompetenzen liegen.

Im zweiten Teil der Untersuchung wird die vertikale Koordination und Steuerung von kommunalen Verwaltungstätigkeiten in den Niederlanden erörtert werden. Zu den Kernpunkten dieses Problemkomplexes gehört unter anderem die Frage nach den Aufsichtsformen, die den übergeordneten staatlichen Institutionen zur Verfügung stehen, um die Aufgabewahrnehmung der Kommunen zu lenken. Es wird zunächst darzulegen sein, woraus sich in den Niederlanden die Notwendigkeit eines staatlichen Aufsichtssystems ergibt. Gegenstand der Untersuchung werden danach allgemeine Überlegungen zu den repressiven (allgemeinen) sowie zu den präventiven (komplementären) Aufsichtsmitteln des so genannten »bestuurlijk toezicht« (Administrativaufsicht) nach Art. 132 Abs. 4 und Abs. 3 Grondwet in Verbindung mit den einschlägigen spezialgesetzlichen Regelungen sein. Im Rahmen dieser Thematik werden die in den Niederlanden gängigen repressiven und präventiven Aufsichtsmittel erörtert werden. Die Untersuchung wird sich zunächst mit den repressiven Aufsichtsmitteln der »vernietiging« (der Aufhebung von Akten der Kommunalverwaltung) und der »schorsing« (der Suspension von Akten der Kommunalverwaltung) sowie im Bereich der präventiven Aufsichtsmittel primär mit ihrer ältesten Ausprägung, der »goedkeuring« (dem Genehmigungsvorbehalt), befassen. Die Ausführungen zu diesen Aufsichtsmitteln werden sich auch darauf erstrecken, welche staatlichen Instanzen zur Ausübung von Aufsichtsmaßnahmen befugt sind, welches die formellen und materiellen Anforderungen für die Anwendung dieser Aufsichtsmittel sind, welche rechtlichen und tatsächlichen Folgen die Anwendung verschiedener Aufsichtsmaßnahmen nach sich zieht und welche Möglichkeiten es zur rechtlichen und zur tatsächlichen Durchsetzung dieser Aufsichtsmittel gibt. Weiter wird erörtert werden, inwiefern dieses so genannte »werend toezicht« (Aufsicht mit abwehrender Wirkung) durch

Formen eines »sturend toezicht« (Aufsicht mit lenkender Wirkung), das zur Lenkung der kommunalen Aufgabenerfüllung unter anderem Mitteilungspflichten (»mededelingsplichten«) und Rücksprachepflichten (»verplicht overleg«) bereithält, ergänzt wird. Danach wird sich die Untersuchung mit einer besonderen Form der repressiven Aufsicht, der so genannten »taakverwaarlozingsregeling« des Art. 132 Abs. 5 Grondwet und spezialgesetzlicher Regelungen, befassen. Diese Regelung erstreckt sich auf Aufsichtsmittel, die angewandt werden können, wenn Kommunen die Ausübung ihrer Normsetzungs- und/oder Verwaltungskompetenzen zu Unrecht unterlassen oder wenn sie ihre kommunale Aufgabewahrnehmung grob vernachlässigen. Besondere Aufmerksamkeit wird im Rahmen der Überlegungen zur Staatsaufsicht stets der Frage zu schenken sein, ob die Form kommunalen Handelns die Art und den Umfang der staatlichen Aufsicht mitbestimmt. Insbesondere wird zu prüfen sein, ob der autonome Bereich kommunaler Aufgaben grundsätzlich weniger strengen Kontrollmaßstäben unterliegt als der Bereich des »medebewind«, in dem die Kommunen im Auftrag von übergeordneten staatlichen Institutionen handeln. Kernfrage wird hierbei sein, in welchen Fällen sich die Aufsichtsbefugnisse gegebenenfalls auch auf die Zweckmäßigkeit der in den Kommunen getroffenen Entscheidungen erstrecken.

c) Veranstaltungen

Vortragsreihe »Steuerung durch Organisation«

»Gemeindeprüfung in Nordrhein-Westfalen«

Wie wirtschaftlich handeln die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, wo liegen ihre Stärken, wo ihre Einsparpotentiale? Mit dieser Frage setzt sich seit einem Jahr die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) auseinander. Ihrer Gründung ist ein langjähriger und strittiger Diskussionsprozess vorausgegangen, an dessen Ende die überörtliche Prüfung von den Gemeindeprüfungsämtern der Kreise auf die neu gegründete Gemeindeprüfungsanstalt verlagert wurde. Das Freiherr-vom-Stein-Institut hatte am 28. Januar 2004 zu einem Erfahrungsaustausch im Rahmen einer öffentlichen Vortragsveranstaltung im Schloss zu Münster eingeladen. Als Referenten konnten Rainer Christian Beutel, Präsident der GPA NRW, und Dr. Eckhard Ruthemeyer, Bürgermeister der Stadt Soest, gewonnen werden, die als ausgewiesene Praktiker vorgestellt wurden.

In seinem Vortrag stellte Beutel zunächst das Konzept der reformierten Gemeindeprüfung dar und kam zu einer ersten Bewertung. Dabei hob Beutel besonders hervor, dass sich vieles noch im Planungsstadium befinde und es noch eines weiteren Entwicklungsprozesses bedürfe, um die angestrebte Qualität der Gemeindeprüfung zu erreichen. Er sei sich

bewusst, dass die Zentralisierung der überörtlichen Gemeindeprüfung unter anderem bei den Kreisen, den Bezirksregierungen und dem Städte- tag Nordrhein-Westfalen auf große Skepsis gestoßen sei und nach wie vor die Frage ihrer Rechtfertigung aufgeworfen werde. Nach einer kurzen Skizzierung der Aufbauphase der Gemeindeprüfungsanstalt erläuterte Beutel das Ziel der GPA NRW. Die Gemeindeprüfung solle von der Kontrolle hin zu einer partnerschaftlichen Beratung ausgestaltet werden. Das sei auch für ihn als kommunalen Praktiker das entscheidende Argument dafür gewesen, das ihm angetragene Amt des Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt zu übernehmen. Zur Verwirklichung dieses Ziels stütze sich die GPA NRW auf drei tragende Säulen. Die erste Säule stelle die Beratung dar, die maßgeschneidert auf den kommunalen Bereich erfolge und auf praktischen Erfahrungen der Prüfungen beruhe. Kerngeschäft der GPA NRW und zweite Säule der Gemeindeprüfung sei die Prüfung in Wirtschaftlichkeits- und Rechtmäßigkeitsfragen, die partnerschaftlich, benchmark- und zukunftsorientiert erfolge, während der Service die dritte Säule bilde. Dieser umfasse die Aufbereitung der Ergebnisse aus Prüfung und Beratung über ein Fachinformationssystem (FIS) für die kommunale Familie sowie die Weitergabe eigener Erkenntnisse zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement-Haushalt (NKF-Haushalt). Danach skizzierte er den Kreislauf des GPA-Qualitätsmanagements und nannte einige Beispiele für vergleichende Untersuchungen aus den Bereichen Finanzen, Beteiligung, Personal, Soziales, Jugend und Bauleistungen. Weiter stellte Beutel den kommunalen Index für Wirtschaftlichkeit (KIWI) der GPA NRW vor. Dieser Begriff stehe für ein Benchmarking auf Basis hoch aggregierter steuerungsrelevanter Kennzahlen. Er stelle die Kommune unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten dar und ermögliche eine Standortbestimmung im interkommunalen Bereich.

Hieran anschließend ging Beutel auf das bisherige Feedback der geprüften Kommunen aus Sicht der GPA NRW ein. Auf einer Schulnotenskala von eins bis sechs werde zurzeit eine Durchschnittsnote von 2,63 erreicht. Dies sei Lob und Herausforderung zugleich. Auch im Bereich der Gemeindeberatung sei eine überwiegend positive Resonanz zu verzeichnen. Beratungsbedarf gebe es vor allem in den Bereichen Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF), Immobilienmanagement, Wirtschaftlichkeit, Datenverarbeitung und Vergabeverordnung (VOB). Bei der Beratung stünden Flexibilität und das Eingehen auf die Wünsche der Kommunen im Vordergrund. Über den Aufbau des Fachinformationssystems (FIS) werde schließlich nicht nur Wissenstransfer innerhalb der GPA NRW ermöglicht, sondern auch eine einheitliche Informationsbasis als Werkzeug für Prüfung und Beratung geschaffen. Abschließend betonte Beutel, dass man sich im Interesse der kommunalen Partner der GPA NRW um

eine schlanke, transparente Struktur mit wirtschaftlich kalkulierten Entgelten bemühe.

Im Anschluss berichtete Dr. Ruthemeyer über die Erfahrungen der Stadt Soest mit der Gemeindeprüfung durch die GPA NRW. Die Stadt Soest sei in den Sommermonaten 2003 geprüft worden. Vorab stellte Dr. Ruthemeyer fest, dass die Hinweise der GPA NRW die Stadt Soest weitergeführt hätten, wobei er insbesondere die Bereiche der Bauvorbereitung und -abrechnung und die Datenlage im Bereich der Personalabgaben ansprach und näher erläuterte. Danach ging er auf einige konkrete Ergebnisse der durchgeführten Rechnungsprüfung ein. Er erklärte das Zustandekommen der Befunde und skizzierte Vorteile und Nutzen für die Weiterentwicklung in Soest. Dabei sprach er auch Punkte an, die aus Sicht einer Kommune bei der Gemeindeprüfung verbesserungswürdig seien. Dr. Ruthemeyer schloss mit dem Fazit, dass die GPA NRW auf dem richtigen Weg sei, wobei in Einzelbereichen Änderungen wünschenswert seien.

Im Verlauf der anschließenden Diskussion wurde zunächst die Frage aufgeworfen, ob die GPA NRW in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehe oder ob es Angebote der Zusammenarbeit gebe. In der Antwort wurde deutlich, dass Kommunen gerade auch die Prüfung durch eine Institution begrüßten, die »aus demselben Stall« komme, zumal die GPA NRW vergleichsweise günstig sei. Dennoch sei nicht ausgeschlossen, für Spezialfragen Private zu beauftragen. Zur Frage der Geeignetheit des Benchmarking insbesondere im Sozialbereich wurde ausgeführt, dass dieser Bereich immerhin bis zu 40% der Kosten ausmache und durch Beispiele Einsparungspotential aufgezeigt werden könne. Der GPA NRW gehe es primär darum, die Kommunen für Einsparungen zu sensibilisieren. Die Frage, ob es für Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten eine spezifische Betrachtungsweise gebe, wurde verneint. Deutlich wurde ferner, dass das Verhältnis von GPA zur Kommunalaufsicht weiter einer der größten Kritikpunkte ist. In der Antwort zu der Frage, ob die GPA NRW dem staatlichen oder dem kommunalen Bereich zuzuordnen sei, tendierte man aber zu einer kommunalen Einordnung.

Vgl. ausführlich den Bericht im EILDIENTST LKT NRW Heft 3/2004, S. 90 - 94.

»Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen«

»Die Neuordnung der Regierungsbezirke, eine Verwaltungsreform und eine Chance für das Ruhrgebiet?« lautete der Titel des Vortrags von Dr. Herbert Schnoor, Staatsminister a. D. Der ehemalige Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen zeichnete zunächst die seit den fünfziger Jahren geführte Debatte um die Neuordnung der Regierungsbezirke nach,

die ihren vorläufigen Höhepunkt in der Auflösung der Bezirksregierung Aachen Mitte der siebziger Jahre fand. Er betonte, dass die von der Landesregierung geäußerte Absicht, statt der gegenwärtigen fünf Bezirksregierungen die drei Bezirksregierungen Rheinland, Ruhr und Westfalen einzurichten, nicht neu sei und stellte ihr das Modell der Opposition gegenüber. Nach diesem sollen die fünf Bezirksregierungen, die beiden Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr gänzlich abgeschafft und durch drei Kommunalverbände ersetzt werden. Als Gemeinsamkeit zwischen beiden Reformvorschlägen hob Dr. Schnoor die auch seines Erachtens bestehende Notwendigkeit staatlicher Verwaltungseinheiten unterhalb der Ministerialinstanz und der Bündelung von Verwaltungsaufgaben hervor. Er sprach sich dabei für eine Beibehaltung der Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanz aus. Das Modell der CDU, nach welchem drei kommunal verfasste Regionalverbände sowohl überörtliche kommunale Aufgaben als auch die nach einer Kommunalisierung und Privatisierung verbliebenen staatlichen Aufgaben unterhalb der Ministerialebene wahrnehmen sollen, lehnte er ab. Dies begründete er unter anderem damit, dass nach dem Rechtsstaatsprinzip eindeutig erkennbar sein müsse, ob der Regionalverband als Teil der kommunalen Selbstverwaltung oder als nachgeordnete Behörde des Landes handelt. Dies zwingt zu einer Organisation des Regionalverbands mit zwei strikt voneinander getrennten Bereichen, so dass sich letztlich unter einem Dach zwei unterschiedliche Verwaltungseinheiten befänden. Weitere Bedenken ergäben sich dadurch, dass die Verbandsversammlungen der Regionalverbände in Konkurrenz zum Landtag und zu den Selbstverwaltungsgremien der Kommunen treten würden. Dies müsse zu einer Delegitimierung des Landtags und der kommunalen Selbstverwaltung führen. Schließlich würden Umfang und Bedeutung der Landesverwaltung von der CDU verkannt.

In Hinblick auf das Modell der Landesregierung, die Zahl der Regierungsbezirke von fünf auf drei zu verringern, bezweifelte Dr. Schnoor das zur Begründung angeführte erhebliche Einsparungspotenzial. Die Auflösung und Verlagerung von Behörden führe – jedenfalls zunächst – nicht zu einer Senkung, sondern zu einer deutlichen Erhöhung der Kosten. Den eigentlichen Grund für die angestrebte Dreierlösung sah Dr. Schnoor in einer auf das Ruhrgebiet ausgerichteten Verwaltungsreform. In diesem Zusammenhang hob er zunächst die Schwierigkeiten der Abgrenzung des Bezirks Ruhrgebiet hervor. In Frage stehe entweder eine Verzahnung des Ruhrgebiets mit dem Umland oder dessen organisatorische Einheit und somit die Trennung vom Umland. Darüber hinaus äußerte er die Befürchtung, dass mit der Dreiteilung die Föderalisierung des Landes und damit ein erheblicher Bedeutungsverlust von Landesparlament und Landesre-

gierung eingeleitet werde. Eine Dreierlösung führe zu »Mammutbehörden«, die ihr eigenes Gewicht gegenüber Landesregierung und Landtag hätten. Dieses Gewicht werde noch dadurch verstärkt – wenn auch im geringeren Maße als beim Verbandsmodell der CDU –, dass jeder Bezirksregierung ein parlamentsähnliches Gremium zugeordnet sein wird.

Dr. Schnoor widersprach der Annahme, dass sich die Lage im Ruhrgebiet durch eine eigene Bezirksregierung verbessere. Für Prosperität oder Defizite im Ruhrgebiet sei es unwichtig, ob das Ruhrgebiet mehreren Bezirksregierungen angehöre oder ob es einen eigenen Regierungsbezirk bilde. Eine Bezirksregierung Ruhr würde im Ruhrgebiet selbstverständlich keine anderen Aufgaben haben als die heute für das Ruhrgebiet zuständigen Bezirksregierungen. Defizite in der interkommunalen Zusammenarbeit der Ruhrgebietsstädte ließen sich nur durch die Kommunen selbst und nicht durch einen Regierungsbezirk Ruhr ausgleichen. Auch der von der CDU angestrebte Regionalverband Ruhr würde an dieser Lage nichts ändern, da dieser – neben den bisherigen Aufgaben des Landschaftsverbands und des gegenwärtigen Regionalverbands Ruhr – nur die verbliebenen Aufgaben der Bezirksregierungen wahrnehmen würde. Dr. Schnoor beendete seinen Vortrag mit den Worten, dass zu einer Reform mehr gehöre, als nur einen Zustand zu verändern, und frühere Entscheidungen – zum Beispiel über die Verwaltungsorganisation – auch heute noch richtig sein können. An den Vortrag schloss sich eine lebhafte Diskussion mit den rund siebzig Zuhörern aus Wissenschaft und Praxis an.

Vgl. den Abdruck des Vortrags nebst Diskussionszusammenfassung im EILDIENTST LKT NRW Heft 6/2004, S. 198 - 206 sowie den Sonderdruck des Freiherr-vom-Stein-Instituts aus 6/2004.

Fachtagung »Kommunalverwaltung in der Reform am 2. Juli 2004 in Münster«

Am 2. Juli 2004 fand auf Einladung des Freiherr-vom-Stein-Instituts eine ganztägige Fachtagung zum Thema »Kommunalverwaltung in der Reform« im Rathausfestsaal der Stadt Münster statt. Gegenstand der Fachtagung waren vier Themenblöcke, die unterschiedliche Reformvorhaben beleuchteten: die Abschaffung der Doppelspitze – Bestandsaufnahme einer Reform, Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen, Reform des öffentlichen Dienstes, Kommunalfinanzen.

Nach einer Begrüßung der Teilnehmer durch Professor Dr. Dirk Ehlers und einem Grußwort von Dr. Berthold Tillmann, Oberbürgermeister der Stadt Münster, führte Innenminister Dr. Fritz Behrens inhaltlich in das Thema »Kommunalverwaltung in der Reform« ein. Er gab zunächst einen kurzen Rückblick auf fast sechzig Jahre Reform der Kommunalverwal-

tung in NRW und formulierte sodann Themen, die fundamental für die Reform seien: Es gelte das Verhältnis der Bürger zu »ihrer« Verwaltung enger zu gestalten, Klarheit über die Aufgaben der Kommunen und ihr Verhältnis zum Staat zu schaffen und schließlich die in den Kommunen vorhandene, aber durch staatliche Vorgaben gefesselte Kreativität freizusetzen. Im Anschluss daran ging er aus der Sicht des Innenministeriums auf einzelne Reformvorhaben, nämlich die Gemeindefinanzreform, den Bürgerhaushalt, das Neue Kommunale Finanzmanagement, die Aufgabenkritik, das Konnexitätsprinzip und die Verwaltungsstrukturreform, ein.

A. Die Abschaffung der Doppelspitze – Bestandsaufnahme einer Reform

Zum Thema »Abschaffung der Doppelspitze« referierte zunächst Professor Dr. Jörn Ipsen (Institut für Kommunalrecht der Universität Osnabrück). Zu Beginn seines Referats stellte Professor Ipsen fest, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung nach der Abschaffung der Doppelspitze erhalten geblieben sei. Die vielfach als Schicksalsfrage angesehene Entscheidung zwischen Dualismus und Monismus habe sich für die Verwaltungspraxis eher als indifferent erwiesen. Viel entscheidender sei aus seiner Sicht die Frage nach den Rahmenbedingungen, die der Parteienstaat der Kommunalverwaltung setze. Der Parteienherrschaft könne nur durch eine stärkere Beteiligung des Volkes an der staatlichen und kommunalen Willensbildung begegnet werden. So gesehen sei weniger die Abschaffung der Doppelspitze, als viel mehr die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. des Landrats Kernpunkt der Kommunalverfassungsreform gewesen. Weiter skizzierte Professor Ipsen Entwicklungstendenzen, die sich in Niedersachsen abzeichneten, und deren tieferer Grund mit dem Stichwort der »Parlamentarisierung« der kommunalen Vertretungsorgane bezeichnet werden könne. Er bezeichnete es als folgerichtig, das Beschlussorgan in eine stärkere Polarität zum Ausführungsorgan zu stellen, was jedoch der süddeutschen Kommunalverfassung, die in NRW und Niedersachsen als Vorbild gedient habe, widerspräche.

Hans Pixa (Landrat des Kreises Coesfeld) ging zunächst auf die Abschaffung der Doppelspitze ein. Der hauptamtliche Bürgermeister sei nunmehr mit einer nicht zu unterschätzenden Machtfülle ausgestattet, die der Erwartungshaltung der Bürger besser entspreche als zuvor. Auch seien im Spannungsfeld zwischen Bürgermeister und Rat klarere Kompetenzregelungen getroffen worden. Allerdings kritisierte Pixa unter anderem, dass der Bürgermeister nicht Mitglied des Rates sei und dass das uneingeschränkte Rückholrecht für Geschäfte der laufenden Verwaltung zu weitgehend sei. Zur Direktwahl des Bürgermeisters stellte Pixa fest, dass der Bürgermeister ein verstärktes politisches Gewicht auf Kosten der

politischen Bedeutung des Rates erlangt habe. Änderungsbedarf sah Pixa bei der Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters. Er plädierte für eine Ausweitung der Amtszeit auf sechs Jahre bei gleichzeitiger Ausweitung der Wahlperiode des Rates. Um das Amt in diesem Falle auch für Seiteneinsteiger attraktiv zu gestalten, sei weiter über eine Änderung versorgungsrechtlicher Bestimmungen nachzudenken, da aus einer fünfjährigen Amtszeit keinerlei versorgungsrechtliche Ansprüche resultierten. Kritik übte Pixa schließlich im Hinblick darauf, dass dem Bürgermeister anders als seinem Gegenkandidaten nach § 56 LPG die Pflicht der politischen Zurückhaltung obliege.

B. Verwaltungsstrukturereform in NRW

Nach einem vergleichenden Blick auf das Verwaltungsreformgeschehen der einzelnen Bundesländer unterstrich Professor Oebbecke zunächst, dass derjenige, der die Veränderung wolle, auch darlegen müsse, dass der mit den Veränderungen einhergehende Aufwand gerechtfertigt sei. Es müssten deshalb nachprüfbar Ziele definiert werden und die notwendigen Informationen besorgt werden. Nach einigen Worten zu den möglichen Vorgehensweisen skizzierte Professor Oebbecke sodann den rechtlichen Rahmen, der Verwaltungsreformen gesetzt sei. Auch entgegenstehendes Verfassungsrecht müsse keine unüberwindbare Schranke sein. Im weiteren Verlauf beleuchtete Professor Oebbecke die Argumente, die in der Diskussion um eine Verwaltungsreform immer wieder eine Rolle spielten: die Einsparung von Kosten, die Notwendigkeit der Bündelung von Aufgaben und die Anforderungen aus der kommunalen Praxis. Häufig werde das Argument der Kostenersparnis, die sich durch organisatorische Maßnahmen erreichen lasse, überbewertet; eine solche lasse sich nur durch eine Reduktion von Aufgaben erreichen. Zum Argument der Bündelung von Aufgaben warf Professor Oebbecke die Frage auf, ob überhaupt eine Verwaltungsebene zwischen Ministerien und Kreisstufe benötigt werde. Dies bejahte er mit dem Hinweis darauf, dass Regierungen nicht unnötig mit Verwaltungsaufgaben belastet werden dürften. Die weitere Frage, ob diese Aufgaben in einer Behörde mit regionaler Zuständigkeit zusammengefasst oder aber auf fachlich ausgerichtete Behörden verteilt werden sollten, sei »keine Frage von richtig oder falsch«, sondern Resultat einer Prioritätensetzung, die sich im Laufe der Zeit auch ändern könne. Mit Blick auf die Anforderungen aus der kommunalen Praxis ging Professor Oebbecke schließlich auf die Möglichkeiten von interkommunaler Kooperation, insbesondere auf die Gründe für einen wachsenden Bedarf an Kooperation, ein.

Im Anschluss an den Vortrag von Professor Oebbecke widmete sich Dr. Alexander Schink (Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nord-

rhein-Westfalen) den im Zuge von Verwaltungsreformmaßnahmen aufgeworfenen praktischen Fragestellungen. Nach einem Überblick über wichtige, in der Vergangenheit verwirklichte Reformmaßnahmen und -themen in NRW stellte er vier Grundmodelle dar, nach denen derzeit Verwaltungsstrukturereformen in der Bundesrepublik durchgeführt würden: die Optimierung des Status quo, die konsequente Zweistufigkeit, die konzentrierte Dreistufigkeit und die Regionalisierung, die von der CDU-Opposition im nordrhein-westfälischen Landtag favorisiert werde. Dr. Schinking sodann kritisch auf die Inhalte des Düsseldorfer Signals der Landesregierung NRW ein, welches eine Konzentration der Verwaltungsaufgaben bei den Bezirksregierungen und einen möglichst umfassenden Aufgabenabbau sowie eine Kommunalisierung von Aufgaben anstrebe. Im Weiteren erläuterte Dr. Schinking, welche rechtlichen Möglichkeiten es im Rahmen interkommunaler Kooperation gebe und wandte sich gegen die vom Städte- und Gemeindebund geforderte Absenkung der Schwellenwerte für interkommunale Kooperationen. Er widmete sich sodann dem OWL-Gesetz vom 11.04.2004, dessen Ergebnis enttäuschend und ernüchternd sei. Im Anschluss daran nahm Dr. Schinking Stellung zur Frage der Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen oder Bildung von Regionalverbänden, des Abbaus von Sonderverwaltungen und staatlichen Vollzugsbehörden, des Aufgabenabbaus und der Regionalisierung. Durch eine Reduzierung der Zahl der Bezirksregierungen in NRW von fünf auf drei und die Schaffung eines Regierungsbezirks Ruhrgebiet entstünden nur wenig Synergieeffekte, da dies weder einen Aufgabenabbau noch eine Kommunalisierung bedeute. Auch seien diese neuen Einheiten weniger steuerungsfähig und aufgrund von Strukturproblemen könne es zu Ungleichgewichten in Nordrhein-Westfalen kommen. Die Strukturreform des Ruhrgebietes dürfe deshalb nicht alleinige Triebfeder für eine Zahl der Bezirksregierungen sein. Vielmehr seien wirtschaftsräumliche Vernetzungen ebenso wie die Aufgabenstruktur der Bezirksregierung, die Auswirkungen auf die bisherigen Behördenstandorte und das Gleichgewicht der Regionen in NRW in die Überlegungen mit einzubeziehen. Demgegenüber könne die Bildung von Regionalverbänden unter Zusammenführung der Aufgaben der Bezirksregierung und Landschaftsverbände erhebliche administrative und Kostenvorteile bieten.

C. Reform des öffentlichen Dienstes

In seinem Vortrag stellte Wolfgang Riotte, Staatssekretär a. D., dar, »was sich in der Binnenmodernisierung beim Land bewegt« und gab einen Bericht über die Pläne der Landesregierung und den Stand ihrer Bemühungen für eine Reform des Dienstrechts. Zunächst habe man die Vorschläge der Regierungskommission »Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft« in vierzehn Reformfelder aufgeteilt, zu

denen Arbeitsgruppen mit der Aufgabe, die Reformvorschläge zu prüfen und ggf. zu ergänzen oder zu ersetzen, gebildet worden seien. Als Zeitziele für die Reformarbeitsgruppen habe die Landesregierung im Sommer 2003 einen »Fahrplan« der Binnenmodernisierung beschlossen, der bis 2008 reiche. An den Beispielen »Aufgabenkritik«, »EPOS« (Einführung von Produkthaushalten zur Output orientierten Steuerung), »Zielvereinbarungen« und »Führung« erläuterte Riotte sodann, welche »Züge« nach dem »Fahrplan« der Binnenmodernisierung unterwegs seien und hielt fest, dass die Erreichung der Fahrplanstationen für das Jahr 2004 ff. nicht ernsthaft gefährdet sei. Sodann ging Riotte auf den Zusammenhang zwischen Binnenmodernisierung und Dienstrechtsreform ein. Er betonte, dass Binnenmodernisierung möglich bleibe, selbst wenn die große Lösung der Regierungskommission zum Dienstrecht noch Zeit brauchen sollte. Die »große Lösung« würde in einer Streichung des Art. 33 Abs. 5 GG, als der »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« und einer Änderung des Art. 33 Abs. 4 GG dahin gehend, dass die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst ausnahmslos nicht mehr öffentlich-rechtlicher Natur wären, bestehen, was Riotte näher erläuterte. Die Realisierungschancen einer »großen« Lösung seien jedoch – so die Einschätzung Riottes – zurzeit gering. Davon solle man sich jedoch nicht entmutigen lassen, sondern in einer langfristigen Perspektive ein Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst entwerfen, welches erkennen lasse, welche Besonderheiten für den öffentlichen Dienst auch weiterhin gelten sollten. Mancher Reformschritt ließe sich auch mit einer etwas kleineren Lösung realisieren; so könnte beispielsweise an Ausnahmen vom Alimentations-, vom Laufbahn- und vom Lebenszeitprinzip gedacht werden.

Im Anschluss an diese Ausführungen beleuchtete Ulrike Löhr, Beigeordnete der Landeshauptstadt Düsseldorf, insbesondere die kommunalen Anforderungen, die an eine Dienstrechtsreform zu stellen seien. Dazu skizzierte sie die Reform der Verwaltung am Beispiel der Stadt Düsseldorf. Löhr stellte heraus, dass einige Reformfelder, wie beispielsweise die Personalkostenbudgetierung, inzwischen zu Daueraufgaben geworden seien. Sie betonte zudem, dass die Stadtverwaltung Düsseldorf aufgrund des technischen Fortschritts und der sich bietenden vielfältigen Möglichkeiten zur Neuausrichtung der kommunalen Aufgabenerfüllung (Stichworte »Public Private Partnership« oder »Interkommunale Kooperation«) vor einer weiteren bedeutsamen Veränderung stehe. Sie bezog weiter Stellung zu den beiden Problempunkten Beamtenrecht und Tarifrecht. Sie unterstützte hierbei langjährige kommunale Forderungen, Führungspositionen auf Zeit oder auf Probe übertragen zu können und die im öffentlichen Dienst Beschäftigten stärker als bislang leistungsorientiert bezahlen zu können. Sie sprach sich weiter gegen das überkommene Laufbahnrecht

aus, das einer Flexibilisierung der Personalwirtschaft in einer modernen Kommunalverwaltung und der Verwirklichung des Leistungsprinzips im Dienstrecht diametral entgegenstehe. Sie stellte darüber hinaus verschiedene Möglichkeiten zur Senkung der Personalausgaben dar, die angesichts der derzeitigen Finanznot der Kommunen von großer Bedeutung seien. Löhr unterstrich hierbei, dass das Personalvertretungsrecht Reformbemühungen innerhalb der kommunalen Verwaltung häufig behindere und dringend der Veränderung bedürfe. Einer Reform bedürfe ebenfalls das öffentliche Dienstrecht, wobei Löhr abschließend folgende fünf Hauptforderungen an die Reform des öffentlichen Dienstes formulierte: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums müssten abgeschafft werden. Die Überregulierung, die in Teilen unserer Gesellschaft zu beobachten sei, müsse ein Ende finden. Es gebe keine Notwendigkeit, alle öffentlichen Dienstherrn gleich zu behandeln. Wer die Musik bestelle, bezahle sie auch. Und: Man benötige eine Gemeindefinanzreform, die diesen Namen verdiene.

D. Kommunal Finanzen

Dr. Hubert Meyer (Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern) eröffnete seinen Vortrag mit der Feststellung, der gesetzlich geforderte Haushaltsausgleich könne in einer Vielzahl von Kommunen trotz Sparmaßnahmen nicht gewährleistet werden. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sei keine Maßnahme, die zu einer finanziellen Entlastung führen könne. Eine minimale Verbesserung stelle lediglich die Wiederabsenkung der vor einigen Jahren zu Gunsten des Bundes und der Länder erhöhten Gewerbesteuerumlage dar. Zu den Ursachen für die Krise der öffentlichen Haushalte zähle unter anderem der Rückgang der bereinigten Einnahmen. Dieser habe sich 2003 auf fast 4 Mrd. Euro belaufen. Als weitere Ursache nannte Dr. Meyer die Finanzierungsprobleme im Bereich der sozialen Lasten: Gerade auf Kreisebene seien die Ausgaben für die soziale Sicherung in den letzten Jahrzehnten explosionsartig angestiegen. Als fundamentale Ursache für die desolate Haushaltslage der Kommunen führte Dr. Meyer schließlich den Föderalismus an, den er als »Strukturproblem für die Bundesrepublik Deutschland« bezeichnete: Dadurch, dass keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen bestünden, seien letztere schutzlos dem politischen Treiben der staatlichen Ebenen ausgeliefert. Um die Kommunen vor einem auf Art. 84 Abs. 1 bzw. Art. 85 Abs. 1 GG gestützten doppelten Zugriff der staatlichen Ebenen auf originäre Selbstverwaltungskompetenzen zu schützen, bedürfe es einer Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern.

Für eine Verbesserung der kommunalen Haushaltslage kämen mehrere Reformoptionen in Betracht. Auf der Ebene der Bundesländer verspreche die Verankerung des Konnexitätsprinzips im jeweiligen Landesverfassungsrecht Linderung. Weiter sei erforderlich, dass der bundesrechtliche Aufgabendurchgriff auf die Kommunen unterbunden werde. Schließlich könne eine Verbesserung der kommunalen Haushaltslage mittels einer Stärkung der kommunalen Steuerautonomie erreicht werden.

Das Schlussreferat der Fachtagung hielt sodann Privatdozent Dr. Hans Lühmann (Düsseldorf) zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch das Hartz IV-Gesetz. Das Herzstück des Hartz IV-Gesetzes bilde das durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe entstehende »Arbeitslosengeld II«. Dabei handele es sich um eine mit der bisherigen Sozialhilfe vergleichbare Grundsicherung für hilfsbedürftige Arbeit Suchende. Als monetäres Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sei die finanzielle Entlastung der Kommunen statuiert worden. Indes sei erreicht worden, dass die kommunalen Haushalte durch die Einführung des »Arbeitslosengeldes II« in zweierlei Weise finanziell belastet würden, was Lühmann näher erläuterte.

Zu dem organisationsrechtlichen Aspekt des SGB II führte Dr. Lühmann aus, dass die Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeit Suchende eine zwischen der Bundesagentur für Arbeit einerseits und den kreisfreien Städten bzw. Kreisen andererseits geteilte sei. Die Finanzverantwortung der Kommunen sei durch die neue Aufgabenträgerschaft beträchtlich erweitert worden. Im Anschluss daran untersuchte Dr. Lühmann die Frage, wie entstehende Finanzierungslücken juristisch zu bewerten seien: Diese müssten geschlossen werden, denn es sei sowohl ein Gebot politischer Praktikabilität als auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, für eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zu sorgen. Zur Schließung der Finanzlücken seien bislang zwei Möglichkeiten erörtert worden. Zum einen habe der Bundesgesetzgeber die Länder dazu aufgefordert, die finanziellen Einsparungen in Höhe von etwa 2,5 Mrd. Euro, die nach der Umsetzung des Hartz IV-Gesetzes durch den Wegfall der Wohngeldzahlungen bei den Ländern verblieben, an die Kommunen weiterzuleiten. Zum anderen hätten Kommunen und Länder zum Zwecke der Schließung von Finanzlücken eine anteilige Kostenbeteiligung des Bundes in Höhe von 3,2 Mrd. Euro an den Unterkunftskosten erwirkt. Fraglich sei aber, wie diese finanzielle Leistung zu den Kommunen gelangen werde. In Nordrhein-Westfalen böten sich insofern zwei Möglichkeiten an: Die Mittel könnten im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes oder aber im Rahmen des Landeshaushaltsgesetzes verteilt werden. Bei letzterer Möglichkeit kämen zweckgebundene Finanzausweisungen im Rahmen der Finanzausgleichsleistungen oder im Rahmen des Haushaltsgesetzes in

Betracht. Nach Ansicht Dr. Lühmanns spreche einiges dafür, die Mittel im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes über eine zweckgebundene Bedarfszuweisung zu organisieren.

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 51 Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/Dörte *Diemert* (Hrsg.)

Kommunalverwaltung in der Reform / Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster, 2004 (165 S.)

Band 50 Sven Oliver *Hoffmann*

Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben, 2004 (500 S.)

Band 49 Barbara *Lübbecke*

Das Kommunalunternehmen – neue Organisationsform im kommunalen Wirtschaftsrecht von Nordrhein-Westfalen, 2004 (343 S.)

Band 48 Antje *Wittmann*

Der Sparkassenverbund, 2004 (294 S.)

Band 47 Frank *Placke*

Interkommunale Produktvergleiche als Basis für den kommunalen Finanzausgleich, 2003 (433 S.)

Band 46 Marco *Kulosa*

Die Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten von Kommunen – eine betriebswirtschaftliche Analyse, 2003 (290 S.)

Band 45 Volker *Schepers*

Internet-Banking und sparkassenrechtliches Regionalprinzip, 2003 (275 S.)

Band 44 Thomas *Harks*

Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Rechtliche Vorgaben und Grenzen, 2003 (295 S.)

- Band 43 Hermann *Pünder*
 Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung, 2003 (665 S.)
- 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-Westfalen, 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 *Hoppel*/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-Westfalen, 1989 (563 S.)
- Band 11 Hans-Uwe *Erichsen*/Werner *Hoppel*/Adalbert *Leidinger* (Hrsg.)
Kommunalverfassungen in Europa, 1988 (182 S.)
- Band 10 Ansgar *Müller*
Schulorganisationsrecht Nordrhein-Westfalen – Eine systematische Darstellung, 1988 (174 S.)
- Band 9 Elke *Bartels*
Abfallrecht – Eine systematische Darstellung unter besonderer 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*
 Zweckverbandbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982
 (104 S.)

8. Veröffentlichungen außerhalb der Schriftenreihe des Freiherr- vom-Stein-Instituts im Jahre 2004

a) Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Islamischer Religionsunterricht – rechtsdogmatische und rechtspolitische
 Perspektiven,

in: Thomas Bauer u. a. (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht: Hinter-
 gründe, Probleme, Perspektiven, 2004, S. 55 ff.

Grundlagen und Rahmenbedingungen kommunalen Gesellschaftsrechts,
 in: Hoppe/Uechtritz (Hrsg.), Handbuch kommunale Unternehmen, 2004,
 S. 191 ff.

Nicht bürgerbegehrnsfähige Angelegenheiten,

in: Die Verwaltung 37 (2004), S. 105 ff.

Sparkassen und Sparkassenrecht nach der Einigung im Beihilfestreit,

in: Zukunft der Sparkassen – Sparkasse der Zukunft, 14. Bad Iburger
 Gespräche, hrsg. von Jörn Ipsen, 2004, S. 109 ff.

Hohe Hürden für das Wahlrecht von Geburt an,

in: FU Frauen-Info, Vierteljährliche Mitteilungen des Landesverbandes
 der Frauen-Union NRW, Ausgabe 01/04, S. 37 f.

Tua res agitur – Die Rechte der Minderheitsreligionen und die Stellung
 der christlichen Kirchen. Warum die Diskussion über den Islam für die
 Kirchen wichtig ist,

in: Kirche in der Minderheit, hrsg. von Wilhelm Geerlings/Thomas Sternberg, Münster 2004, S. 105 ff.

Das Wahlrecht von Geburt an,

in: Juristenzeitung (JZ) 2004, S. 987 ff.

Oebbecke/Nienkemper

Archivbenutzung in verändertem rechtlichen Umfeld,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2004, S. 1509 ff; leicht erweitert auch in: Archivpflege in Westfalen-Lippe, Heft 61 (Oktober 2004), S. 13 ff.

Herausgeberschaften 2004

Oebbecke/Ehlers/Schink/Diemert (Hrsg.), Kommunalverwaltung in der Reform. Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster, Stuttgart 2004

b) Professor Dr. Dirk Ehlers

Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage (Teil I),

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2004, S. 30 ff.

Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage (Teil II),

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2004, S. 176 ff.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel der Rechtsprechung der Jahre 1998-2003,

in: Die Verwaltung 37 (2004), S. 255 ff.

Rechtsfragen der Vollstreckung kirchlicher Gerichtsentscheidungen,

in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 2004, S. 496 ff.

Die verwaltungsgerichtliche Verpflichtungsklage,

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2004, S. 310 ff.

Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts,

in: Dokumentation zum 14. Deutschen Verwaltungsrichtertag 2004, S. 167 ff.

Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2004, S. 1441 ff.

Zulässigkeit und Grenzen der Ausfuhrförderung,

in: Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 287 ff.

Rechtsprobleme öffentlich-rechtlicher Versicherungen – dargestellt am Beispiel der Versorgungswerke berufsständischer Kammern –,

in: Recht und Risiko, Festschrift für Helmut Kollhosser zum 70. Geburtstag, Karlsruhe 2004, S. 93 ff.

Rechtsfragen der Existenz, der Wirksamkeit und der Bestandskraft von Verwaltungsakten,

in: Liber Amicorum Hans-Uwe Erichsen, Festschrift für Hans-Uwe Erichsen zum 70. Geburtstag, Köln 2004, S. 1 ff.

Rezension v. Campenhausen, Axel Frhr., Festschrift zum 70. Geburtstag von Axel v. Campenhausen,

in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2004, S. 3689 f.

Anmerkung zum Urteil des BGH vom 20.02.2003 – III ZR 224/01 –,

in: Juristenzeitung (JZ) 2004, S. 195 ff.

Dirk Ehlers / Karsten Baumann

Rechtsfragen der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs im Kreisgebiet,

in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2004, S. 525 ff.

Herausgeberschaften 2004

Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang/Marc Lechleitner (Hrsg.), Risikomanagement im Exportkontrollrecht, Schriften zum Außenwirtschaftsrecht, Heidelberg 2004

Oebbecke/Ehlers/Schink/Diemert (Hrsg.), Kommunalverwaltung in der Reform. Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster, Stuttgart 2004

c) Dr. Alexander Schink

Umweltverträglichkeitsprüfung – Verträglichkeitsprüfung – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Umweltprüfung,

in: Wilfried Erbguth (Hrsg.), Die Umweltverträglichkeitsprüfung: Neuregelungen, Entwicklungstendenzen, Baden-Baden 2004, S. 33 ff.

Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung,

in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2004, S. 81 ff.

Europäisches Umweltrecht und Föderalismus,

in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2004, S. 1 ff.

Kommunaler ÖPNV zwischen Gemeinwohlverpflichtung und Finanznot,

in: EILDienst LKT NRW 2004, S. 8

Europäische Umweltpolitik – Abfallrecht,

in: EILDIENTST LKT NRW 2004, S. 14
Die Finanzkrise der Kommunen meistern,
in: EILDIENTST LKT NRW 2004, S. 52 ff.
Das Düsseldorfer Signal – Ein neuer Anlauf für eine Verwaltungsreform
in Nordrhein-Westfalen?,
in: Der Landkreis 2004, S. 327 ff.
Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für das Abfallrecht? –
Fachliche und europarechtliche Anforderungen –,
in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2004, S. 206 ff.
Abfallrecht,
in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,
Umweltpolitik, Sonderheft Föderalismusreform: Neuordnung der Umwelt-
kompetenzen, 2004, S. 15 f.
Der Abfallbegriff – oder: Wat fott es es fott,
in: Recht der Abfallwirtschaft (AbfallR) 2004, S. 187 ff.
Der Abfallbegriff – oder: Wat fott es es fott,
in: Nachrichten des Niedersächsischen Städtetages 2004, S. 196, 217 ff.
Die Vorprüfung in der UVP nach § 3 c UVPG,
in: Der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr Bremen (Hrsg.), Die
Vorprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung, Rechtliche Anforde-
rungen und Erfahrungen des Vollzugs, Schriftenreihe des Vereins für
Umweltrecht Bremen, Band 15, Berlin 2004, S. 5 ff.
Sieben Leitsätze für die Umsetzung des SGB II in den Kreisen in Nord-
rhein-Westfalen,
in: EILDIENTST LKT NRW 2004, S. 290 ff.
Wer bestellt bezahlt – Verankerung des finanzverfassungsrechtlichen
Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen,
in: EILDIENTST LKT NRW 2004, S. 325 ff.
Bedeutung und Zukunft der Kreise in NRW,
in: EILDIENTST LKT NRW 2004, S. 362 ff.
Die Vorprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 3 c UVPG,
in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2004, S. 1182 ff.
Kreislaufwirtschaft und Abfallbeseitigung aus kommunaler Sicht,
in: Staatlicher und kommunaler Umweltschutz im Widerstreit, Umwelt-
rechtstage 2001, Leitung Rüdiger Breuer, Tagungsband, 2004, S. 247 ff.

Umsetzung der EG-Richtlinien in der Umweltpolitik,

in: Zukunft durch Flexibilität, Anforderungen an den Förderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, 33. Cappenberger Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Köln 2004, S. 98 ff.

Herausgeberschaften 2004

Wolfgang Klett/Alexander Schink/Helmut Schnurer (Hrsg.), Wie verändert der Europäische Gerichtshof die Abfallwirtschaft in Deutschland?, Druckschrift zu den 12. Kölner Abfalltagen 2003, Köln 2004

Oebbecke/Ehlers/Schink/Diemert (Hrsg.), Kommunalverwaltung in der Reform. Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster, Stuttgart 2004

d) Dr. Dörte Diemert

Aufhebung eines Zuwendungsbescheids oder: »Doppelt gemoppelt hält nicht unbedingt besser«,

in: Juristische Ausbildung (JURA), Sonderheft Zwischenprüfung, Berlin 2004, S. 63 ff.

Rezension Dr. Martin Pagenkopf/Oliver Pagenkopf, Der Aktenvortrag im Assessorexamen, 2. Aufl., 2004,

in: Juristische Ausbildung (JURA) 2004, S. 576

Herausgeberschaften 2004

Oebbecke/Ehlers/Schink/Diemert (Hrsg.), Kommunalverwaltung in der Reform. Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster, Stuttgart 2004

e) Andrea Becker

Vortragsveranstaltung »Steuerung durch Organisation – Gemeindeprüfung in Nordrhein-Westfalen«, Tagungsbericht,

in: EILDIENT LKT NRW, Nr. 3/2004, S. 90 ff.

f) Nicoline C. Faber

FSI-Fachtagung »Kommunalverwaltung in der Reform«, Zusammenfassung,

in: EILDIENT LKT NRW, Nr. 9/2004, S. 269 ff.

g) Simone Schütte-Leifels

FSI-Fachtagung »Kommunalverwaltung in der Reform«, Zusammenfassung,

in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 9/2004, S. 269 ff.

h) Inken Pehla

Vortragsveranstaltung »Steuerung durch Organisation – Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen«, Tagungsbericht,

in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 6/2004, S. 198 ff.

Vortragsveranstaltung »Steuerung durch Organisation – Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen«, Diskussionsbeitrag,

in: Sonderdruck des Freiherr-vom-Stein-Instituts, 2004, S. 21 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.

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