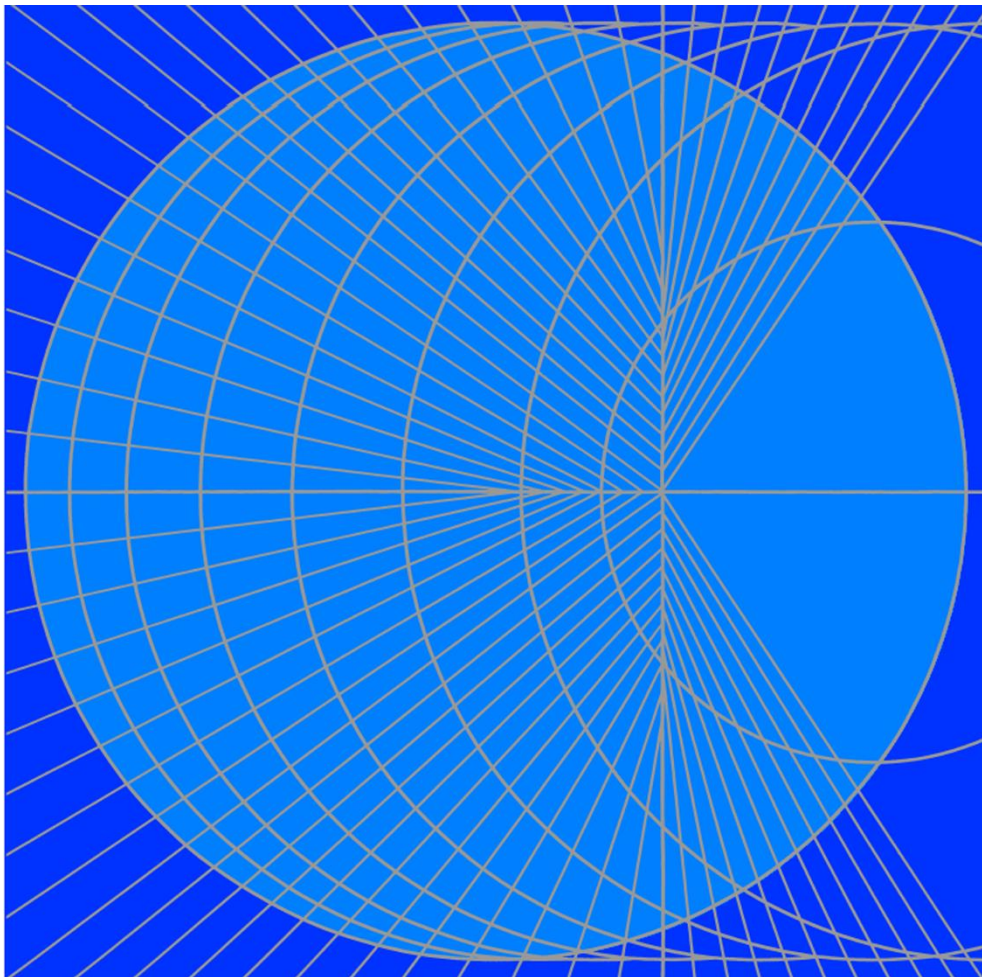


## **Freiherr-vom-Stein-Institut**

Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages  
Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster

### **Tätigkeitsbericht 2022**





## Inhaltsverzeichnis

---

---

1	Vorwort.....	3
2	Aufgaben, Stellung und Organisation.....	4
3	Mitglieder des Vorstands .....	6
4	Mitglieder des Beirats .....	8
5	Mitglieder des Kuratoriums.....	9
6	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.....	11
7	Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahr 2022.....	12
8	Veröffentlichungen im Jahr 2022 .....	41
9	Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts .....	45
10	Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts .....	57



2022 hat die Reihe der Krisenjahre fortgesetzt. Die Corona-Pandemie wurde dabei als bestimmendes Hauptthema abgelöst durch den russischen Überfall auf die Ukraine im vergangenen Februar. Momentan stehen nicht mehr die tiefen staatlichen Eingriffe in das Alltagsleben der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund, sondern die Sorge um das Überleben eines demokratischen Staates und zugleich die Furcht vor einer unkontrollierbaren Eskalation des Krieges in Europa. Auch die Folgen des Klimawandels, der Migrationsdruck und die brüchige Infrastruktur in unserem Land gehören zum Gesamtbild höchst herausforderungsvoller Aufgaben der Gegenwart. Die kommunale Familie wie die Sparkassen müssen im Alltag Verlässlichkeit gewährleisten, um das Vertrauen der Gesellschaft in die öffentliche Ordnung zu bewahren. Sie sind dabei durch politische Großentscheidungen mit einer entgrenzten staatlichen Finanzwirtschaft konfrontiert, für die es weder Vorbild noch Maßstab gibt.

Der Landkreistag NRW, der Träger des Freiherr-vom-Stein-Instituts, konnte 2022 seinen 75. Jahrestag feiern, unter anderem mit einer eindrucksvollen, bilderreichen Festschrift. Das Institut selbst hat im vergangenen Jahr seine Aufgaben in vollem Umfang wahrgenommen. Zu den angesprochenen Krisen wurden Diskussionsveranstaltungen durchgeführt, zu denen wir hochrangige Referenten und Gäste begrüßen durften. Besonders erfreulich ist, dass zwei Promotionen abgeschlossen werden konnten. Tun wir das Mögliche, jede und jeder an seinem Platz.

*Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Geschäftsführender Direktor*

## 2 | Aufgaben, Stellung und Organisation

---



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. Das Institut arbeitet eng mit den Einrichtungen der Universität zusammen, insbesondere mit der rechtswissenschaftlichen und der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät. Die Universität unterstützt das Institut insbesondere dadurch, dass sie ihm die Benutzung ihrer wissenschaftlichen Einrichtungen ermöglicht. Das Institut leistet vor allem interessierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den rechtswissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichen Hilfestellung bei der Herstellung von Arbeitskontakten mit den Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Außerdem fördert es junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bei der Erarbeitung von Dissertationen. Das Institut ist

als „Einrichtung an der Hochschule“ gem. § 29 Abs. 5 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen anerkannt.

Aufgrund einer Vereinbarung mit dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen finanziert der Sparkassenverband Westfalen-Lippe, Münster, zwei Referentenstellen und beteiligt sich an den laufenden Kosten des Instituts.

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

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

Dem *Vorstand* gehören der Geschäftsführende Direktor und ein weiteres Mitglied, die aus dem Kreis der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer der Universität Münster zu berufen sind, sowie der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an. Der Vorstand beschließt über alle Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören.

Dem *Beirat* gehören neben den Mitgliedern des Vorstands bis zu sieben weitere wissenschaftliche Mitglieder und bis zu fünf weitere Vertreterinnen und Vertreter des Landkreistages an. Er tagt unter dem 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 Vorstands und des Beirats Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft auf fünf Jahre berufen.

### 3 | Mitglieder des Vorstands

---



Geschäftsführender Direktor:

**Professor Dr. Hinnerk Wißmann**

Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts

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

Vorsitzender des Senats der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied des Justizprüfungsamts bei dem Oberlandesgericht Hamm (Vorsitzender Prüfer)

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer sowie der Vereinigung für Verfassungsgeschichte

Mitglied des Ständigen Kirchenordnungsausschusses (stv. Vors.) und der Landessynode der Evangelischen Kirche von Westfalen

Mitglied des interdisziplinären Exzellenzclusters Religion und Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Vorstandsmitglied des Centrums für Religion und Moderne (CRM)

Mitherausgeber der Schriften zum öffentlichen Dienstrecht, Schriften zu Verbraucherrecht und Verbraucherswissenschaften, Studien zum Schul- und Bildungsrecht

Mitherausgeber der Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht (ZevKR) und der Zeitschrift für das juristische Studium (ZJS) sowie geschäftsführender Herausgeber von „Die Verwaltung“

Weiterer Hochschullehrer:

**Professor Dr. Janbernd Oebbecke**

Stellvertretender Vorsitzender des Hochschulrates der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Mitherausgeber der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht



Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen:

**Dr. Martin Klein**

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Mitglied der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission – Unterkommission Süd

Mitglied des Kommunalbeirats Provinzial Rheinland/Westfalen

Vorsitzender des Verwaltungsrats der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA)

Mitglied des Vorstands der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Vereinigung, Düsseldorf

Stellvertretendes Mitglied im WDR-Rundfunkrat



## 4 | Mitglieder des Beirats

---

Vorsitzender des Beirats des Freiherr-vom-Stein-Instituts:  
Dr. Martin *Klein*, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages  
Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Professor Dr. Christoph *Brüning*, Kiel

Professorin Dr. Liane *Buchholz*, Präsidentin des Sparkassenver-  
bands Westfalen-Lippe, Vorsitzende des Kuratoriums des Frei-  
herr-vom-Stein-Instituts, Münster

Professor Dr. Martin *Burgi*, München

Landrat Dr. Andreas *Coenen*, Viersen

Landrat Dr. Olaf *Gericke*, Warendorf

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Münster

Landrat Olaf *Schade*, Ennepe-Ruhr-Kreis

Professor Dr. Friedrich *Schoch*, Freiburg

Professor Dr. Martin *Schulte*, Dresden

Landrat Dr. Christian *Schulze Pellengahr*, Coesfeld

Professorin Dr. Theresia *Theurl*, Münster

Professor Dr. Hinnerk *Wißmann*, Münster

## 5 | Mitglieder des Kuratoriums

---

Vorsitzende des Kuratoriums des Freiherr-vom-Stein-Instituts:  
Professorin Dr. Liane *Buchholz*, Präsidentin des  
Sparkassenverbands Westfalen-Lippe, Münster

Professorin Dr. Pascale *Cancik*, Osnabrück

Professor Dr. Dirk *Ehlers*, Münster

Professorin Dr. Angela *Faber*, Dezernentin für Schule und Integra-  
tion, Landschaftsverband Rheinland, Köln

Ministerin Silke *Gorißen*, Kleve

Professor Dr. Hans-Günter *Henneke*, Geschäftsführendes Präsi-  
dialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin

Professor Dr. Winfried *Kluth*, Halle

Ministerialdirigent Dr. Christian *von Kraack*, Ministerium für Hei-  
mat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-  
Westfalen

Sparkassendirektor Heinrich-Georg *Krumme*, Vorsitzender des  
Vorstands der Sparkasse Westmünsterland, Dülmen

Sparkassendirektor Rainer *Langkamp*, Vorsitzender des Vorstan-  
des der Kreissparkasse Steinfurt, Steinfurt

Landesdirektor a.D. Matthias *Löb*, Münster

Professor Dr. Veith *Mehde*, Hannover

Landrat Theo *Melcher*, Olpe

Professor Dr. Andreas *Musil*, Potsdam †

Professor Dr. Hermann *Pünder*, LL.M., Hamburg

Rechtsanwalt Professor Dr. Alexander *Schink*, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen a. D., Staatssekretär a. D., Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte, Bonn

Wolfgang *Schwade*, Vorsitzender des Vorstandes der GVV-Kommunalversicherung VVaG, Köln

Professor Dr. Joachim *Wieland*, LL.M., Speyer

Ministerialdirigent a. D. Johannes *Winkel*, Düsseldorf

† Prof. Dr. Andreas Musil ist am 17. Juni im Alter von 50 Jahren verstorben. Das Freiherr-vom-Stein-Institut gedenkt seiner in Dankbarkeit.

## 6 | Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

---

---

### Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

**Jan Robert Boertz**

j\_boer09@uni-muenster.de

**Sara Kirchhoff**

sara.kirchhoff@uni-muenster.de

**Vincent Schildt**

vincent.schildt@uni-muenster.de

### Studentischer Mitarbeiter

**Tim Nau**

(bis 31.03.2022)

tim.nau@uni-muenster.de

**Timo Stadtländer**

(ab 01.07.2022)

tstadtla@uni-muenster.de

### Sekretariat

**Jutta Schlüter**

jutta.schlueter@uni-muenster.de

### a) Forschungsprojekte

Die Forschungsvorhaben von Herrn *Dr. Jonas Kroener* (Der Jahresabschluss der Sparkasse zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Träger) und Herrn *Dr. Philipp Breder* (Vergleichende Analyse der Kreisverfassungssysteme in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland) wurden im Jahr 2022 abgeschlossen. Sie erscheinen als Bände 78 und 79 in der Schriftenreihe des FSI im Verlag Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag.



#### **„Nutzung von (Kunden-)Daten im Rahmen des Provisionsgeschäfts beim Girokonto“**

Bearbeiter: Jan Robert *Boertz*

*Bearbeitungsstand: Die Arbeit an dem Forschungsvorhaben wurde im April 2020 aufgenommen und soll am Ende des ersten Quartals 2023 abgeschlossen werden. Das Thema ist inhaltlich durchdrungen und es liegt bereits ein umfangreiches Manuskript vor. Der letzte wesentliche Abschnitt des Forschungsvorhabens – mit Ausführungen zur Rechtskontrolle und -durchsetzung – wird derzeit noch fertiggestellt.*

Das Zinsgeschäft der Sparkassen – klassischerweise ihr ertragsstärkster Geschäftsbereich – gerät zunehmend unter Druck. Zahlreiche Herausforderungen, wie zum Beispiel die fortschreitende Verlagerung des Vertriebsschwerpunkts von der Zweigstelle auf digitale Kanäle, steigende regulatorische Anforderungen sowie Aktivitäten der großen Technologiekonzerne im Finanzsektor ver-

anlassen die Sparkassen dazu, ihre (Kunden-)Daten verstärkt wirtschaftlich zu verwerten. Dies betrifft vor allem den Provisions- bzw. Dienstleistungsbereich.

Zu diesem Zweck hat die Sparkassengruppe das „Sparkassen-DataAnalytics“-Konzept ins Leben gerufen. Dieses schlägt den Sachbearbeitern anhand eines intelligenten Auswertungsalgorithmus eine sogenannte „next best action“ vor – die aus vertrieblicher Sicht bestmögliche Folgemaßnahme gegenüber einem bestimmten Kunden. Neben den sparkasseninternen Girokonto-Daten und solchen der Website- und App-Nutzung sollen perspektivisch auch Daten von Social-Media-Plattformen sowie angekaufte Datensätze in die Analyse miteinbezogen werden.

Darüber hinaus ist auch eine unmittelbare Verwertung der (Kunden-)Daten denkbar. Unter Auswertung der Daten aus dem Zahlungsverkehr bieten die Sparkassen z.B. einen Finanzplaner an, der die Umsätze des Kunden verschlagwortet und ihm somit einen besseren Überblick über seine Finanzen ermöglicht. Weiteren Mehrwert verspricht die Vertragscheck-Funktion, mittels derer die Sparkassen eine Art „Abonnement-Management“ für ihre Kunden übernehmen und ihnen über einen Sparkassen-Partner ermöglichen, nicht mehr benötigte Dauerschuldverhältnisse zu kündigen. Derartige Dienstleistungen – als Zusatzservices zum Girovertrag oder eigenständig angeboten – bieten den Sparkassen auf dem weitgehend gesättigten Finanzmarkt die Chance, ihr Leistungsportfolio gegenüber dem der Konkurrenz entscheidend abzuheben.

Die für diese Vorhaben maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten, ist das Ziel der vorliegenden Arbeit.

Ihr erster Teil ist organisationsrechtlichen Fragestellungen gewidmet. Die nordrhein-westfälischen Sparkassen zeichnet gegenüber

ihren privaten und genossenschaftlichen Konkurrenten aus, dass sie landesrechtliche Anstalten des öffentlichen Rechts sind. Als solche haben sie bestimmte organisationsrechtliche Vorgaben zu beachten, deren Zweck insbesondere darin besteht, sie zu handlungsfähigen, in das staatliche Gewaltengefüge eingetragten Funktionsträgern zu machen. Ein wichtiger Teilaspekt in dieser Hinsicht ist die Bestimmung der Verbandskompetenz der Sparkassen. Nach § 2 Abs. 1 SpkG NRW haben sie unter anderem die Aufgabe, der „geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Trägers zu dienen.“ Hierzu dürfen sie nach § 2 Abs. 4 SpkG NRW „alle banküblichen Geschäfte betreiben.“

Es gilt zu untersuchen, ob die eingangs angesprochenen Sparkassenvorhaben noch zum so umrissenen Aufgabenbereich der Sparkassen gehören. Ferner ist zu überprüfen, welche Rechtsfolgen ein Kompetenzverstoß nach sich zöge. Die von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln geprägte Gesetzeslage in NRW gibt hierzu keine eindeutige Auskunft. Auch Rechtsprechung und Literatur haben sich bislang noch nicht eingehend mit den äußersten Grenzen der Geschäftstätigkeit der Sparkassen auseinandergesetzt.

Der zweite Teil beschäftigt sich mit den Vorgaben des Datenschutzrechts, wobei der besonderen Stellung der Sparkassen als kommunale Anstalten Rechnung getragen wird. Prüfungsgegenstand ist neben der Ermittlung des relevanten Rechtsrahmens und einer Begutachtung der Verantwortlichkeitsverteilung im Sparkassenverbund insbesondere, auf welche datenschutzrechtliche Rechtfertigungsnorm sich die Sparkassen berufen können. In diesem Zuge sind vielzählige Auslegungsfragen bezüglich der noch vergleichsweise jungen normativen Vorgaben zu klären.

Der Einsatz fortgeschrittener Data-Mining-Verfahren, zu denen man auch das Sparkassen-DataAnalytics-Konzept zählen kann, ist dabei besonders sorgfältig zu überprüfen. Mit der weit ausgreifenden Analyse des Verhaltens der Kunden, die auf einem umfassenden und viele Lebensbereiche betreffenden Datensatz beruht, können für die Betroffenen persönlichkeitsrechtlich sensible Eingriffe einhergehen. Das stellt nicht nur die Rechtfertigung des Vorhabens vor besondere Hürden, sondern aktiviert – jedenfalls potenziell – auch eine Reihe anderer rechtlicher Sondervorschriften innerhalb des allgemeinen und besonderen Datenschutzrechts.

Zum Abschluss nimmt der dritte Teil verschiedene Möglichkeiten zur Rechtskontrolle und -durchsetzung hinsichtlich etwaiger rechtswidriger (Kunden-)Datennutzungen in den Blick. Dabei kommen Maßnahmen interner (insbesondere Vorstand und Verwaltungsrat), aber auch externer Kontrollorgane (Sparkassenverbände, Finanzministerium als Sparkassenaufsicht, BaFin als Finanzaufsicht, Landesdatenschutzbeauftragte als Datenschutzaufsicht) in Betracht. Besonderes Augenmerk liegt auf der BaFin, die für sogenannte BDAI-Anwendungen („Big Data and Artificial Intelligence“) bereits ein Gutachten veröffentlicht und erste Handlungsmaximen entwickelt hat. In diesem Zusammenhang stellt sich unter anderem die Frage, über welche normativen Anknüpfungspunkte die Finanzaufsichtsbehörde, deren Aufsichtsregime sich vornehmlich auf die Vorschriften des Kreditwesengesetzes beschränkt, auch die Einhaltung datenschutzrechtlicher Regelungen kontrollieren kann.

In ihren (Kunden-)Daten steht den Sparkassen ein beachtliches, aber auch sensibles Kapital zur Verfügung, dessen wirtschaftliches Potential nur unter Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Vorgaben aktiviert werden sollte. Diese Vorgaben soll die vorliegende

Arbeit herausarbeiten und entsprechende Lösungsmöglichkeiten aufzeigen



## **„Die Umsatzbesteuerung kommunaler Tätigkeit – Herausforderung für Kreise und kreisangehörigen Raum“**

Bearbeiterin: Sara Kirchhoff

*Bearbeitungsstand: Das Forschungsvorhaben wurde am 01.03.2020 begonnen. Die Themenkomplexe der Arbeit sind durchdrungen, ein umfangreiches Manuskript liegt vor. Es werden die Gedanken abschließend zusammengeführt und Endergebnisse formuliert. Die Arbeit soll in der ersten Jahreshälfte 2023 eingereicht werden.*

Der deutsche Gesetzgeber hat die Umsatzbesteuerung der Kommunen grundlegend überarbeitet, um seiner Pflicht nachzukommen Art. 13 MwStSystRL in deutsches Recht umzusetzen. Die grundsätzliche Besteuerung der Kommunen mit der ausnahmsweisen Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b UStG, Art. 13 MwStSystRL ist auf alle Umsätze ab dem 1.1.2017 anzuwenden (vgl. § 27 Abs. 22 UStG). Der deutsche Gesetzgeber gewährt den juristischen Personen des öffentlichen Rechts aber die Option zur Anwendung der Altregelung des § 2 Abs. 3 UStG a.F. Danach sind nur die „Betriebe gewerblicher Art“ steuerbar. Der deutsche Gesetzgeber eröffnete damit eine Übergangsfrist von vier Jahren, die durch das Corona-Steuerhilfegesetz v. 5.6.2020 um zwei Jahre und durch das Jahressteuergesetz 2022 um weitere zwei Jahre verlängert wurde. Den Kommunen obliegt es damit sich bis zum 1.1.2025 auf die Neuregelung des § 2b UStG einzustellen (vgl. § 27 Abs. 22a UStG). Der Paradigmenwechsel von der Besteuerung nur der „Betriebe gewerblicher Art“ zu einer umfassenden

steuerlichen Erfassung begründet für die Kommunen die Notwendigkeit weitreichender Sachverhaltserhebung und rechtlicher Würdigung. Dies betrifft die IT- und Rechenzentren ebenso wie die Abfall- und Abwasserentsorgung und berührt auch organisatorische Entscheidungen wie die Personalgestellungen.

Die zukünftig verpflichtend anzuwendenden umsatzsteuerrechtlichen Vorgaben für die Kommunen folgen einer Regel-Ausnahme-Rückausnahme-Systematik. Nach der Grundregel des Umsatzsteuergesetzes sind die Kommunen steuerbar, wenn sie als Unternehmer im Inland Leistungen gegen Entgelt im Rahmen ihres Unternehmens erbringen (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG). Die Kommunen gelten gem. § 2b Abs. 1 S. 1 UStG ausnahmsweise nicht als Unternehmer, wenn sie als juristische Personen des öffentlichen Rechts eine Tätigkeit ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegt. Die Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b Abs. 1 S. 1 UStG steht unter einer Rückausnahme in Form eines Wettbewerbsvorbehalts. Sie gilt nicht, wenn sie zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (§ 2b Abs. 1 S. 2 UStG).

Die Arbeit beginnt mit der Analyse der Grundsätze der Umsatzbesteuerung der Kommunen. Es werden die folgenden Fragen beantwortet: Warum sind die Kommunen Steuersubjekt der Umsatzsteuer? Warum werden die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzbesteuerung ausgenommen? Dabei wird untersucht, wie die Gesetzgeber die unionsprimärrechtlich fundierten Prinzipien des Umsatzsteuerrechts und die verschiedenen Interessen der Betroffenen in der Richtlinienregelung sowie in deren Umsetzung in § 2b UStG in Ausgleich zu bringen versuchen und damit die Gesetzssystematik prägen. Die Vielzahl der Rechtsordnungen und Beteiligten führt zu der im öffentlichen Recht typischen Komplexität im Mehrebenensystem.

Der Hauptteil der Arbeit besteht aus zwei Ebenen. Auf konkreter Ebene wird erarbeitet, ob, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit die kommunalen Tätigkeiten umsatzsteuerbar sind und die Kommunen zum Vorsteuerabzug berechtigt sind. In typisierten Fallgruppen wird dargestellt, unter welchen Voraussetzungen die Kommunen keine steuerbare Leistung erbringen oder nicht als Unternehmer tätig sind, sodass ihre Tätigkeit schon aus diesem Grund nicht in den Anwendungsbereich des Umsatzsteuerrechts fällt. Anschließend werden die Voraussetzungen der Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b UStG umfassend erarbeitet und konkretisiert. Die Umsatzsteuerbesteuerung lässt sich nicht ohne den spiegelbildlichen Vorsteuerabzug denken. Deshalb werden die spezifischen Probleme der Kommunen beim Vorsteuerabzug und insbesondere bei einer gemischt unternehmerischen und nichtunternehmerischen Verwendung von Gegenständen erarbeitet. Auf abstrakter Ebene erfolgen Ausführungen zum Verhältnis des materiell-rechtlich vollharmonisierten Umsatzsteuerrechts zum nationalen Verwaltungsrecht. Auch wenn das harmonisierte Umsatzsteuerrecht autonom auszulegen ist, hängt die Frage der Umsatzbesteuerung der Kommunen im Einzelfall vom nationalen Verwaltungsrecht und insbesondere Kommunalrecht ab.

Die Untersuchung widmet sich schwerpunktmäßig dem abstrakten Begriff der „Wettbewerbsverzerrungen“, welcher weiter konkretisiert wird. Es wird der rechtliche Rahmen zur Feststellung eines Wettbewerbsverhältnisses erarbeitet und untersucht, unter welchen Voraussetzungen ein Wettbewerbsverhältnis ausgeschlossen ist. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Frage, ob und inwieweit aufgrund von verwaltungsrechtlichen Regelungen des nationalen Bundes- oder Landesgesetzgebers ein Wettbewerbsverhältnis ausgeschlossen sein kann, sodass es bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen nicht zur Umsatzbesteuerung der

Kommune kommt. Des Weiteren wird der Begriff der „Wettbewerbsverzerrungen“ i.S.d. § 2b UStG mit demselben Begriff i.S.d. § 4 Nr. 29 letzter HS. UStG verglichen. Ebenso wie die Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b UStG, Art. 13 MwStSystRL folgt die Steuerbefreiung gem. § 4 Nr. 29 UStG, Art. 132 Abs. 1 Buchst. f MwStSystRL einer Regel-Ausnahme-Rückausnahme-Systematik. Der Begriff der „Wettbewerbsverzerrungen“ fungiert ebenfalls als Rückausnahme in Form eines Wettbewerbsvorbehalts. Des Weiteren betreffen die Geltung als Nichtunternehmer gem. § 2b UStG und die Steuerbefreiung gem. § 4 Nr. 29 UStG gleichartige Fälle. Es wird daher untersucht, ob die Begriffe der „Wettbewerbsverzerrungen“ in § 2b UStG und § 4 Nr. 29 UStG übereinstimmend auszulegen sind bzw. ob die Wertungen übertragbar sind, sodass die Wertungen des § 4 Nr. 29 UStG als Auslegungshilfe dienen können.

Die Arbeit schließt mit einem Wechsel zur praktischen Perspektive. Es wird der Handlungsspielraum der Landesgesetzgeber aufgezeigt, wenn sie bestimmte Leistungen aus der Besteuerung ausnehmen möchten. Es wird erläutert, inwieweit die Kommunen eine Besteuerung vermeiden oder auf das Recht zum Vorsteuerabzug hinwirken können. Außerdem wird darauf eingegangen, welche Rechtsschutzmöglichkeiten privaten Unternehmen offenstehen, wenn sie aufgrund der fehlenden Besteuerung Wettbewerbsverzerrungen zu ihren Lasten fürchten.



## **„Das Verhältnis von unionsrechtlichen Befugnissen der Europäischen Zentralbank zu nationalen Befugnissen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“**

Bearbeiter: Vincent Schildt

*Bearbeitungsstand: Die Arbeit am Projekt begann im August 2021. Die Bearbeitung des ersten Teils ist abgeschlossen. Zurzeit erfolgt die vertiefte Auseinandersetzung mit der Kompetenzverteilung im SSM. Der zweite Teil soll zum Ende der ersten Jahreshälfte 2023 abgeschlossen werden.*

Während der Eurokrise traten in den europäischen Mitgliedstaaten Defizite in Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte zu Tage, welche die Entwicklung der Krise zumindest förderten. Daher sah sich der Unionsgesetzgeber nach Aufarbeitung der Geschehnisse zu einer umfassenden Reform der Finanzaufsicht in der Europäischen Union veranlasst. Davon war auch die Bankaufsicht, die Wirtschaftsaufsicht über Kreditinstitute, als Teilbereich der Finanzaufsicht betroffen. Neben der Harmonisierung des materiellen Aufsichtsrecht wurde dabei der institutionelle Rahmen der Bankenaufsicht überarbeitet. Der Umgang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten der Kreditinstitute wurde als Schwachpunkt der bisherigen Aufsichtsstruktur identifiziert. Die Zersplitterung der Aufsichtskompetenzen im europäischen Raum begünstigte das Phänomen der Aufsichtsarbitrage, das Ausnutzen unterschiedlicher aufsichtsrechtlicher Standards in den Mitgliedstaaten, und gefährdete so die Stabilität der Kreditwirtschaft. Eine Aufsicht über den Bankensektor in rein nationaler Hand wurde deshalb für die Zukunft als ungenügend empfunden. Mit der Errichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) als erste Säule der sog. Bankenunion wurden daher zum Herbst 2014 weitreichende Aufgaben und Befugnisse von der nationalen Ebene auf die Unionsebene verlagert.

Der SSM ist ein sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzendes System der Finanzaufsicht. In seinem Anwendungsbereich ist der SSM, mit Ausnahmen, auf in der Eurozone angesiedelte Kreditinstitute im Sinne der Eigenkapitalverordnung beschränkt. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Rolle der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ausgeübt. Bei ihren Aufgaben wird sie zudem von der deutschen Bundesbank unterstützt. Zusammen bilden die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden einen hochverdichteten Verwaltungsverbund. Der EZB wurden durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (SSM-VO) weitreichende Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit der vorwiegend mikroprudentiellen Aufsicht über Kreditinstitute übertragen. In der Bundesrepublik ist die Aufsichtspraxis seitdem von einer Zweiteilung der Zuständigkeit zwischen EZB und BaFin geprägt. Die EZB ist ausschließlich für die gemeinsamen Verfahren, insbesondere die Zulassung aller Kreditinstitute, und die direkte Aufsicht über die sog. bedeutenden Institute zuständig. Dies betrifft in Deutschland die 22 größten Kreditinstitute des Landes. Die BaFin beaufsichtigt die sog. weniger bedeutenden Institute, welche zahlenmäßig den Großteil der Banken ausmachen, in der Bilanzsumme aber hinter den bedeutenden Instituten zurückbleiben. Die EZB übt parallel die Aufsicht über das Funktionieren des Systems aus (sog. indirekte Aufsicht).

Die Grundlage dieser Zweiteilung der Aufsicht über bedeutende und weniger bedeutende Institute ist ein kompliziertes Kompetenzgefüge innerhalb des SSM. Das Ziel der Bearbeitung ist es, das Verhältnis zwischen den Aufgaben und Befugnissen der EZB auf Unionsebene und den Aufgaben und Befugnissen der BaFin auf nationaler Ebene herauszuarbeiten.

Einleitend werden zunächst die Grundbegriffe der Regulierung und der Aufsicht geklärt und die bestehenden Strukturen der Bankenregulierung und -aufsicht in der Europäischen Union dargestellt. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die Organisation des SSM gelegt.

Anschließend wird auf die Verteilung der Verwaltungszuständigkeit im europäischen Verwaltungsverbund im Allgemeinen und im SSM im Speziellen eingegangen. Von besonderem Interesse sind dabei die in der SSM-VO und der zugehörigen Rahmenverordnung enthaltenen Regelungen zum Wechsel der Zuständigkeit zwischen der EZB und den national zuständigen Behörden. Neben dem regulären Verfahren besteht mit dem Selbsteintrittsrecht gem. Art. 6 Abs. 5 lit. b SSM-VO für die EZB die Möglichkeit von der grundsätzlichen Aufgabenverteilung abzuweichen und die Aufsicht über weniger bedeutende Institute an sich zu ziehen.

Nachfolgend werden die Befugnisse der EZB aus dem Unionsrecht den Befugnissen der BaFin aus dem nationalen Recht gegenübergestellt. Insbesondere hier zeigt sich die Doppelrolle, die die EZB als Aufsichtsbehörde im SSM einnimmt. Einerseits wird sie als Wirtschaftsaufsicht gegenüber den beaufsichtigten Kreditinstituten tätig. Andererseits wird sie als Verbundaufsicht tätig, um das Funktionieren des Systems zu gewährleisten. Von besonderem Interesse sind daher auch die Befugnisse der EZB gegenüber der BaFin in ihrer Eigenschaft als national zuständige Aufsichtsbehörde.

Die Erkenntnisse aus der vorangestellten Analyse zugrunde legend wird die These der ausschließlichen Zuständigkeit der EZB im SSM untersucht. Dafür wird die Rechtsprechung der Unionsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts herangezogen. Während der Europäische Gerichtshof in seiner Entscheidung über die Einstufung der baden-württembergischen Landesbank von der

ausschließlichen Zuständigkeit der EZB und einer bloßen Unterstützungstätigkeit der BaFin als Form des dezentralisierten Vollzugs der EZB ausging, betonte das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zur europäischen Bankenunion die originär auf nationalem Recht beruhende Zuständigkeit der BaFin. Die Position des Gerichtshofs wird auf ihre Konsequenzen im Hinblick auf die Anwendung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität untersucht und die SSM-VO vor diesem Hintergrund ausgelegt.

Abschließend werden mit Blick auf die Praxis die Einwirkungsmöglichkeiten der EZB auf weniger bedeutende Institute in der indirekten Aufsicht aufgezeigt. Dabei bleibt der EZB vor allem die mittelbare Einflussnahme durch Einwirkung auf die BaFin. Neben den Eingriffsmöglichkeiten der EZB werden die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Kreditinstitute untersucht.

## b) Veranstaltungen

### **Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“:**

*Klimakatastrophen, Pandemien, Krisenbewältigung: Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz – worauf kommt es an?*

Von Vincent *Schildt*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Freiherr-vom-Stein-Institut, leicht veränderte Fassung in EILDIENT LKT NRW, Nr. 11/2022, S. 553-555.

Am 25. August 2022 fand im Rahmen der Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ des Freiherr-vom-Stein-Instituts eine Veranstaltung zum Thema „Klimakatastrophen, Pandemien, Krisenbewältigung: Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz – worauf kommt es an?“ statt.

Der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Professor Dr. Hinnerk Wißmann, begrüßte zunächst die Anwesenden aus Politik, öffentlicher Verwaltung und Wissenschaft, die sich trotz hochsommerlicher Temperaturen im Fürstbischöflichen Schloss, Hauptsitz der Universität Münster, eingefunden hatten. Prof. Wißmann führte zunächst in die Aufgabe Bevölkerungsschutz ein: Die Vorsorge und Bewältigung von Katastrophenlagen sei ein sehr konkreter Ausdruck für die großen Herausforderungen der Gegenwart, die von der Klimakrise bis zum möglichen Angriff auf Infrastrukturen reichten. Dabei ginge es um notwendige Vorkehrungen und entsprechende Befugnisse, um hinreichende Finanzierung, aber auch um das richtige Maß, um nicht zu einer entgrenzten „Dauerkrisengesellschaft“ zu werden. Nach der Vorstellung der Referenten übergab Prof. Wißmann das Wort an den ersten Vortragenden, Herrn Dr. Martin Sommer.

Der Landrat des Kreises Steinfurt nutzte seinen Vortrag, um den Anwesenden einen anschaulichen Überblick über die aktuellen, vermehrt auch kumulativ auftretenden Gefährdungslagen im Bevölkerungsschutz zu verschaffen. Angesichts solcher sogenannter Mehrfachlagen sei ein gut aufgestellter und mit ausreichend finanziellen und personellen Mitteln ausgestatteter Bevölkerungsschutz notwendiger denn je. Dieser bleibe das „Bohren dicker Bretter“ und eine Aufgabe, die bisher oftmals erst dann Wertschätzung erfahre, wenn sich der Bevölkerungsschutz in einer konkreten Krise bewähren müsse. (im Einzelnen EILDienst LKT NRW Nr. 11/November, S. 556 ff.).

Als zweiter Vortragender ergriff Albrecht Broemme, Ehrenpräsident des Technischen Hilfswerks Deutschland (THW) und Vorstandsvorsitzender des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e.V., das Wort. Ausgehend von einer Vielzahl praktischer Beispiele berichtete Herr Broemme von seinen langjährigen Erfahrungen im Bevölkerungsschutz. Dabei ging er zunächst auf das Problem der sogenannten „Katastrophen-Demenz“ ein. Mit diesem Begriff wird der Effekt beschrieben, dass ein Katastrophenfall zwar zunächst im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, dann aber schnell in Vergessenheit gerät. Dadurch wird die effektive Vorbereitung auf die nächste Krise ähnlicher Art behindert. Man dürfe die Erfahrungen der Vergangenheit nicht ignorieren, kritisierte Broemme. Dabei könne und müsse man auch von Vorkommnissen im Ausland lernen. Eine der neuen Herausforderungen im Bevölkerungsschutz sei es, dass Krisenereignisse zum dauernden Normalfall würden und es zugleich zu Mehrfachlagen komme. Er könne nur dazu auffordern, das Nischendasein des Katastrophenschutzes zu beenden.

Dabei müsse man allerdings auch über die Kosten des Bevölkerungsschutzes reden. So könne man beispielsweise von einer Gemeinde nicht einfordern, aus Gründen des Klimaschutzes auf die Erweiterung von Bauerwartungsland zu verzichten, ohne einen finanziellen Ausgleich festzulegen. Wenn man die Erfahrungen vergangener Katastrophen nutzen wolle, koste dies alle Beteiligten Geld. Die Investitionen in die Resilienz, die Fähigkeit der Gesellschaft einer strukturbezogenen Gefährdung zu widerstehen, seien jedoch nur ein Bruchteil dessen, was es koste, wenn zu wenig Geld in die Hand genommen werde. Die Auswirkungen seien im Bevölkerungsschutz fast immer längerfristig. Fachlich und politisch müsse man daher den Mut haben, in Vorsichtsmaßnahmen zu investieren, ohne dass man wisse, wann man sie brauche.

Als Maßnahme für die Erhöhung der Resilienz plädierte Herr Broemme für die Einrichtung von eingespielten, ressortübergreifenden Krisenstäben auf Bundes-, Länder- und Kreisebene. Diese könnten den vielfältigen Krisen besser entgegentreten, als dies mit eigenen Krisenstäben in jedem einzelnen Amt möglich wäre. Diese Stäbe müssten fallweise durch Fachleute der jeweiligen Sparten unterstützt werden.

In den Fachbehörden des Bundes und der Länder sowie auch in den Hochschulen finde sich Expertise für alle Lebensbereiche. Diese müsse man einbinden. Für die Bearbeitung von großen Katastrophen empfahl Herr Broemme allerdings dringend, dass dies nach dem gleichen Prinzip ablaufe wie das Alltagsgeschäft, und zwar im Wesentlichen durch die Kommunen und Kreise. Um dies leisten zu können, müssten die Krisenstäbe mit ausreichenden personellen Mitteln ausgestattet und auf eine Durchhaltefähigkeit von mehreren Monaten ausgelegt werden. Innerhalb der Krisenstäbe müsse im Vorfeld geübt werden. Ein positiver Nebeneffekt von Planspielen sei es auch, dass die Beteiligten sich dann

auch schon vor der Krisenlage kennengelernt haben. „In Krisen Köpfe kennen“, so beschrieb Broemme sein „3-K-Prinzip“ griffig. Sei der Kontakt zwischen den Verantwortlichen erst einmal hergestellt, dann funktioniere die Zusammenarbeit im Ernstfall deutlich besser. Wichtig sei es auch, das Selbstverständnis der Krisenstäbe zu verändern. Das Einrichten eines Katastrophenstabes solle nicht als Reaktion auf eine Überforderung der eigentlich zuständigen Behörde angesehen werden, sondern als vorausschauende Maßnahme, die nicht mit einem Reputationsverlust der Zuständigen einhergeht. Die Aufgabe Krisenmanagement betreffe im Übrigen nicht ausschließlich die Krisenstäbe, sondern alle Bereiche der Verwaltung. Diese müssten im Notbetrieb in geordneter Weise anders arbeiten als im Alltag.

Die Bereitschaft vom Alltag abzuweichen, sei allerdings nicht nur von staatlichen Institutionen gefordert. Beim Bevölkerungsschutz handle es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die auch den Bürgerinnen und Bürgern ihren Teil abverlange. Hier müsse man schon im Vorfeld kommunizieren, wann der Staat Katastrophenhilfe leisten könne und wann Selbsthilfe der Bevölkerung gefragt sei. Dies gelte auch für die Wirtschaft. Diese müsse sich zum einen besser auf die Katastrophenfälle, die sie selbst betreffen, vorbereiten. Zum anderen müsse sie auch ihren Beitrag leisten, wenn die Situation es erfordere, staatlichen Institutionen beizustehen.

Als konkreten Vorschlag zur Unterstützung der Bevölkerung in der Krise nannte Herr Broemme sogenannte „Katastrophen-Leuchttürme“. Dabei handle es sich um Anlaufstellen in den Gemeinden, an denen sich die Bevölkerung im Katastrophenfall über die aktuelle Situation informieren kann. Wichtig sei dies vor allem während eines Stromausfalles, wenn auch Telefonieren nicht mehr

möglich sei. Die Stellen müssten dann über andere Wege mit Informationen versorgt werden.

Zum Abschluss ging Herr Broemme auf die psychologische Betreuung von Opfern, Zuschauenden und Helfenden in und nach Katastrophenlagen ein. Diese habe sich insbesondere in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. Dennoch bestehe weiterhin Verbesserungsbedarf. Es dürfe nicht passieren, dass Helferinnen und Helfer mit der Belastung durch ihre Einsätze alleine gelassen werden. Herr Broemme beendete seinen Vortrag mit hoffnungsstimmenden, wenn auch warnenden Worten: „Gemeinsam werden wir jede Krise schaffen können. Aber nur gemeinsam.“

Im Anschluss an die beiden Vorträge leitete Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, die lebhafte Diskussion mit dem Publikum ein. Er richtete zunächst an Dr. Sommer die Frage, wie gut der Kreis Steinfurt auf das Szenario eines flächendeckenden Stromausfalles, eines Blackouts, vorbereitet sei. Dieser erläuterte, dass man sich in der Tat auf eine kumulierte Gas- und Strommangellage einstellen müsse. Notstromversorgte Anlaufstellen für die Bevölkerung würden für den Ernstfall eingerichtet. Man müsse sich aber klarmachen, dass eine flächendeckende Notstromversorgung nicht möglich sei. Wichtige Infrastruktur werde priorisiert versorgt. Die öffentliche Hand werde jedoch nicht jedes private Problem lösen können. Man müsse den Menschen daher unaufgeregt und ohne Panikmache ehrlich kommunizieren, worauf sie sich einstellen müssen.

An Herrn Broemme richtete der Moderator Dr. Klein die Frage, wie man die Behörden für den Bevölkerungsschutz organisieren solle und wie man die angesprochene Durchhaltefähigkeit der Krisenstäbe auf mehrere Monate erhöhen könne. Dieser sprach sich dabei für Behördenleitertreffen und diverse fachbezogene Teams

aus. Es sei hilfreich, wenn Menschen lange in einer Position arbeiten würden, sodass es möglich sei, Netzwerke aufzubauen, auf die man im Ernstfall zurückgreifen könne. Die Durchhaltefähigkeit der Stäbe könne man durch rechtzeitige Ablösung der Mitglieder erhöhen. Orientierungsgröße sei letztlich die sechsfache Besetzung aller Funktionen. Gleiches gelte im Übrigen auch für die Einsatzkräfte vor Ort. Gerade persönliche betroffene Rettungskräfte sollten nach spätestens vier Stunden Einsatz durch Kräfte, ggfs. aus dem übernächsten Landkreis, organisiert abgelöst werden. Hierzu gehöre auch die Planung von „Bereitstellungsräumen“.

Professor Dr. Janbernd Oebbeke wies zunächst auf die unterschiedliche Gesetzeslage im Bevölkerungsschutz in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen hin. Während der Übergang der Zuständigkeit von den Kreisen auf die Landesverantwortlichen im Süden nur unzureichend definiert sei, stelle sich dieses Problem in NRW gar nicht. Die Landeszuständigkeit beschränke sich hier auf die Unterstützung bei Beschaffungen und bei der Ausbildung. Angesichts der Größe der Kreise und kreisfreien Städte sei hier jedoch auch schnell der Zeitpunkt erreicht, an dem eine Unterstützung durch andere Kreise nicht mehr möglich sei. Besorgniserregend sei zudem, dass die demokratischen Institutionen offenbar nicht in der Lage seien, lange absehbare Probleme wie den auch hier spürbaren Fachkräftemangel in Angriff zu nehmen und vernünftig zu lösen.

Professor Dr. Martin Schulte von der Technischen Universität Dresden, richtete an Herrn Broemme die Frage, wie dieser die Wahrscheinlichkeit einer öffentlich-privaten Partnerschaft mit der Wirtschaft einschätze. Herr Broemme zeigte sich in dieser Hinsicht zuversichtlich. Auf der Bezirks- und Landesebene in Berlin gäbe es schon positive Beispiele. Für den Zweifelsfall bliebe der Rückgriff auf hoheitliche Ordnungsmaßnahmen.

Landrat Dr. Christian Schulze Pellengahr berichtete aus der Praxis von den Erfahrungen im Landkreis Coesfeld während der Anfänge der Corona-Pandemie. Es habe gut funktioniert, Mitarbeiter aus verschiedenen Abteilungen für anfallende Aufgaben abziehen und so die Durchhaltefähigkeit der Helfenden zu steigern. Allerdings leide darunter die Schnelligkeit der Verwaltung in anderen Bereichen. Die Erteilung einer Baugenehmigung könne sich in Krisenzeiten so durchaus verzögern. Landrat Dr. Sommer merkte an, dass hier vor allem Verbesserungspotential bei behördenübergreifender Unterstützung bestehe. Das Abstellen von Personal innerhalb der Kreisverwaltungen habe jedoch schon gut funktioniert.

Dr. Cornelia Jäger, Referatsleiterin des Referats Verbandsorgane beim Regionalverband Ruhr, hob noch einmal die Bedeutung der Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung hervor und betonte die Herausforderung, dieses Anliegen zu kommunizieren, ohne zu alarmieren. An Herrn Dr. Sommer stellte sie die Frage, inwiefern man sich intern auf die Krisensituation einstelle und dies auch den Mitarbeitern kommuniziere. Dieser erläuterte, dass man jede Position mit mehreren Menschen besetze und nach dem Prinzip der Freiwilligkeit agiere. Im Krisenfall werde dann jede Person angefragt, ob sie verfügbar sei. Bei länger andauernden Einsätzen werde mit Schichtdiensten gearbeitet.

Landrat Dr. Olaf Gericke, Kreis Warendorf, hob hervor, dass man in der Verantwortung stehe, die aktuelle Aufmerksamkeit für das Thema Bevölkerungsschutz aufgrund von Corona-Pandemie und Kriegsausbruch in der Ukraine zu nutzen, um Strukturen für die Zukunft zu schaffen. Dem schloss sich auch Dr. Andreas Coenen, Landrat Kreis Viersen, an. Man müsse das Momentum nutzen, um im Bevölkerungsschutz nachzubessern und die nötigen Investitionen jetzt beschließen.

Landrat Dr. Gericke ging zudem auf die Bedeutung der Medienarbeit während einer Krise ein. Die Kreise müssten hier auch im Internet aktiv mitwirken, um den Diskurs nicht aus der Hand zu geben. Dann könnten Internetmedien auch genutzt werden, um die Bevölkerung im Krisenfall zu informieren und sachgerecht zu beruhigen.

Zum Abschluss wurde die Frage aufgeworfen, wie mit Spontanhelfern umzugehen sei. Diese spielten laut Herrn Broemme eine immer größere Rolle. Viele Freiwillige würden sich in einzelnen Projekten, durchaus auch über mehrere Wochen, engagieren wollen, ohne sich in Dauerstrukturen wie beim THW einbinden lassen zu wollen. Im Einzelnen bestünden durchaus Unklarheiten bezüglich des Versicherungsschutzes dieser Helfer, die ausgeräumt werden müssten. Auch Landrat Dr. Sommer hob die Bedeutung der Spontanhelfer hervor. Das hohe Engagement der Bevölkerung sei sehr positiv einzuschätzen und die Freiwilligen könnten in vielen Bereichen gut eingesetzt werden. Hier müsse man im Vorfeld planen und dann die Kräfte situationsgerecht kanalisieren. Dr. Martin Klein beendete die lebhafte Diskussion mit einer Zusammenfassung und dem Dank an alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

**Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“:**

*Der schlankere Staat? Ausgewählte Ergebnisse der Transparenzkommission als Herausforderung für die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen*

Von Jan Robert Boertz, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Freiherr-vom-Stein-Institut, Dokumentation im EILDienst folgt

Am 17. November 2022 fand im Rahmen der Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ des Freiherr-vom-Stein-Instituts eine Veranstaltung zum Thema „Der schlankere Staat? Ausgewählte Ergebnisse der Transparenzkommission als Herausforderung für die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen“ statt.

Die Transparenzkommission wurde 2019 von der nordrhein-westfälischen Landesregierung mit dem Ziel eingesetzt, unabhängig von parteipolitischen Interessen Über-, Unter- und Fehlregulierungen in der Verwaltung zu identifizieren. Darauf aufbauend sollte die Kommission Handlungsempfehlungen abgeben, wie man staatliche Regulierung besser gestalten und die finanziellen und organisatorischen Freiheiten der kommunalen Selbstverwaltung stärken kann. Informationen zu möglichen Regelungsdefiziten erhielt die Kommission insbesondere durch Experteninterviews, die AG Standards (die sich aus mehreren Spitzenverbänden, Landesministerien und anderen praxisnahen Akteuren zusammensetzte), Ressortabfragen bei den Landesministerien sowie einer Kommunalumfrage bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Diese „Binnensicht“ ergänzten die Mitglieder der Transparenzkommission um eigene Analysen und Beobachtungen aus der „Außensicht“.

Der geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts Prof. Dr. Hinnerk Wißmann begrüßte zunächst die anwesenden Gäste. In seinen einleitenden Worten wies er darauf hin, dass die gerade in Krisenzeiten oftmals laut werdende Forderung nach einem „starken Staat“ seinem Verständnis nach keine Absage an einen „schlankeren Staat“ sei. Vielmehr sei es doch so, dass gerade ein schlanker Staat auf Probleme mit hinreichender Flexibilität reagieren könne.

Eine Überregulierung führe demgegenüber zu bedenklichen Ineffizienzen. Dies sei aus organisationssoziologischer Sicht unter anderem darauf zurückzuführen, dass mit der Übernahme neuer Aufgaben auch neue Strukturen zur Aufgabenerledigung geschaffen werden müssten. Es bestehe die Gefahr, dass anstelle der eigentlichen Aufgabenerledigung die Bewirtschaftung dieser Strukturen in den Mittelpunkt rücke.

Damit richtete sich die Aufmerksamkeit auf Ina Scharrenbach, die die Transparenzkommission von Anfang an eng begleitet hatte und am 15.11.2022 als Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung Nordrhein-Westfalens schließlich auch den Abschlussbericht der Kommission entgegennahm.

Ausgangspunkt ihrer Ausführungen bildete die Beobachtung, dass NRW sich in den vergangenen Jahren nicht ausreichend resilient gegenüber Krisensituationen gezeigt habe. Das gelte es zu ändern. Die Kommission habe unter anderem den Auftrag erhalten, eine echte Aufgabenbewertung und -kritik durchzuführen. Dadurch habe man sich erhofft, Potenziale für eine Abschaffung nicht notwendiger Aufgaben, überflüssiger bürokratischer Regelungen und kommunalbelastender Standards zu identifizieren. In der Summe habe die Kommission zwar viele interessante Beobachtungen gemacht, die ihr gestellte Aufgabe aber nicht voll-

umfänglich erfüllen können. Das liege auch daran, dass viele Vorschläge und Empfehlungen im Untersuchungszeitraum nicht vollständig verifiziert und verarbeitet werden konnten.

Ähnlich wie Prof. Dr. Wißmann votierte auch Frau Scharrenbach für einen schlankeren Staat unter Betonung der kommunalen Eigenverantwortung. Neben der richtigen politischen Priorisierung benötige man dazu vor allem eine praxistaugliche Rahmengesetzgebung. Ziel müsse es sein, das Allgemeine zu regeln, ohne sich im Einzelfall zu verlieren. Die notwendige Orientierung könnten dabei die Grundprinzipien des Föderalismus bieten. Insbesondere am Subsidiaritätsprinzip solle festgehalten werden, so Scharrenbach, die damit bereits zu Beginn der Veranstaltung den Ausgangspunkt für spätere Debatten setzte.

Das Konnexitätsprinzip habe sich im Grundsatz bewährt, sei jedoch modernisierungsbedürftig. Langfristige ökonomische Nutzenüberlegungen kämen bei der Übernahme neuer Aufgaben nur selten zum Tragen. Deshalb sei im Zukunftsvertrag der schwarz-grünen Koalition vereinbart worden, das Konnexitätsausführungsgesetz unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände einer Überprüfung zu unterziehen. An die Vertreter aus der Praxis gewandt fügte Frau Scharrenbach hinzu, dass eine für die Kommunen günstige Rechtssetzung künftig nicht aus Gründen der Konnexität unterbleiben solle.

Es gelte außerdem, kommunale Beharrungskräfte bei der Aufgabenverteilung, die sie unter anderem bei der Reform des Denkmalschutzgesetzes miterlebt habe, abzubauen. Insbesondere in Bereichen mit akutem Fachkräftemangel und bei hochkomplexen Themen sei eine Aufgabenwahrnehmung auf Kreisebene vorzuzugewürdigt.

In Bezug auf die Digitalisierung sprach sich Frau Scharrenbach für eine höhere Serviceorientierung aus. Digitale Verwaltungsleistungen müssten nutzerorientiert gestaltet werden. Das sei heute überwiegend noch nicht der Fall. Außerdem müssten Verwaltungsleistungen ganzheitlich und integriert digitalisiert werden. Dafür reiche die alleinige Digitalisierung des Frontend etwa in Form von Online-Anträgen nicht aus. Auch das Backend müsse im Sinne einer digitalen Weiterbearbeitung modernisiert werden. Vor dem Hintergrund der heterogenen und kleinteiligen Organisation der kommunalen IT-Dienstleister sei dies eine anspruchsvolle Arbeit. Es werde diesbezüglich jedoch mehrere Initiativen geben, wie etwa Modellprojekte mit kleineren Städten und Gemeinden. Richtig sei der Hinweis der Transparenzkommission, dass verpflichtende überörtliche Vorgaben zur Standardisierung von digitalen Verwaltungsdienstleistungen unerlässlich seien.

Den zweiten Vortrag steuerte der Vorsitzende der Transparenzkommission Herr Prof. Dr. Martin Junkernheinrich bei. Im Ausgangspunkt stellte dieser fest, dass staatliche Regulierung grundsätzlich viele Vorteile mit sich bringe. Sie sei ein probates Mittel, um Aufgaben standardisiert und mit hoher Rechtssicherheit bewältigen zu können. Es ließe sich aber feststellen, dass in NRW eine wachsende Regulierungsdichte herrsche, die politische und administrative Gestaltungsspielräume erheblich einenge.

Die Bewertung staatlicher Regelungen gestalte sich auch deshalb als schwierig, weil schon der Untersuchungsgegenstand von einer großen Vielschichtigkeit geprägt sei. Eher eindimensional gestalteten Regelungsbereichen stünden komplexe Regelungssysteme gegenüber, die eine Vielzahl von Teilaufgaben betreffen (z.B. das Sozialrecht). Gerade, wenn eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Partikularinteressen beteiligt sei, bestehe die Gefahr

von Zielkonflikten. Dies gehe mit erheblichen Steuerungsschwierigkeiten einher.

Im Anschluss stellte Prof. Dr. Junkernheinrich die wesentlichen von der Transparenzkommission identifizierten Problembereiche dar: Gespaltene Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen sowie -pflichten führten immer wieder zu sog. Schnittstellenproblemen, bei denen Zuständigkeiten nicht eindeutig festgelegt seien.

In diesem Zusammenhang sei auch über eine Neuordnung der Kompetenzen nachzudenken. Im Schulbereich betreffe dies insbesondere neuere Erziehungsaufgaben wie Inklusion, Umgang mit sozialer Ungerechtigkeit und Digitalisierung. Auch in anderen Bereichen biete sich eine Modernisierung der Zuständigkeitsverteilung an. So kämen etwa kleinere Jugendämter mit den aktuellen Anforderungen nur schwierig zurecht, was für eine Verlagerung der Kompetenzen auf die Kreisebene spreche.

Diese Problematik werde durch die mit dem Konnexitätsprinzip verbundenen Kostenfragen verstärkt. Die von der Kommission durchgeführte Ressortabfrage habe ergeben, dass eine erhebliche Vorsicht des Landes zu beobachten sei, in eine Mitfinanzierung zu geraten. Vielfach werde daher versucht, einen Themenbereich nicht eigenständig zu regulieren, sondern lediglich Fördermittel bereitzustellen und auf diese Weise mittelbar steuernd tätig zu werden. Das Konnexitätsprinzip erfülle zwar grundsätzlich eine elementare Schutzfunktion für die Kommunen, stelle sich in dieser Hinsicht jedoch als eine „Modernisierungsfalle“ dar.

Gerade hinsichtlich des Förderwesens bestehe zudem großer Verbesserungsbedarf – notwendig sei ein „Paradigmenwechsel“ in der Förderpolitik. Das „Anfixen“ durch zeitlich befristete Förderprojekte ohne dauerhafte Finanzierung sei zu unterlassen. Die

klassische antragsorientierte Projektförderung sei zu komplex und sollte möglichst durch eine Einbindung in den kommunalen Finanzausgleich, fachbezogene Pauschalen oder eine Festbetragsfinanzierung ersetzt werden. Zudem müssten Förderungsbedarf und -erfolg umfassend und systematisch evaluiert werden.

Überregulierung und Überkomplexität, wie sie im Sozialbereich aufträten, müssten abgebaut werden. Die Kommission habe den Eindruck, dass es bei der Regulierung eine Tendenz gebe, Einzelfallgerechtigkeit bereits normativ erzeugen zu wollen. In der Folge entstünden extrem stark ausdifferenzierte Regelwerke, die nach Berichten einzelnen Sozialämter „eigentlich nicht mehr administrierbar“ seien.

Schließlich sei die Digitalisierung des Verwaltungsapparates nur unzulänglich fortgeschritten. Wenn man jedoch eine wirkliche „Digitalisierungsrendite“ einfahren wolle, brauche man eine hinreichende Standardisierung und darauf aufbauende Prozessautomatisierung.

Prof. Dr. Junkernheinrich warb dafür, die angesprochenen Reformvorschläge schnell umzusetzen. Denn nur, wenn man die staatlichen Grundaufgaben besser löse, sei man in der Lage, auf neue Krisen angemessen zu reagieren.

Die anschließende Diskussion unter Leitung von Herrn Dr. Martin Klein, der die Debatte als Hauptgeschäftsführer des LKT NRW um seine Erfahrungen aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ergänzte, wurde lebhaft und in Teilen auch kontrovers geführt.

Zum Thema Digitalisierung wies Dr. Klein zunächst darauf hin, dass der LKT derzeit ein ergebnisoffen formatiertes Gutachten zur zukünftigen Aufstellung der kommunalen IT-Dienstleister in NRW in Auftrag gebe, an dem auch andere kommunale Spitzenver-

bände sowie der Dachverband kommunaler IT-Dienstleister beteiligt seien. Ein besonderes Augenmerk sei dabei auch auf den Datenschutz zu richten. An die Referenten richtete er die Frage, inwieweit ein Blick über NRW hinaus auch auf andere Länder gewinnbringend sei.

Herr Dr. Christian von Kraack, Leiter der Abteilung Kommunales im Ministerium von Frau Scharrenbach, übernahm bei der Diskussion den ministeriellen Part. Er sah NRW gut genug aufgestellt, um die digitale Agenda eigenständig zu bewerkstelligen. Dies bezeuge beispielsweise der schnelle politische Entscheidungsprozess bezüglich digitaler und hybrider Gremiensitzungen. Nun sei innerhalb von kurzer Zeit auch eine technisch und rechtlich zufriedenstellende Lösung erfolgt, deren Softwarezulassung kurz bevorstehe.

Frau Prof. Dr. Dörte Diemert, die als Vorsteherin des Dachverbands kommunaler IT-Dienstleister erst Anfang Dezember abgelöst worden war, schlug weniger optimistische Töne an. Die Standardisierung digitaler Prozesse, könne nicht alleine durch eine Vereinheitlichung der

auf Seiten der IT-Dienstleister bewerkstelligt werden, sondern bedinge auch ein Umdenken innerhalb der kommunalen Verwaltung. Die Kommunen würden von den IT-Dienstleistern oftmals passgenaue, teilweise auch über den Standard hinausgehende Leistungen abfragen. Es werde deshalb insbesondere darum gehen, die vorgegebenen Standards mit ihren notwendigerweise bestehenden Unzulänglichkeiten anzunehmen. Die kommunalen Beharrungskräfte seien jedoch enorm, räumte die Kölner Stadtkämmerin kritisch ein.

Wie bereits angedeutet, wurde auch das Subsidiaritätsprinzip kontrovers diskutiert. Herr Dr. von Kraack sah die zentrale Standardsetzung zwar als notwendig an, trat aber dennoch vehement für ein Festhalten am Subsidiaritätsprinzip ein. Die einzelnen Einheiten wüssten am besten, wie sie ihre eigene Aufgabenerledigung zu organisieren hätten. Gerade in Krisenzeiten brauche es starke lokale Verantwortungsträger. Das habe wegen des Konnexitätsprinzips auch zur Folge, dass die Kosten von den lokalen Akteuren zu tragen seien. Hierfür stünden ihnen weitgehende Besteuerungsrechte zu, die dem Land wiederum fehlen würden. Dieser Einschätzung widersprach mit Prof. Dr. Janbernd Oebbecke das an diesem Tag zweite anwesende Mitglied der Transparenzkommission. Ein Festhalten am Subsidiaritätsprinzip erscheine ihm nicht zielführend. Man müsse die Aufgabenerledigung der Stelle übertragen, die dem Bürger den meisten Nutzen stifte, auch wenn dies im Einzelfall eine Mehrbelastung für Land oder Kommunen darstelle. Die Landräte Dr. Andreas Coenen (Kreis Viersen) und Olaf Schade (Ennepe-Ruhr-Kreis) deuteten an, dass es jedenfalls denkbar sei, die Aufgabenverteilung bürgerorientiert zu überdenken. Prof. Dr. Junkernheinrich betonte, dass man die Bürger über Steuern an der Kostentragung zwar beteiligen könne, die Länder jedoch auch in die Verantwortung gezogen werden sollten. Diese hätten die insoweit politisch bequemere Rolle, Zuteilungen vom Bund beziehen zu können und müssten gegenüber dem Bürger keine Steuererhöhungen durchsetzen.

Kritisch deutete Prof. Dr. Oebbecke auch an, dass die Vorgehensweise der Kommunalabfrage einer Art „recency bias“ unterliege. Fehlregulierungen, die bereits seit langer Zeit bestünden, auf die sich der Verwaltungsapparat aber mittlerweile eingestellt habe, würden mit diesem Modus nicht hinreichend aufgedeckt.

Dr. Klein schloss die Diskussion mit der Bitte, dem wachsendem Problemdruck zeitnah sowie bürgerorientiert zu begegnen und bedankte sich bei allen Rednern, Diskussionsteilnehmern und Gästen für die Teilnahme an der Veranstaltung.

### a) Professor Dr. Hinnerk Wißmann

Grundmodi des Verwaltungshandelns, in: Eifert/Möllers/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 2022 (Verlag C. H. Beck), § 14, S. 1025 – 1111.

Freiheit und Pflicht, FAZ vom 21.3.2022, S. 11.

Von Freiheitsentfaltung und Freiheitssicherung: Grundrechte in der Schule (gemeinsam mit Johannes Domsgein), JURA 2022, S. 1044 – 1054.

„Auf Grund eines Gesetzes“, in: Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat, Festschrift für Hans-Günter Henneke, Köln 2022 (Heymanns-Verlag), S. 383 – 398.

Zwischen Aufbruch und Bewährung – Die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1971-1991, in: Cancik/Kley/Schulze-Fielitz/Waldhoff/Wiederin (Hrsg.), Streitsache Staat – Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1922-2022, 2022 (Verlag Mohr Siebeck), S. 121 – 150.

**b) Professor Dr. Janbernd Oebbecke**

Martin Junkernheinrich/Falk Ebinger/Lars Martin Klieve/Janbernd Oebbecke/ Karin Welge, Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung. Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land, Berlin 2022.

Art. 7 Abs. 3 GG und die Weiterentwicklung des Religionsunterrichts, in: Neuvermessung des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, Hrsg. von Andreas Kubik/Susanne Klinger/Coskun Saglam, Göttingen 2022, S. 69 – 84.

Kreisumlage und gemeindliche Finanznot, in: Festschrift für Hans-Günter Henneke, Hürth 2022, S. 735 – 754.

Verfassungsentwicklung Nordrhein-Westfalen von 2002 bis 2021, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Band 70, Hrsg. von Oliver Lepsius/Angelika Nußberger/Christoph Schönberger/Christian Waldhoff/Christian Walter, Tübingen 2022, S. 813 – 854.

Testatspflichten der örtlichen Rechnungsprüfung, Gemeindehaushalt 2022, 121 – 130.

Kommunale Beamte als Beschäftigte von Ratsfraktionen, NVwZ 2022, 1093 – 1098.

A. Grundlagen, in: Christ/Oebbecke (Hrsg.), Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage, München 2022.

Die Rettungsdienstgebühr als Gebühr nach § 6 KAG, GemH 2022, 241 – 248.

**c) Dr. Martin Klein**

Abschlussbericht der Transparenzkommission: Und jetzt?,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 1/2022, S. 1.

Mittelbare Corona-Konsequenz: Kommunale Gremiensitzungen  
künftig online,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 2/2022, S. 61.

Einrichtungsbezogene Impfpflicht: Praktikable und einheitliche  
Anwendung geboten!,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 3/2022, S. 117.

Die Kreisfinanzen im zweiten Jahr der Corona-Pandemie (zusammen  
mit Martin Stiller),  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 3/2022, S. 125 – 133.

Kriegsvertriebene aus der Ukraine – bekannte und neue kommunale  
Handlungsfelder,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 4/2022, S. 173.

Dynamische Refinanzierung der kommunalen Leistungen durch  
Bund und Land angezeigt,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 5/2022, S. 229.

Ukraine-Vertriebene und der Rechtskreiswechsel in das SGB II:  
Kriegsfolgenbewältigung und Bürokratiehürden,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 6/2022, S. 297.

Kommunale IT zukunftsfest gestalten,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 7-8/2022, S. 365.

Ende des 9-Euro-Tickets – und jetzt?,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 9/2022, S. 437.

Multiple Krisenlage – und nun? Solidarfonds für die Kommunen  
notwendig:  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 10/2022, S. 493.

Entwurf eines Bürgergeld-Gesetzes: Gelingende Umsetzung verlangt mehr Augenmaß,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 11/2022, S. 541.

Deutschlandticket: Zwischen Chance und Risiko,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 12/2022, S. 593.

Eine Heimstatt für die Kreise: Die Standorte der Geschäftsstelle des Landkreistags in Düsseldorf,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 12/2022, S. 597 – 601.

## 9 | Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts

---

---

In der vom Institut herausgegebenen Schriftenreihe, die im Deutschen Gemeindeverlag GmbH/Verlag W. Kohlhammer GmbH erscheint, wurden bisher folgende Bände publiziert:

- Band 79     Julian Philipp *Breder*  
Vergleichende Analyse der Kreisverfassungssysteme in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, 2023 (637 S.)
- Band 78     Jonas *Kroener*  
Der Jahresabschluss der Sparkasse zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Träger, 2023 (255 S.)
- Band 77     Thomas *Lebe*  
Rechtliche Vorgaben für die Besetzung der Verwaltungsräte kommunaler Sparkassen, 2021 (361 S.)
- Band 76     Kai *Peters*  
Abwicklung öffentlich-rechtlicher Sparkassen im einheitlichen Abwicklungsmechanismus, 2020 (266 S.)
- Band 75     Markus *Kemper*  
Die Europäische Bankenunion und die Sparkassen, 2017 (420 S.)
- Band 74     Benedikt *Huhn*  
Vertraulichkeit und Transparenz der öffentlich-rechtlichen Sparkassen – Eine Untersuchung anhand des nordrhein-westfälischen Landesrechts, 2016 (351 S.)

- Band 73     *Juliane Wessels*  
Inhalt und Grenzen der Steuerung des Landes bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – Eine Untersuchung der Steuerungspraxis am Beispiel Nordrhein-Westfalen, 2016 (310 S.)
- Band 72     *Jasmin Hölscher*  
Die Eigenkapitalvorgaben nach Basel III und CRR/CRD IV unter besonderer Berücksichtigung der relevanten Regelungen für öffentlich-rechtliche Sparkassen in Deutschland, 2016 (266 S.)
- Band 71     *Cornelia Jäger*  
Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014 (322 S.)
- Band 70     *Martin Schröder*  
Personalvertretung in den Sparkassen, 2014 (315 S.)
- Band 69     *Simon Frye*  
Die Finanzierung ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen – Eine Darstellung am Beispiel von Nordrhein-Westfalen, 2013 (277 S.)
- Band 68     *Jessica Isenburg*  
Die Verbundzusammenarbeit der Sparkassen-Finanzgruppe – Eine kartellrechtliche Analyse, 2012 (311 S.)

- Band 67     *Matthias Stork*  
Interkommunale Zusammenarbeit und mehrstufige Aufgabenwahrnehmung – Eine Analyse von Organisationsmodellen für Pflichtaufgaben im kreisangehörigen Raum, 2012 (278 S.)
- Band 66     *Thomas Jungkamp*  
Das Recht der regionalen Sparkassen- und Giroverbände – Eine systematische Darstellung, 2011 (309 S.)
- Band 65     *Katharina Kallerhoff*  
Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger contra private Abfallwirtschaft – Aktuelle rechtliche Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der gewerblichen Sammlungen von verwertbaren Sekundärrohstoffen, 2011 (310 S.)
- Band 64     *Carsten Lund*  
Private in der Sparkassen-Finanzgruppe? Zum Verbleib materiell voll- und teilprivatisierter Landesbanken im Haftungsverbund, 2010 (181 S.)
- Band 63     *Jan Stefan Lüdde*  
Sparkassenrecht der Länder – Bestand und Entwicklung seit 1949, 2010 (232 S.)
- Band 62     *Anna Roth*  
Die allgemeine Lebensmittelüberwachung als Instrument des Verbraucherschutzes – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage und der Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen, 2009 (336 S.)

- Band 61     Linus *Tepe*  
Verfassungsrechtliche Vorgaben für Zuständigkeits-  
verlagerungen zwischen Gemeindeverbandsebenen,  
2009 (235 S.)
- Band 60     Christian *Thiemann*  
Rechtsprobleme der Marke Sparkasse, 2008 (314 S.)
- Band 59     Simone *Schütte-Leifels*  
Die Grundsätze der Sozialhilfe nach der Reform, 2007  
(345 S.)
- Band 58     Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Martin *Klein*/Dörte  
*Diemert* (Hrsg.)  
Zwischen kommunaler Kooperation und Verwal-  
tungsreform – Fachtagung aus Anlass des 25-jährigen  
Bestehens des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 12.  
Mai 2006 in Münster, 2006 (127 S.)
- Band 57     Inken *Pehla*  
Der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe  
– eine Untersuchung der Institutssicherung der Spar-  
kassen und Landesbanken unter besonderer Berück-  
sichtigung des Einlagensicherungs- und Anlegerent-  
schädigungsgesetzes, 2006 (204 S.)
- Band 56     Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Martin *Klein*/The-  
*resia Theurl*/Dörte *Diemert* (Hrsg.)  
Perspektiven für Sparkassen und Genossenschafts-  
banken – Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-  
vom-Stein-Instituts und des Instituts für Genossen-  
schaftswesen am 17. Oktober 2005 in Münster, 2006  
(128 S.)

- Band 55     *Andrea Becker*  
Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts in  
Nordrhein-Westfalen – eine Untersuchung der we-  
sentlichen Einflussfaktoren auf die Gesetzgebung am  
Beispiel des LPVG NRW, 2006 (495 S.)
- Band 54     Dörte *Diemert*  
Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und  
haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW unter Be-  
rücksichtigung des Neuen Kommunalen Finanzmana-  
gements, 2005 (555 S.)
- Band 53     Jörg *Niggemeyer*  
Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen –  
eine Untersuchung am Beispiel von Zusammen-  
schlüssen nordrhein-westfälischer Sparkassen, 2005  
(476 S.)
- Band 52     Hans *Lühmann*  
Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozial-  
hilfe im Sozialgesetzbuch II (SGB II) – Sozial- und or-  
ganisationsrechtliche Aspekte des Hartz IV-Gesetzes  
für die kommunale Sozialpolitik, 2005 (223 S.)
- Band 51     Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/  
Dörte *Diemert* (Hrsg.)  
Kommunalverwaltung in der Reform – Wissenschaft-  
liche 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 Berück-  
sichtigung der europarechtlichen und bundesrechtli-  
chen 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 – Wissen-  
schaftliches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Insti-  
tuts 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 Verwaltungs-  
räte 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-Insti-  
tuts und des Innenministeriums Nordrhein-Westfa-  
len 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-West-  
falens: Eine empirische Bestandsaufnahme, 2001  
(484 S.)
- Band 36 Angela *Faber*  
Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Um-  
weltrecht – 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 Abwasser-  
beseitigung, 1993 (196 S.)
- Band 20     *Werner Hoppe/Martin Schulte (Hrsg.)*  
Rechtsschutz der Länder in Planfeststellungsverfah-  
ren des Bundes – Dargestellt am Beispiel des Denk-  
malschutzes in Nordrhein-Westfalen, 1993 (101 S.)
- Band 19     *Angela Faber*  
Europarechtliche Grenzen kommunaler Wirtschafts-  
förderung – 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 Leidin-  
ger* (Hrsg.)  
Aktuelle Probleme der kommunalen Selbstverwal-  
tung – 10 Jahre Freiherr-vom-Stein-Institut, 1991  
(210 S.)
- Band 16     *Werner Hoppe/Alexander Schink (Hrsg.)*  
Kommunale Selbstverwaltung und europäische In-  
tegration, 1990 (145 S.)
- Band 15     *Paul-Peter Humpert*  
Genehmigungsvorbehalte im Kommunalverfassungs-  
recht, 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 *Hoppe*/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*  
Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982 (104 S.)

Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, in der Fassung des Vorstandsbeschlusses des Landkreistages Nordrhein-Westfalen vom 19. Mai 1981, geändert durch Beschluss vom 28. Januar 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.

## **Impressum**

Herausgeber: Freiherr-vom-Stein-Institut  
Wissenschaftliche Forschungsstelle des  
Landkreistages Nordrhein-Westfalen  
an der Universität Münster  
Aegidiistraße 5, 48143 Münster  
  
(Geschäftsführender Direktor: Professor Dr. Hinnerk  
Wißmann)

Redaktion, Layout: Timo Stadtländer

Kontakt: Telefon: +49 (251) 83 26160  
Fax: +49 (251) 83 26161  
E-Mail: [fsi@uni-muenster.de](mailto:fsi@uni-muenster.de)  
<http://www.jura.uni-muenster.de/de/go/fsi>

Druck: Uniprint Münster, Universitätsstraße 14-16,  
48143 Münster

Auflage: 220 Exemplare

