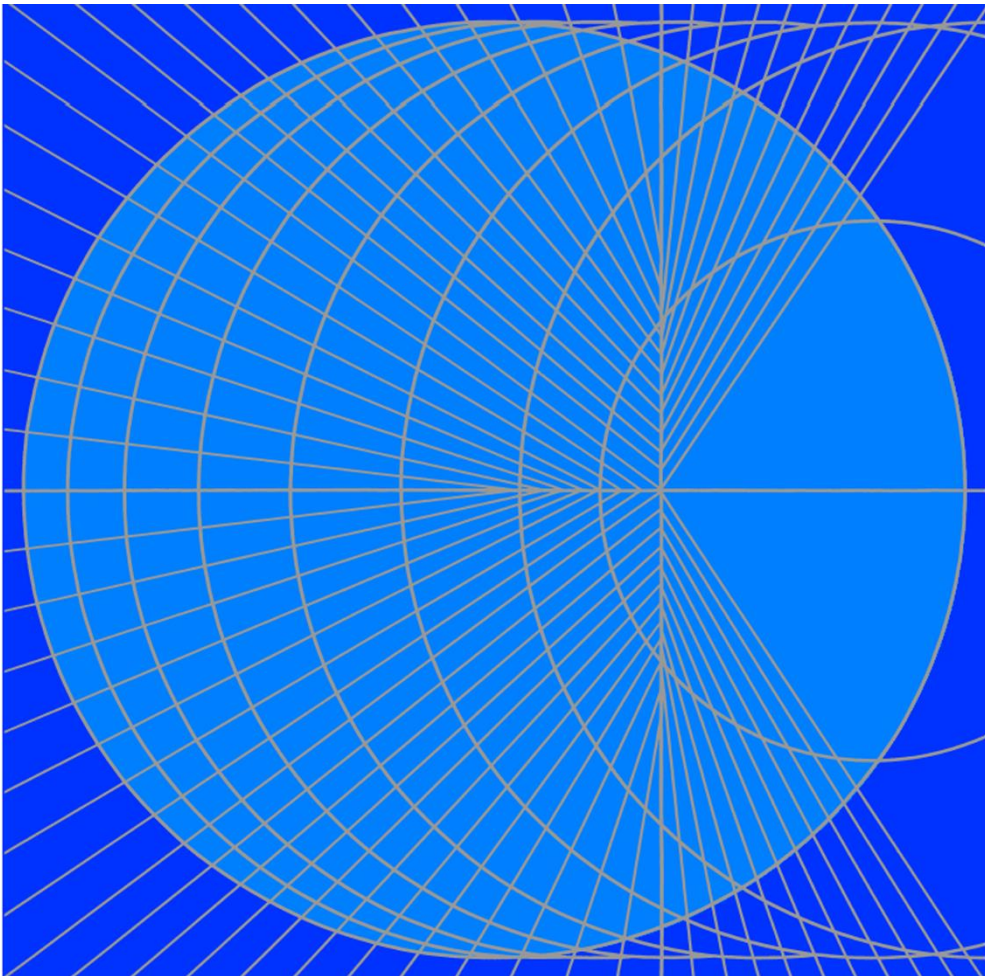


## Freiherr-vom-Stein-Institut

Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages  
Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster

### Tätigkeitsbericht 2023





## Inhaltsverzeichnis

---

---

1	Vorwort.....	2
2	Aufgaben, Stellung und Organisation.....	3
3	Mitglieder des Vorstands .....	5
4	Mitglieder des Beirats .....	7
5	Mitglieder des Kuratoriums.....	8
6	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.....	10
7	Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahr 2023.....	11
8	Veröffentlichungen im Jahr 2023 .....	38
9	Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts .....	41
10	Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts .....	53

Das Jahr 2023 hat keine Beruhigung unserer krisenhaften Zeit gebracht. Im Gegenteil: Von außen wie von innen steht das Modell des freiheitlichen Verfassungsstaats unter großem Druck. Das gilt ganz unmittelbar im ökonomischen Wettbewerb und durch militärische und extremistische Bedrohungen, und das gilt auch in Hinblick auf seine allgemeineren Voraussetzungen, demographisch, ökologisch, finanzverfassungsrechtlich.

Das Freiherr-vom-Stein-Institut führt seit über 40 Jahren Akteure zusammen, die in der Praxis des demokratischen Rechtsstaats wie in seiner akademischen Begleitung Verantwortung tragen. Unsere Arbeit bleibt nicht unberührt von den ernstesten Herausforderungen, denen sich unser Land stellen muss. Sowohl die Dissertationsprojekte wie auch die Vortragsveranstaltungen wollen das ihre dazu beitragen, dass der Staat des Grundgesetzes auch nach 75 Jahren weiterhin als Heimstatt seiner Bürger funktioniert - wozu gehört, dass sorgfältige staatliche Regulierung und gemeinwohlorientierte Rechtsbindung der Bevölkerung zusammenfinden. Die Kreise wie auch das öffentliche Sparkassenwesen sind Orte, an denen der verlässliche, bürgerfreundliche Staat seine Feuerproben zu bestehen hat, im Alltag wie in der Krise. Diese Aufgaben durch wissenschaftliche Analyse und Formate des offenen Austausches zu unterstützen - und damit die Substanz des Verfassungsstaats immer wieder zu erneuern - bleibt der Auftrag des Instituts.

*Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Geschäftsführender Direktor*



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 Universität Münster

Vorsitzender des Senats der 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

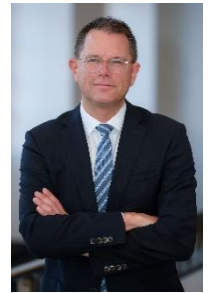
Mitglied des interdisziplinären Exzellenzclusters Religion und Politik an der Universität Münster

Vorstandsmitglied des Centrums für Religion und Moderne (CRM)

Mitglied im Kuratorium der Universitätsgesellschaft Münster e.V.

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 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

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 a.D., Landschaftsverband Rheinland, Köln

Ministerin Silke *Gorißen*, Ministerium für Landwirtschaft und Ver-  
braucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

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

Landesdirektor Dr. Georg *Lunemann*, Landschaftsverband West-  
falen-Lippe, Münster

Professor Dr. Veith *Mehde*, Hannover

Landrat Theo *Melcher*, Olpe

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

Professorin Dr. Astrid *Wallrabenstein*, Frankfurt, Richterin des Bundesverfassungsgerichts

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

Ministerialdirigent a. D. Johannes *Winkel*, Düsseldorf

### Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

**Jan Robert Boertz**

(bis 31.03.2023)

j\_boer09@uni-muenster.de

**Sara Kirchhoff**

(bis 30.04.2023)

sara.kirchhoff@uni-muenster.de

**Fabrice Kunze**

fabrice.kunze@uni-muenster.de

**Vincent Schildt**

vincent.schildt@uni-muenster.de

### Studentische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

**Antonia Bock**

(ab 01.02.2023)

abock1@uni-muenster.de

**Timo Stadtländer**

(bis 31.01.2023)

tstadtla@uni-muenster.de

### Sekretariat

**Jutta Schlüter**

jutta.schlueter@uni-muenster.de

### a) Forschungsprojekte

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

Bearbeiter: Jan Robert *Boertz*



*Bearbeitungsstand: Die Arbeit befindet sich in der Endkorrektur und soll nunmehr im ersten Quartal 2024 abgegeben werden.*

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 veranlassen 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 eingeehten 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 Sparkassen Vorhaben 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 Fi-

nanzaufsicht, Landesdatenschutzbeauftragte als Daten-schutz-aufsicht) 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: Nach Verzögerungen in der redaktionellen Fertigstellung liegt der erste Teil dem Betreuer vor. Die Arbeit soll nunmehr endgültig in der ersten Jahreshälfte 2024 eingereicht werden.*

Den Kommunen obliegt es nach nunmehriger Rechtslage, sich bis zum 01.01.2025 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 der 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 Gesetzessystematik prägen. Die Vielzahl der Rechtsordnungen und Beteiligten führt zu der im öffentlichen Recht typischen Komplexität im Mehrebenensystem.

Im Hauptteil wird erarbeitet, ob, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit die kommunalen Tätigkeiten umsatzsteuerbar 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 Abs. 1 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. Bei der Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 2b Abs. 1 UStG erfolgen Ausführungen zum Verhältnis des materiell-rechtlich vollharmonisierten Umsatzsteuerrechts zum nationalen Verwaltungsrecht. Auch wenn das harmonisierte Umsatzsteuerrecht grundsätzlich 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.

Die Arbeit schließt mit einem Wechsel zur praktischen Perspektive. Es wird erörtert, ob und unter welchen Voraussetzungen für die Landesgesetzgeber ein Handlungsspielraum besteht, wenn sie bestimmte Leistungen aus der Besteuerung ausnehmen möchten. Außerdem wird der Gestaltungsspielraum der Kommunen erläutert, inwieweit sie eine Umsatzbesteuerung vermeiden oder auf das Recht zum Vorsteuerabzug hinwirken können.



## „Geheimschutz in kommunalen Unternehmen“

Bearbeiter: Fabrice Kunze

*Bearbeitungsstand: Die Arbeit am Projekt hat im September 2023 begonnen. Eine umfangreiche Literaturrecherche hat stattgefunden und ein erster Gliederungsentwurf wurde erarbeitet.*

Ein bedeutender Bestandteil der Daseinsvorsorge ist die Sicherung der kritischen Infrastruktur. Viele kommunale Unternehmen sind in unterschiedlichen privatrechtlichen Rechtsformen im Bereich der kritischen Infrastruktur tätig. Bislang herrschte das Verständnis vor, dass sich der Staat transparent zeigt, dieses Transparenzerfordernis bezüglich der eigenen Tätigkeit ist von staatlichen Akteuren in gewissem Umfang bereits aufgrund von Art. 20 Abs. 2 GG gefordert. Doch in Zeiten von Krieg, Spionage und wirtschaftlichen Abhängigkeiten besteht ein wachsendes Interesse daran, bestimmte Informationen zum Schutze der kritischen Infrastruktur nicht zu veröffentlichen, denn Transparenz bietet auch Angriffsfläche. Während ein Krieg in Europa bis vor wenigen Jahren für große Teile der Bevölkerung und Politik undenkbar erschien, ist ein solcher nun in unmittelbarer Nachbarschaft Deutschlands Realität geworden. Die hieraus resultierenden Probleme, unter anderem im Rahmen der Sicherstellung der Gasversorgung, regen dazu an, zu überdenken, welche Informationen die in Privatrechtsform betriebenen kommunalen Unternehmen aufgrund etwaiger Transparenzpflichten veröffentlichen müssen und welche Auswirkungen dies auf neue Gefahren für die kritische Infrastruktur haben kann. Neben Auswirkungen auf die Sicherheitsinfrastruktur sind auch Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Bestand der kommunalen Unternehmen möglich. Insofern scheint es fraglich, ob zur kritischen Infrastruktur zu zählende kommunale Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen

Person des Privatrechts, welche die Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern versorgen, zur Transparenz verpflichtet sein und dadurch den marktwirtschaftlichen Kräften überlassen werden können. Als Gegengröße sind jedoch die Rechte der Bürger zu beachten, die dem kommunalen Unternehmen erst dessen demokratische Legitimität verschaffen und denen sich das Unternehmen in letzter Konsequenz zu verantworten hat. Auch der Presse stehen aufgrund ihrer demokratiekonstitutiven Funktion Auskunftsrechte zu. Letztlich wird insbesondere zu beachten sein, dass sich der Rechtsstaat gerade durch Transparenz auszeichnet.

Die Arbeit beginnt mit einer differenzierten Betrachtung des Verhältnisses von staatlicher Transparenz und Geheimhaltung. Nach klassischem Verständnis richtet sich der Rechtsstatus kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform nach dem Grad der Beherrschung. Sofern der Mehrheitseigner eine staatliche Stelle ist, muss der Staat die öffentlich-rechtlichen Vorschriften einhalten. Doch fraglich ist, ob diese Grundsätze auch hier überzeugen, denn der Staat nimmt den Geheimschutz nicht zum Selbstzweck in Anspruch, sondern versucht hiermit die Versorgungssicherheit der Bevölkerung sicherzustellen. Kann sich der demokratische Staat also *gerade weil* er öffentliche Aufgaben wahrnimmt auf Geheimschutz berufen? Und falls ja, wie lassen sich der grundgesetzlich geschützte Anspruch auf staatliche Transparenz und das Recht auf Verschwiegenheit in einen angemessenen Ausgleich bringen. Hierfür wird herauszuarbeiten sein, welche Bestimmungen zulasten der kommunalen Unternehmen für Transparenz streiten und welche Gegenrechte zugunsten der kommunalen Unternehmen den Schutz der kritischen Infrastruktur ermöglichen oder sogar fordern. In der Praxis erreichen die von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen Auskunftsansprüche aus verschiedenen Richtungen, insbesondere aber von wirtschaftlichen Wettbewerbern, die sich von der Auskunft Wettbewerbsvorteile erhoffen.

Der ursprüngliche Sinn staatlicher Transparenz – Teilhabe des Bürgers an staatlichen Willensfindungsprozessen – wird hierbei freilich zweckentfremdet.

Zudem sollen die Grundstrukturen der öffentlichen Unternehmen dargestellt werden. Hierfür sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform ergründet werden, indem sowohl unionsrechtliche, verfassungsrechtliche als auch einfachrechtliche Vorgaben der Gemeindeordnung(en) beleuchtet werden. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Vorgaben wird eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Problembereichen erfolgen. Hervorzuheben sind dabei die Schwerpunkte der Grundrechtsberechtigung und -verpflichtung, das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation mit der hieraus resultierenden Notwendigkeit von Einflussnahme und Steuerungsmöglichkeiten der Trägerkommune sowie der verfassungsrechtliche Schutz von kommunaler Wirtschaftstätigkeit einerseits und gesellschaftlicher Sicherheit andererseits. Darüber hinaus soll die jeweilige Bedeutung dieser Themen im Kontext der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform untersucht werden.

In einem dritten Schritt beleuchtet dieser Teil den institutionellen Rahmen der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform. Hierzu ist zunächst das Verhältnis von bundesrechtlichem Gesellschaftsrecht zu landesrechtlichem Kommunalrecht anzusprechen, das bisweilen viel Anlass für Diskussionen gegeben hat. Ergänzend soll ein kurzer Überblick über die möglichen Rechtsformen der kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform und die jeweiligen Weisungsrechte und Ingerenzmöglichkeiten der kommunalen Aufgabenträger folgen.

Im zweiten Teil des Forschungsvorhabens sollen Definitionen erarbeitet werden. Hierfür ist sowohl die kritische Infrastruktur als

auch der Begriff des schützenswerten Geheimnisses einschließlich der Frage, wer über die Schutzwürdigkeit des Geheimnisses entscheidet, sowie der Begriff der Sicherheit und kommunaler Daseinsvorsorge zu definieren. Nachfolgend soll herausgestellt werden, ob ein Vergleich mit Geheimschutz in bereits bekannten, freilich staatlichen, Strukturen erfolgen kann. Möglicherweise können aus den Erwägungen, die zum Geheimschutz auf europäischer Ebene, auf Bundesebene (etwa Militär oder Geheimdienst) und auf Landesebene (dort insbesondere Polizei, Justiz und Verfassungsschutz) angestellt werden, allgemeine Grundsätze induziert und sodann auf kommunale Unternehmen in Privatrechtsform übertragen werden.

Im dritten Teil, dem Hauptteil des Forschungsvorhabens, sollen die Informationsansprüche gegenüber kommunalen Unternehmen dargestellt werden. Die Darstellung soll gegliedert nach Anspruchstellern erfolgen. Zunächst dargestellt werden sollen Informationsansprüche des Staates (etwa im Rahmen der Kommunalaufsicht) und intrakommunale Auskunftsansprüche im Gemeinderat. Ebenfalls an dieser Stelle könnte der kommunale Beteiligungsbericht sowie das Haushaltsgrundsätzegesetz bedeutsam sein. Sodann sollen die Informationsansprüche privater juristischer oder privater natürlicher Personen beleuchtet werden. Diese können sich aus verschiedenen Rechtsquellen ergeben, möglicherweise etwa direkt aus den Grundrechten oder dem Demokratieprinzip, aber auch aus dem Anspruch auf Öffentlichkeit von Ratssitzungen und Gerichtsverhandlungen, aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz, aus dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz und auch aus Spezialgesetzen wie etwa dem Aktienrecht. Ferner kann die Presse auskunftsbe-rechtigt sein. Bestimmt werden muss außerdem, wer jeweils auskunftsverpflichtet ist, gegebenenfalls auch welcher Rechtsweg zu beschreiten ist.

Diesen Auskunftsansprüchen gegenübergestellt werden sollen die Verschwiegenheitsgründe der kommunalen Unternehmen. So kann trotz grundsätzlicher Öffentlichkeit von Ratssitzungen die Öffentlichkeit bei der Erörterung einzelner Fragen ausgeschlossen werden, Ratsmitglieder unterliegen Verschwiegenheitspflichten und auch der Verwaltungsprozess kennt Geheimschutzmöglichkeiten. Auch das Geschäftsgeheimnisgesetz schützt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – die freilich nur einen geringen Teil dieses Forschungsvorhabens ausmachen –, ferner geben Aktienrecht und GmbH-Recht Verschwiegenheitsmöglichkeiten. Weiter soll untersucht werden, ob sich Geheimschutz möglicherweise auch aus § 6 GO NRW, § 4 KrO NRW oder aus Spezialgesetzen wie dem BStG, EnWG oder WHG ergeben kann.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, differenzierte Antworten auf diese Fragestellungen zu finden und herauszustellen, ob, und wenn ja, inwiefern die Kommunen in privatrechtlichen Unternehmen in herausfordernden Situationen und insbesondere zum Schutz der kritischen Infrastruktur besonders schützenswerte Informationen geheim halten können.

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

Bearbeiter: Vincent Schildt



*Bearbeitungsstand: Die Arbeit am Forschungsprojekt begann im August 2021. Die Bearbeitung des ersten Teils war zu Beginn des Jahres 2023 abgeschlossen. Seitdem erfolgte die vertiefte Auseinandersetzung mit und Darstellung der Verteilung der Aufgaben und Befugnisse von EZB und BaFin innerhalb des SSM. Aktuell wird die Vereinbarkeit der Annahme einer ausschließlichen Zuständigkeit der EZB, einhergehend mit einer Rückdelegation von Befugnissen auf die BaFin durch den europäischen Gesetzgeber, mit dem Unionsprimärrecht erarbeitet. Mitte des Jahres soll die Bearbeitung des Projekts abgeschlossen und die Arbeit eingereicht 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 Bankenaufsicht, 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 grundsätzlich 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 mikro- und makroprudentiellen 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, an Umsatz aber hinter den bedeutenden Instituten zurückbleiben. In Bezug auf die weniger bedeutenden Institute übt die EZB die „Aufsicht über das Funktionieren des Systems“ aus und beaufsichtigt die Institute auf diese Weise indirekt.

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 in einem ersten Teil die Grundbegriffe der Aufsicht und Regulierung, sowie der Bankenaufsicht erläutert und die Entwicklung der bestehenden Strukturen der Bankenregulierung und -aufsicht in der Europäischen Union dargestellt. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf die organisatorischen Grundlagen des SSM, inklusive seiner Entscheidungsfindungsmechanismen, gelegt.

Anschließend wird auf die Verteilung der Vollzugskompetenz im Mehrebenensystem der Union im Allgemeinen und im SSM im Speziellen eingegangen. Die Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden wird durch die SSM-VO und die zugehörige Rahmenverordnung vorgenommen. In diesem Zusammenhang zeigt sich die Vielschichtigkeit der Rolle, welche die EZB als Aufsichtsbehörde im SSM einnimmt. Im Rahmen der mikroprudentiellen Aufsicht wird sie einerseits als Wirtschaftsaufsicht direkt gegenüber den beaufsichtigten Kreditinstituten tätig. Andererseits soll sie als Verbundaufsicht, und damit Staatsaufsicht im weiteren Sinne, das Funktionieren des SSM als Aufsichtssystem sicherstellen und verfügt in diesem Kontext auch über Eingriffsbefugnisse gegenüber der BaFin als nationale Aufsichtsbehörde. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung des Zuständigkeitswechsels zwischen EZB und nationalen Behörden. Mit dem Selbsteintrittsrecht gem. Art. 6 Abs. 5 lit. b SSM-VO besteht für die EZB die Möglichkeit von der grundlegenden Aufgabenverteilung abzuweichen und die Aufsicht über weniger bedeutende Institute an

sich zu ziehen. Zusätzlich zur mikroprudentiellen Aufsicht wird die EZB im Rahmen der makroprudentiellen Aufsicht neben den dafür zuständigen nationalen Behörden als Systemaufsicht tätig.

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der vorangegangenen Analyse der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung wird die SSM-VO im Hinblick auf die These der Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit der EZB im SSM untersucht. Dabei wird die einschlägige 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 ausgeht, betont das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur europäischen Bankenunion die originär auf nationalem Recht beruhende Zuständigkeit der BaFin. Die unterschiedlichen Positionen werden auf ihre Konsequenzen für die Aufsichtstätigkeit im SSM untersucht und eine Auslegung der SSM-VO vorgenommen. Diese wird auf ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Primärrecht überprüft; insbesondere der Vereinbarkeit mit der Rechtsgrundlage der SSM-VO, Art. 127 Abs. 6 AEUV, sowie mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

## b) Veranstaltungen

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

*Öffentlicher Personennahverkehr – Die Rolle der Kreise im 49-Euro-Land*

Von Vincent *Schildt*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Freiherr-vom-Stein-Institut, leicht veränderte Fassung in EILDIENTST LKT NRW, Nr. 11/2023, S. 408-409.

*Am 21. September 2023 fand in Münster im Rahmen der Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ eine Veranstaltung des Freiherr-vom-Stein-Instituts zum Thema „Öffentlicher Personennahverkehr – Die Rolle der Kreise im 49-Euro-Land“ statt.*



v.l.n.r.: Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Freiherr-vom-Stein-Institut, Volker Wentz, Geschäftsführer VDV NRW, Prof. Dr. Matthias Knauf LL.M.Eur., Friedrich-Schiller-Universität Jena, Landrat Theo Melcher, Kreis Olpe, Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein, LKT NRW.

Der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Professor Dr. Hinnerk Wißmann, begrüßte vorweg alle Anwesenden, die sich im Hörsaalgebäude der Universität Münster eingefunden hatten. In seiner Einführung hob er zunächst die Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs hervor. Die Klimakrise erfordere die Verkehrswende und damit die Absenkung des motorisierten Individualverkehrs. Mit dem Deutschlandticket gebe es nun erstmalig ein flächendeckendes Ticket für den gesamten ÖPNV. Dies sei durchaus Grund für Optimismus, werfe – von der Sicherung der Qualität des Angebots bis zum Ausbau des Schienennetzes – jedoch auch zahlreiche Anschlussfragen auf. Typisch für das föderale Mehrebenensystem in Deutschland stelle sich nicht zuletzt vordringlich die Frage der nachhaltigen Finanzierung. Denn es bestehe wie üblich eine Differenz zwischen gesetzlicher Aufgabendefinition, Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeit. Ziel der heutigen Veranstaltung sei es, das Projekt Deutschlandticket im Hinblick auf die Rolle der Kreise zu analysieren und so einen genaueren Blick auf das Gesamtprojekt zu gewinnen. Anschließend stellte Professor Dr. Wißmann die Referenten kurz vor.

Als erster Vortragender trat Professor Dr. Matthias Knauff, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht, und Leiter der Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, an das Rednerpult. In seinem Vortrag stellte er zunächst die rechtlichen Grundlagen des Deutschlandtickets vor und ging anschließend auf die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem europäischen Beihilferecht ein. Eine unionsrechtskonforme Ausgestaltung sei derzeit nicht gegeben, aber möglich. Für die Kreise sei das Deutschlandticket aktuell mit erheblichen rechtlichen und finanziellen Risiken verbunden. (EILDIENTST LKT NRW Nr. 11/2023, S. 410 ff.)

Im Anschluss ergriff Volker Wente, Geschäftsführer der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), das Wort. Nach der Präsentation von Daten zur Nutzung und zum Finanzbedarf des Deutschlandtickets beleuchtete er die aktuelle Organisation des Projektes. Die Steuerung und Regelung des Deutschlandtickets im Wege der Selbstorganisation erachtete er als gescheitert und forderte eine Organisation mit verbindlicher Regelung von Rechten und Pflichten. Als mögliche Ausgestaltung plädierte er für die Gründung einer Genossenschaft mit allen Erlösverantwortlichen des ÖPNV als Mitgliedern. (EILDIENTST LKT NRW Nr. 11/2023, S. 412 ff.)

Abschließend steuerte Theo Melcher, Landrat des Kreises Olpe, die Perspektive der Kreise zum Deutschlandticket bei. Als großen Vorteil für die Bürgerinnen und Bürger hob er dabei die durch das Ticket gewonnene Nutzerfreundlichkeit hervor. Zugleich mahnte er die Sicherung der Finanzierung durch Bund und Land an, zeigte sich bezüglich der Weiterführung des Tickets jedoch optimistisch. (EILDIENTST LKT NRW Nr. 11/2023, S. 415 ff.)

Auf die Vorträge der Referenten folgte eine Diskussionsrunde unter der Leitung von Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Den Auftakt bildete eine Frage von Professorin Dr. Dörte Diemert, Stadtkämmerin von Köln. Diese hob zunächst die Bedeutung des Themas auch für die Stadt Köln und go.Rheinland als Aufgabenträger hervor. Selbst bei einer Preiserhöhung für die sonstigen Tarife bestehe eine Finanzierungslücke von rund 100 Millionen Euro für das gesamte Ruhr-Rheinland, davon 25 Millionen für die Stadt Köln. An Landrat Melcher richtete Sie die Frage, ob es in Olpe die Bereitschaft gebe das Deutschlandticket bei Fehlen einer auskömmlichen Finanzierung zum Ende des Jahres aufzukündigen.

Der Landrat bestätigte dies. Eine Verlängerung sei ohne abgesicherte Finanzierung durch Bund und Land angesichts des aktuellen Kreishaushaltes nicht möglich.

Auf Nachfrage von Professorin Dr. Diemert äußerte sich Herr Wente zu einer von Landesverkehrsminister Oliver Krischer ins Gespräch gebrachten Drittnutzerfinanzierung ablehnend. Es könne nicht sein, dass der politische Erfolg beim Bund lande und die Länder die Finanzierung auf die Kommunen abwälzen. Die Möglichkeit einer Drittnutzerfinanzierung sei angesichts langer Umsetzungsfristen nicht schnell genug umsetzbar und auch nicht ergiebig genug. Entsprechende Mittel würden zudem im Hinblick auf steigende Personalkosten und Kraftstoffpreise vorrangig für die Finanzierung des Bestandsverkehrs benötigt.

Von Herrn Dr. Klein darauf angesprochen, ging Professor Dr. Knauff noch einmal vertieft auf die aktuelle Unionsrechtswidrigkeit des Deutschlandtickets und die Gefahr eines Eingreifens der EU-Kommission ein. Auch wenn eine zeitliche Prognose hier nicht möglich sei, sei mittelfristig mit deren Tätigwerden zu rechnen. Je länger die aktuelle Ausgestaltung unverändert bleibe, desto gefährlicher werde es. Angesichts leerer Kassen in Ostdeutschland halte er einen mit der Finanzierung verbundenen Anwendungsbeehl seitens des Bundes für das Bestehen des Deutschlandtickets für zwingend.

Bezüglich der von Herrn Wente vorgeschlagenen Schaffung einer Genossenschaft zur Organisation des Deutschlandtickets meldete Professor Dr. Janbernd Oebbeke Zweifel an. Bei rund 1500 Akteuren halte er die freiwillige Teilnahme aller Beteiligten an einer solchen Genossenschaft für ausgeschlossen. Hier brauche es eine verbindliche Vorgabe. Angesichts der fragmentierten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sei eine Änderung des Grundgesetzes in Betracht zu ziehen. Hinsichtlich des aktuellen Systems

schloss er sich der Kritik von Herrn Wentе an. Das System sei extrem aufwendig und die gleichen Aufgaben würden von verschiedenen Akteuren überflüssigerweise mehrfach bearbeitet. Eine vernünftige Lösung werde wohl mit kommunalen Kompetenzeinheiten verbunden sein. Herr Wentе zeigte sich optimistisch, dass sich mit einer Finanzierungsregelung auch die Bereitschaft der Aufgabenträger finde, für die Organisation des Deutschlandtickets zusammenzuarbeiten. Eine bundesgesetzliche Regelung halte er hier nicht für notwendig.

Professor Dr. Wißmann warf abschließend die Frage auf, ob die Finanzierung des Deutschlandtickets auch über einen Bürgerbeitrag denkbar sei, angelehnt an die Finanzierung des Semestertickets für Studierende an den Universitäten. Professor Dr. Knauff erachtete solche alternativen Finanzierungsmöglichkeiten grundsätzlich für denkbar und rechtlich konstruierbar. Jedoch bewege man sich hier auf der Ebene des Bundes. Er halte es für einen grundlegenden Konstruktionsfehler die Verantwortung sowohl in der Sache als auch in der Finanzierung auf die kommunale Ebene durchzureichen. Wenn man ein Angebot wolle, was den Namen Deutschlandticket auch verdient habe, müsse man auf Bundesebene nach geeigneten Kompetenzgrundlagen schauen. Die rechtliche Ordnung des ÖPNV und die über Jahre entwickelten Strukturen bedürften einer allgemeinen Reform. Herr Wentе äußerte seine Zweifel an einer Finanzierung über eine solche Sonderabgabe. Mit dem Ticketkauf verbinde der Kunde gedanklich legitimer Weise auch das Recht für seine Zahlung eine gewisse Qualität zu verlangen. Diese Leistungsbeziehung gehe bei der Finanzierung rein durch Steueraufkommen oder eine Sonderabgabe verloren, worunter langfristig die Qualität leide. Er halte ein solches Vorhaben zudem für politisch nicht umsetzbar. Landrat Melcher lehnte es ab mittels einer Sonderabgabe im ländlichen Raum den Verkehr in den Städten zu finanzieren. Abschließend hob er

hervor, dass es beim Thema Verkehrswende mit der Einführung des Deutschlandtickets nicht getan sei. Voraussetzung dafür sei in erster Linie der Ausbau des verkehrlichen Angebots, welches im ländlichen Raum momentan nicht ausreiche.

Herr Dr. Klein beendete die Veranstaltung mit dem Dank an alle Beteiligten und Zuhörer.

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

*Die Nutzung und Belastung von Wasser und Boden*

Von Vincent *Schildt*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Freiherr-vom-Stein-Institut (Dokumentation im EILDienst folgt).

*Im Rahmen der Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ fand am 23. November 2023 in Münster eine Veranstaltung des Freiherr-vom-Stein-Instituts zum Thema „Die Nutzung und Belastung von Wasser und Boden“ statt.*

Zu Beginn der Veranstaltung hieß Professor Dr. Hinnerk Wißmann, der Geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, alle Anwesenden im Senatsaal des Münsteraner Schlosses Willkommen.

Nach einer kurzen Vorstellung der Vortragenden, übergab er das Wort an Silke Gorißen, Ministerin für Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, welche zum Thema „Belastung mit Düngemitteln und Gülle – Lösungswege aus Sicht des Landes Nordrhein-Westfalen“ referierte.

Anschließend trat Professor Dr. Matthias Reinhardt, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Trier und Direktor des Instituts Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht, an das Rednerpult. Sein Redebeitrag stand unter

dem Titel: „Landwirtschaft und Wasserrecht – Aktuelle Rechtsfragen bei Düngung, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und landwirtschaftlicher Beregnung“.

An die Vorträge schloss sich eine Diskussionsrunde unter der Leitung von Dr. Martin Klein, dem Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, an. Im Rahmen seiner Anmoderation fasste Dr. Klein Erkenntnisse aus den Wortbeiträgen der Vorredner zusammen und warf die Frage nach der Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben auf.

Dazu steuerte zunächst Jan Schulze Hobbeling-Terhardt, gelernter Landwirt und Ehrenamtlicher im regionalen Wasser- und Bodenverband, seine Perspektive aus der Verbandspraxis bei. Die Kontrollen seien für die Landwirte von großer Bedeutung und würden auch auf Versammlungen immer wieder thematisiert. Besonders die Kürzung von Agrarförderbeihilfen der EU sei ein „scharfes Schwert“, welches für die Betroffenen erhebliche Konsequenzen habe.

Anschließend erläuterte Dr. Jons Eisele vom Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen die Organisation des Vollzugs. Die für die Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe zuständige Fachbehörde sei der Direktor der Landwirtschaftskammer in seiner Funktion als Landesbeauftragter. Die Kontrolle lasse sich in drei Säulen einteilen: Die systematische Kontrolle, die anlassbezogene Kontrolle und die Konditionalität-Kontrolle, ehemals Cross-Compliance. Mit den die systematische Kontrolle betreffenden Rechtsänderungen der letzten Jahre, habe der Dokumentationsaufwand für die Landwirte erheblich zugenommen. Die Dauer einer Überprüfung rangiere je nach Größe des Betriebs von zwei Stunden bis zu einer Woche, die verhängten Bußgelder gingen von 50 bis 1,5 Millionen Euro. Im Fall der Konditionalität-Kontrolle drohe für die

Landwirte zudem die angesprochene Prämienkürzung – für die Betroffenen meist noch gravierender als die Verhängung von Bußgeldern. Bei der Personalausstattung stehe man mit ungefähr 15 Kontrolleuren im Bereich Nitrat- und Düngerechtskontrollen an der Spitze der Bundesländer.

Professor Dr. Wißmann richtete an Professor Dr. Reinhardt die Frage, ob es im internationalen Vergleich Mitgliedstaaten gebe, die mit den europäischen Anforderungen besser zurecht kommen würden als dies in Deutschland der Fall sei. Dieser bestätigte, dass es Mitgliedstaaten gebe, die mit den Vorgaben keine Schwierigkeiten hätten. Professorin Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück, merkte dazu an, dass andere EU-Staaten nicht die gleichen Probleme mit sehr intensiver Landwirtschaft hätten wie Deutschland. Es könne sein, dass diese Mitgliedstaaten nicht die gleichen Düngeprobleme hätten – aber auch nicht den gleichen Lebensmitteleertrag. Professor Dr. Reinhardt ergänzte, dass im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auch Spielräume für die Mitgliedstaaten bestehen. Nicht alle EU-Länder hätten sich die gleichen anspruchsvollen Ziele gesetzt wie die Bundesrepublik.

Professorin Dr. Cancik nahm anschließend auf die gestiegenen Dokumentationspflichten Bezug. Man dürfe nicht vergessen, dass man aus einer tatsächlichen Umweltverschmutzungssituation komme, in der viele Jahre versäumt worden wäre, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Dadurch, dass lange nicht gehandelt wurde, gebe es jetzt wenig Umstellungszeit. An der schon erfolgten Veränderung der Verhältnisse hätten auch die Gerichtsentscheidungen und Rechtsänderungen der letzten Jahre ihren Anteil. Auch Dr. Eisele bestätigte, dass die Düngeverordnung ihren Teil dazu beigetragen habe, das Bewusstsein für die Problematik zu verändern. Er hob dabei auch die Bedeutung der Erhöhung des Stickstoffpreises und des Rückgangs der Viehhaltung

hervor, welche sich stärker auf das Düngeverhalten ausgewirkt hätten als ordnungsrechtliche Maßnahmen.

Professor Dr. Reinhardt ging auf Anregung von Professorin Dr. Cancik noch einmal vertieft auf die Angemessenheit der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie vor dem Hintergrund des Klimawandels ein. Durch den Klimawandel werde das Grundwasser auch ohne Entnahmen weniger. Dies stelle in Frage, ob das Gleichgewicht des Grundwasserspiegels noch der richtige Bezugspunkt für die Bestandsaufnahme in der Wasserrahmenrichtlinie sei. Das Grundwasser durch die Entnahme aus dem Hochwasser oberirdischer Gewässer auf dem Stand der 90er-Jahre zu halten, sei nur eine begrenzte Zeit möglich. Er würde sich hier eine Äußerung der zuständigen Normsetzungsorgane wünschen. Eine konzeptionelle Regelung für die Dürreproblematik enthalte die Wasserrahmenrichtlinie bislang nicht.

Professor Dr. Patrick Hilbert, Universität Münster, stellte an Professor Dr. Reinhardt die Frage, woran es liege, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nicht erreicht würden. Sollte dies allein an den Kosten liegen, müsse man sich die Frage stellen, ob Kosten im Zusammenhang mit dem Klimawandel und seinen Folgen nicht eine Last seien, die die Gemeinschaft tragen müsse. Professor Dr. Reinhardt erläuterte die hochambitionierten Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Um diese zu erreichen bräuchte man eine große Summe Geld, welche in den Umweltetats nicht zur Verfügung stehe. Konsequenz sei, dass man versuche das Finanzierungsproblem über Umwege, etwa den Wasserpreis, zu lösen.

Dr. Annette Kleinschnittger, Vorsitzende RichterIn am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, berichtete von ihren Erfahrungen im Zusammenhang mit der Einleitung von Schadstoffen. Im Zuge dessen warf sie die Frage auf, ob der nied-

rige Preis der Abwasserabgabe einen Fehlanreiz für die betroffenen Unternehmen darstelle. Richtig teuer werde es erst, wenn bei der Kontrolle festgestellt werde, dass die in der Genehmigung enthaltenen Werte nicht eingehalten werden. Sie wies zudem auf die Problematik der steigenden Zahl an Gewässerrandstreifen hin, welche aufgrund des dort geltenden Düngeverbots für die Landwirte nicht mehr bewirtschaftungsfähig seien. Dr. Eisele bestätigte das Dilemma, wies aber darauf hin, dass der Umgang mit Gewässerrandstreifen in Deutschland einer der wesentlichen Kritikpunkte des EuGHs in seinem Urteil zur Wasserrahmenrichtlinie gewesen sei.

Dr. Christian Steenpaß vom Umweltamt des Kreises Wesel knüpfte an den von Ministerin Gorißen erwähnten Begriff der Sippenhaft an und stellte in Frage, ob eine Verbesserung der Qualität des Grundwasserkörpers im Hinblick auf die Nitratbelastung mit der vom Ministerium präferierten Methode der individuellen Anknüpfung an den einzelnen Betrieb und dessen Werte zu erreichen sei. Dr. Eisele bekräftigte den Standpunkt des Ministeriums. Es sei schlecht zu rechtfertigen, dass ein Betrieb der keine Verbesserungsmöglichkeit mehr aufweise die gleichen Anforderungen erfüllen müsse, wie ein Betrieb der die mögliche Eintragsreduktion noch nicht ausgereizt habe. Deswegen solle für jeden Betrieb individuell ein maximal verfügbarer Nitratüberschuss berechnet werden, der garantiere, dass die maßgeblichen Grenzwerte eingehalten werden.

Zum Abschluss der Diskussion sprach Dr. Markus Faber, Hauptreferent am Landkreistag Nordrhein-Westfalen, das realistische Potential technischer Lösungen bei der Düngung an. Dr. Eisele betonte erneut das enorme Potential an Effizienzgewinnen. Dass sich die Effizienz in den letzten sechs bis acht Jahren bereits deutlich gesteigert hat, ließe auch der im Dreijahrestakt erscheinende Nährstoffbericht der Landwirtschaftskammer erkennen.

Herr Dr. Klein beendete die Veranstaltung mit dem Dank an alle Beteiligten und das Auditorium.



v.l.n.r.: Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein, LKT NRW, Silke Gorißen, Ministerin für Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Professor Dr. Matthias Reinhardt, Uni Trier, Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Freiherr-vom-Stein-Institut.

### a) Professor Dr. Hinnerk Wißmann

Staats- und Verwaltungsrecht Nordrhein-Westfalen, derz. 32. Aufl. 2023 (Textbuch Deutsches Recht, C. F. Müller), VII, 804 S.

Verwaltung durch digitale Kommunikation, DVBl 2023, S. 200 – 204.

Gesetzgebung als Schnellschuss, F.A.Z. vom 05.07.2023, S. 12.

Verwaltungsrecht, 2023 (Lehrbuch Mohr Siebeck), XXV, 518 S.

Gleichstellung von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als Aufgabe staatlicher Religionspolitik?, in: Essener Gespräche 58, 2023, S. 84–100.

### b) Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Institutionalisierte Akteure staatlicher Religionspolitik, in: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Religionspolitik, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 58 (2023), S. 130–148).

Drei Argumente gegen professoralen Frust nach parlamentarischen Anhörungen, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Band 71, hg. von Oliver Lepsius/Angelika Nußberger/Christoph Schönberger/Christian Waldhoff/Christian Walter, Tübingen 2023, S. 429–435.

Ein rechtlicher Blick auf das Deutschland-Ticket – Eine Revolution im Nahverkehr?, NVwZ 2023, S. 895–898.

„Die Sparkassenaufsicht bedarf handhabbarer rechtlicher Maßstäbe“, Interview, Die digitale Bank 2023, 342 ff., H. 8, S. 12 ff.

Werner Hoppe (1930 – 2009); in: Michael Kilian/ Heinrich A. Wolff/ Peter Häberle, Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, Nachtragsband Deutschland – Österreich – Schweiz, Berlin, 2023, S. 103–112.

Der Rettungsdienstbedarfsplan nach § 12 RettG NW und die kreisangehörigen Gemeinden, VR 2023, S. 397–402.

Die Eingliederungshilfe und das Kommunalrecht der Länder, NVwZ 2023, S. 1869–1872.

### **c) Dr. Martin Klein**

Kommentierung der Artikel 78 und 79 Landesverfassung NRW; in: Markus Ogorek / Barbara Dauner-Lieb (Hrsg.), BeckOK Beck'scher Online-Kommentar Verfassung NRW.

Jetzt ist die Zeit für verstärkte landesseitige Unterstützung im Bevölkerungsschutz,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 1-2/2023, S. 1.

Krankenhausplanung: Die Menschen im kreisangehörigen Raum haben einen Anspruch auf gleichwertige medizinische Versorgung,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 3/2023, S. 65.

Die Kreisfinanzen in Zeiten multipler Krisen,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 3/2023, S. 69 – 75 (gemeinsam mit Marcel Kreutz).

Deutschlandticket: Große Chance mit handwerklichen Fehlern,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 4/2023, S. 121.

Wer macht die Arbeit? Bedrohlicher Personalmangel in den Kommunalverwaltungen und Lösungsperspektiven,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 5/2023, S. 169.

Entwurf eines Gebäudeenergiegesetzes: Realitäten des kreisangehörigen Raums mitbedenken,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 6/2023, S. 225.

Abbau der kommunalen Kassenkredite in NRW: Agenda zur Unzeit,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 7-8/2023, S. 289.

Bund gefährdet die Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 9/2023, S. 345.

Entwurf des Wachstumschancengesetzes: Erhebliche Risiken für die finanzielle Stabilität der Kommunen,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 10/2023, S. 377.

Zusätzliche Bürokratie schaffen statt Armut bekämpfen: Kindergrundsicherung verfehlt Ziel,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 11/2023, S. 405.

Nach dem Urteil aus Karlsruhe: Kommunen sind auf verlässliche Finanzierung angewiesen,  
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 12/2023, S. 441.

## 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 Vor-  
stand, Verwaltungsrat und Träger, 2023 (255 S.)
- Band 77     Thomas *Lebe*  
Rechtliche Vorgaben für die Besetzung der Verwal-  
tungsräte kommunaler Sparkassen, 2021 (361 S.)
- Band 76     Kai *Peters*  
Abwicklung öffentlich-rechtlicher Sparkassen im ein-  
heitlichen 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-recht-  
lichen 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 Girover-  
bände – Eine systematische Darstellung, 2011 (309  
S.)
- Band 65     Katharina *Kallerhoff*  
Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger contra pri-  
vate Abfallwirtschaft – Aktuelle rechtliche Entwick-  
lungen unter besonderer Berücksichtigung der ge-  
werblichen Sammlungen von verwertbaren Sekun-  
därrohstoffen, 2011 (310 S.)
- Band 64     Carsten *Lund*  
Private in der Sparkassen-Finanzgruppe? Zum Ver-  
bleib materiell voll- und teilprivatisierter Landesban-  
ken im Haftungsverbund, 2010 (181 S.)
- Band 63     Jan Stefan *Lüdde*  
Sparkassenrecht der Länder – Bestand und Entwick-  
lung seit 1949, 2010 (232 S.)
- Band 62     Anna *Roth*  
Die allgemeine Lebensmittelüberwachung als Instru-  
ment des Verbraucherschutzes – eine systematische  
Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der  
Rechtslage und der Organisationsstrukturen in Nord-  
rhein-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 Verwaltungsreform – 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 Sparkassen und Landesbanken unter besonderer Berücksichtigung des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes, 2006 (204 S.)
- Band 56     *Janbernd Oebbecke/Dirk Ehlers/Martin Klein/Theresia Theurl/Dörte Diemert* (Hrsg.)  
Perspektiven für Sparkassen und Genossenschaftsbanken – Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts und des Instituts für Genossenschaftswesen am 17. Oktober 2005 in Münster, 2006 (128 S.)
- Band 55     *Andrea Becker*  
Die Entwicklung des Personalvertretungsrechts in Nordrhein-Westfalen – eine Untersuchung der wesentlichen 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 Organisations-  
form im kommunalen Wirtschaftsrecht von Nord-  
rhein-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 Sozialhilfaufgaben 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 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: Antonia Bock, Fabrice Kunze, Vincent Schildt

Kontakt: Telefon: +49 (251) 83 26160  
Fax: +49 (251) 83 26161  
E-Mail: [fsi@uni-muenster.de](mailto:fsi@uni-muenster.de)  
Internet: [uni.ms/fsi](http://uni.ms/fsi)

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

Auflage: 220 Exemplare



