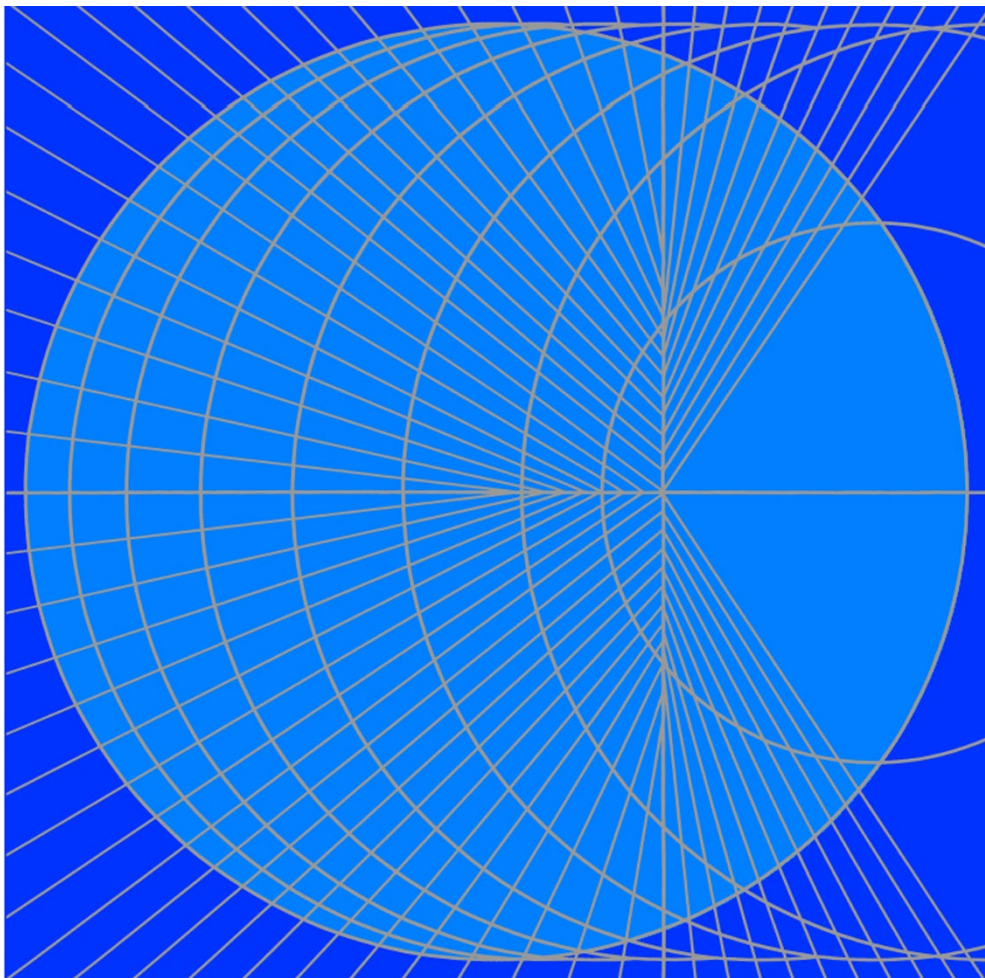


## Freiherr-vom-Stein-Institut

Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages  
Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster

### Tätigkeitsbericht 2025





## **Inhaltsverzeichnis**

---

---

1   Vorwort.....	2
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 2025.....	12
8   Veröffentlichungen im Jahr 2025 .....	35
9   Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts .....	38
10   Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts .....	50

Das Frühjahr 2026 sieht die Welt und ihre bisherige Ordnung in Aufruhr: Ganz unverhüllt ist das Recht des Stärkeren zur Methode der internationalen Politik geworden, der eigene Vorteil für den Moment scheint wichtiger als der Schaden für andere, der letztlich jedoch alle trifft. Was hat das mit der Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts zu tun? Alles hängt mit allem zusammen – das ist einer der Lehrsätze der politischen Praxis, und dessen Richtigkeit reicht bis in die Grundlagenarbeit des Instituts: Von der Finanzausstattung der kommunalen Familie über die Fragen der kritischen Infrastruktur bis zu den Fragen der digitalen Arbeitsfähigkeit der Sparkassen sind die Vorgaben der aktuellen Politik immer weniger verlässlich regelbasiert, und auch mit diesem Umstand muss eine wissenschaftliche Analyse umgehen. Erfreulich ist, dass auch weiterhin die Beiträge aus dem Institut – genannt seien die Vortragsveranstaltung zur Beigeordnetenverfassung der Kreise und die Dissertation zur Umsatzbesteuerung im kommunalen Bereich – in der Bundes- und Landespolitik gut erkennbar vernommen werden.

Nach einer weiteren abgeschlossenen Doktorarbeit wurde im Institut nunmehr wieder die Regelgröße von drei Referenten erreicht, die dank der großzügigen Unterstützung des Sparkassenverbands Westfalen-Lippe und des Landkreistages NRW ihre wissenschaftliche Expertise in die Arbeit des Instituts einbringen. Diese über Jahrzehnte gewachsene Struktur ist Anlass zu großer Dankbarkeit, da auch im Bereich der Wissenschaft vielerorts die kurzfristige Projektorientierung in den Vordergrund drängt.

Durch die Kommunalwahlen im Herbst 2025 hat sich die Zusammensetzung der Gremien des FSI satzungsgemäß verändert. Wir danken den ausscheidenden Landräten Dr. Andreas Coenen (Viersen), Olaf Schade (Ennepe-Ruhr-Kreis) und Frau Ministerin Silke

Gorißen sowie Herrn Krumme, Vorstandsvorsitzender der Sparkasse Westmünsterland, für ihre langjährige treue Verbundenheit und Unterstützung der Institutsarbeit. Und wir freuen uns zugleich, die Landräte Heinrich Frieling (Soest), Bennet Gielen (Viersen), und Christoph Gerwers (Kleve) sowie Professor Dr. Marcel Krumm, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht in Münster und Dr. Annegret Saxe von der Sparkasse Münsterland Ost neu in den Gremien des FSI begrüßen zu dürfen – danke, dass Sie dazu bereit sind, zu der Verbindung von Wissenschaft und Praxis beizutragen, und auf gute Zusammenarbeit!

*Professor 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, insbesondere Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht an der Universität Münster

Vorsitzender des Senats der Universität Münster

Mitglied des Justizprüfungsamts bei dem Oberlandesgericht Hamm (Vorsitzender Prüfer)

Vorsitzender der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer sowie Mitglied der Vereinigung für Verfassungsgeschichte

Mitglied der Landessynode der Evangelischen Kirche von Westfalen

Mitglied des interdisziplinären Exzellenzclusters Religion und Politik an der Universität Münster

Vorstandsmitglied (stv. Sprecher) 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 Verbraucherwissenschaften, Studien zum Schul- und Bildungsrecht

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

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  
(bis 31.10.2025)

Landrat Heinrich *Frieling*, Soest  
(ab 18.11.2025)

Landrat Dr. Olaf *Gericke*, Warendorf

Landrat Bennet *Gielen*, Viersen  
(ab 18.11.2025)

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Münster

Landrat Olaf *Schade*, Ennepe-Ruhr-Kreis  
(bis 31.10.2025)

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

Landrat Christoph *Gerwers*, Kleve  
(ab 18.11.2025)

Ministerin Silke *Gorißen*, Ministerium für Landwirtschaft und Ver-  
braucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen  
(bis 31.10.2025)

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

Professor Dr. Winfried *Kluth*, Halle (Saale)

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

Professor Dr. Marcel *Krumm*, Münster  
(ab 12.03.2025)

Heinrich-Georg *Krumme*, Vorsitzender des Vorstands der Spar-  
kasse Westmünsterland, Dülmen  
(bis 30.06.2025)

Professorin Dr. Pia Annika *Lange*, LL.M. (UCT), Bremen

Rainer *Langkamp*, Vorsitzender des Vorstandes der Kreissparkasse Steinfurt, Steinfurt

Landesdirektor a.D. Matthias *Löb*, Münster

Landesdirektor Dr. Georg *Lunemann*, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster

Professor Dr. Veith *Mehde*, mag. rer. publ., Hannover

Landrat Theo *Melcher*, Olpe

Professor Dr. Hermann *Pünder*, LL.M. (Iowa), Hamburg

Dr. Annegret *Saxe*, Mitglied des Vorstandes der Sparkasse Münsterland Ost, Münster

Wolfgang *Schwade*, Vorsitzender des Vorstandes der GVV Kommunalversicherung VVaG a.D., Köln

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

Professor Dr. Joachim *Wieland*, LL.M. (Cambridge), Speyer

## 6 | Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

---

---

### Wissenschaftliche Mitarbeiter

**Laurenz Döring**

laurenz.doering@uni-muenster.de

**Fabrice Kunze**

fabrice.kunze@uni-muenster.de

**Daniel Stuhlweißburg**

daniel.stuhlweissenburg@uni-muenster.de

(ab 01.10.2025)

### Studentische Mitarbeiterinnen

**Antonia Bock**

abock1@uni-muenster.de

(bis 31.03.2025)

**Clara Neumann**

clara.neumann@uni-muenster.de

(ab 01.03.2025; im WiSe 2025/26 für ein Auslandssemester freigestellt)

### Sekretariat

**Jutta Schlüter**

jutta.schlueter@uni-muenster.de

### a) **Abgeschlossene Forschungsprojekte**

Im Jahr 2025 wurden die folgenden Arbeiten als Band 80 und 81 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts, die im Deutschen Gemeindeverlag GmbH/Verlag W. Kohlhammer GmbH erscheint, publiziert:

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

Bearbeiter: Dr. Jan Robert *Boertz*

#### **„Die umsatzsteuerliche Behandlung der Kommunen“**

Bearbeiterin: Dr. Sara Christin *Kirchhoff*

Siehe hierzu auch *Kirchhoff*, Umsatzsteuerrechtliche Behandlung von interkommunaler Zusammenarbeit, in: EILDIENT LKT NRW, Nr. 12/2025, S. 180–181.

Zudem wurde im Jahr 2025 das folgende Forschungsvorhaben abgeschlossen und die Arbeit zur Druckreife gebracht. Sie wird im Frühjahr 2026 als Band 82 in der Schriftenreihe publiziert:

#### **„Die Rechtsnatur der Zuständigkeit der BaFin im Einheitlichen Aufsichtsmechanismus“**

Bearbeiter: Vincent *Schildt*

## b) Laufende Forschungsprojekte

### „Rechtliche Grundfragen des Einsatzes künstlich-intelligenter Systeme im Sparkassenwesen“

Bearbeiter: Laurenz Döring



*Bearbeitungsstand: Die Arbeit an der Dissertation begann im September 2024 mit einer umfassenden Literaturrecherche, die auch die technischen Grundlagen künstlich-intelligenter Systeme beinhaltet. Im Frühjahr des Jahres 2025 wurde in Absprache mit dem Geschäftsführenden Direktor Herrn Professor Dr. Wißmann die übergeordnete Struktur der Arbeit angepasst und der zweite Teil der Dissertation fortentwickelt. Im Verlauf des Sommers und Herbstes wurde der dritte Teil der Arbeit erarbeitet und weitestgehend fertiggestellt. Seit Dezember wird das bestehende Manuskript hinsichtlich kleinerer Unterpunkte überarbeitet, Gliederungsebenen angepasst und der Lesefluss sowie die rechtsdogmatische Argumentationsführung verbessert. Eine Beendigung der Schrift ist für das Frühjahr 2026 geplant.*

Die Arbeit profitierte insbesondere von einem Doktorandenkolloquium in Zusammenarbeit mit dem Kommunalwissenschaftlichen Institut (Juni 2025), der Präsentation zentraler Forschungsthemen im Rahmen von Vorträgen an der Juristischen Fakultät der Universität Oxford sowie vor der Law and AI Research Group der Bucerius Law School (beide Dezember 2025) und dem inhaltlichen Austausch mit Vertretern der Flow Factory, Universität Münster. Zutraglich war überdies ein achtwöchiger Forschungsaufenthalt an der Universität Oxford (Oktober bis Dezember 2025), in dessen Verlauf insbesondere die Wertigkeit des zweiten Teils geprüft und gestärkt werden konnte.

## **I. Fortentwicklung des zugrundeliegenden Sachverhaltes**

Die Entwicklung und Nutzung künstlich-intelligenter Systeme schreitet entsprechend den Prognosen des Vorjahres im nordrhein-westfälischen Sparkassenwesen mit erheblichem Aufwand voran. Im Jahr 2025 stand so insbesondere eine Integration des S-KIPiloten und eine Verbesserung des digitalen Verbraucherumfeldes in Form der zentralen Mobile-Banking-App im Vordergrund technischer und planerischer Bemühungen der Verbände, Dienstleister und Sparkassen. Die öffentliche Sparkasse agierte dabei weiterhin kompetitiv in einer durch das Hinzutreten sogenannter Direktbanken und Neo-Broker unter Druck gesetzten Marktumgebung.<sup>1</sup>

## **II. Gegenstand und Gang der Untersuchung**

Gegenstand der Untersuchung bleibt die rechtliche Bewertung des Einsatzes künstlich-intelligenter Systeme durch öffentliche Sparkassen. Angestrebt wird eine Herausarbeitung allgemeiner und übertragungsfähiger Rechtsgrundsätze für deren Einsatz im Sparkassenwesen. Im Vergleich zum letzten Tätigkeitsbericht wurde die Gliederung deutlich verändert und insbesondere eine künstlich wirkende Aufteilung in eine primär- und sekundärrechtliche Beobachtung zugunsten einer organischeren Führung des Lesers aufgegeben.

### **1. Erster Teil**

Der erste Teil beginnt mit einer bündigen Erläuterung der Begriffe der künstlichen Intelligenz, des maschinellen Lernens und einer Kategorisierung künstlich-intelligenter Systeme. Ferner werden

---

<sup>1</sup> Die Bilanzsumme der 342 deutschen Sparkassen verzeichnete so im Zeitraum September bis Dezember 2025 ein Wachstum, während die Bilanzsumme der Großbanken und Regionalbanken im Vergleichszeitraum abnahm: *Deutsche Bundesbank*, Monatsbericht Dezember 2025, Statistischer Teil, S. 24.

die Prinzipien der Opazität, Fairness und Vertrauenswürdigkeit erklärt. Darüber hinaus werden Formen menschlicher und algorithmischer Entscheidungsfindung verglichen und Gemeinsamkeiten, Unterschiede sowie Wechselwirkungen herausgearbeitet. Hieraus wird auch die Frage der faktischen Erforderlichkeit einer analogen Letztkontrolle sowie der eigenständigen Wert menschlicher Entscheidungskraft hergeleitet.

Anschließend folgt ein praktischer Abschnitt, der unter anderem das tatsächliche Erfordernis eines künstlich-intelligenten Sparkassenwesens und Grundüberlegungen für eine Regulierung algorithmischer Systeme darlegt. Neben einer grundsätzlichen Einordnung der digitalisierten Sparkasse als Teil eines E-Governments werden hier auch die Bedürfnisse und Verwendungsmöglichkeiten hinsichtlich der Nutzung eines KI-Systems durch das Sparkassenwesen kartographiert.

An diese theoretischen und praktischen Teile schließt sich eine grundsätzliche rechtliche Verortung der Nutzung und gesetzlichen Verankerung künstlich-intelligenter System im Sparkassenwesen an. Dies umfasst die grundlegende Zulässigkeit des Einsatzes algorithmischer Systeme sowie sekundärrechtliche Beschränkungen eines Einsatzes, ein etwaiges staatsorganisationsrechtliches Erfordernis einer digitalisierten Arbeit der mittelbaren Leistungsverwaltung, den Vorbehalt des Gesetzes, den Wesentlichkeitsgrundsatz und das Bestimmtheitsgebot. Mit Blick auf die Herzkammer europäischer Regulierung künstlich-intelligenter Systeme, die KI-VO, erfolgt eine tiefgreifende Auseinandersetzung hinsichtlich der Sparkasse. Dazu gehört auch die sachliche und personelle Anwendbarkeit auf die einzelnen Teile des Sparkassenwesens sowie eine Einteilung der einschlägigen KI-Systeme in Risikokategorien unter Berücksichtigung ihres Nutzungszweckes.

## 2. Zweiter Teil

Der zweite Teil beleuchtet die Auswirkungen auf eine Ausrichtung der Geschäftspraxis der Sparkassen im künstlich-intelligenten Zeitalter. Dies umfasst eine zeitgemäße Beleuchtung des materiellen Gehaltes des öffentlichen Auftrags sowie die relevanten Fragen rund um dessen Ursprung und Bestandsschutz. Ferner wird die digitalisierte Sparkasse als wirtschaftlicher Akteur im freien Markt dargestellt. Insbesondere wird hier das Wirtschaftlichkeitspostulat als zweckorientierter Effizienzbegriff interpretiert und dessen Implikationen für die künstlich-intelligente Geschäftspraxis der Sparkasse gespiegelt.

Hieran schließt sich eine Darstellung des Zielkonfliktes zwischen Wirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag an. Eingangs wird die durch das Hinzutreten der Direktbanken und Neo-Broker verschärfte Wettbewerbssituation dargestellt und Zukunftsszenarien für die Entwicklung der Geschäftspraxis der Sparkassen abgebildet. Dies umspannt insbesondere Fragen des Preisniveaus und einen Rückbau analoger Beratungsangebote. Anschließend soll der allgemeine Rahmen für eine Abwägungsentscheidung hinsichtlich des Zielkonfliktes formuliert werden, in den auch die vorangestellten grundlegenden rechtlichen Belange einbezogen werden. Über die rechtsdogmatischen Fragen hinaus wird hier auch eine rechtspolitische Diskussion bemüht. Diese berücksichtigt nicht zuletzt grundlegende empirische Gesichtspunkte aus der Sozioökonomie und Rechtssoziologie.

Hieran schließen sich reüssierende, konkrete Ableitungen für die Entwicklung der Geschäftspraxis einer künstlich-intelligenten Sparkasse an. Erläutert werden so beispielsweise die rechtlichen Grenzen einer Ersetzung analoger Beratungsangebote bezie-

hungsweise des damit verbundenen Wegfalls eines analogen Kontrahierungszwanges, einer Kundenbündelung im Digitalraum sowie Formen zulässiger künstlich-intelligenter Kundensteuerung.

### **3. Dritter Teil**

Im dritten Teil der Arbeit werden eingangs die aus der Opazität künstlich-intelligenter Systeme erwachsenden Herausforderungen für eine hinreichende Transparenz behandelt. An eine Darstellung bestehender primärrechtlicher Transparenzanforderungen schließen sich so die sparkassenrechtlichen Erfordernisse der Anstaltsaufsicht, sowie übrige sekundärrechtliche Pflichten, darunter insbesondere solche aus der DSGVO und KI-VO, an. Ein wesentlicher Bestandteil ist hier die Frage einer personellen Anwendbarkeit der Grundrechte-Folgenabschätzung nach Art. 27 KI-VO auf Akteure des Sparkassenwesens.

Es folgt eine Darstellung der verbleibenden organisatorischen Anforderungen an den Einsatz künstlich-intelligenter Systeme durch die Sparkasse. Diese berücksichtigt neben den einschlägigen Anforderungen der KI-VO, der DSGVO und der Verbraucherkredit-RL auch eine exkursweise Prüfung der rechtlichen Grenzen einer auf maschinellem Lernen fußenden Bonitätsprüfung.

### **4. Vierter Teil**

Die Arbeit endet mit einer abschließenden Betrachtung und thesenweisen Zusammenfassung der Ergebnisse.



## **„Kommunale Geheimhaltungspflichten in Bezug auf Kritische und Verteidigungswichtige Infrastrukturen am Beispiel der Wasserversorgung“**

Bearbeiter: Fabrice Kunze

*Bearbeitungsstand: Die Arbeit am Forschungsprojekt hat im September 2023 begonnen und soll im Herbst 2026 abgeschlossen sein. Die Struktur und der Arbeitstitel wurden an die aktuellen Forschungsergebnisse angepasst, präzisiert und finalisiert. Zudem ist die Arbeit am Manuskript erwartungsgemäß fortgeschritten.*

Im Kern der Arbeit steht der Vergleich des Systems der Kritischen Infrastrukturen mit dem System der verteidigungswichtigen Infrastrukturen. Im Laufe des Jahres 2025 zeigte sich ausweislich der aktuellen Entwicklungen abermals, dass das Thema der Arbeit sowohl hochaktuell als auch Gegenstand der von Altkanzler Scholz beschriebenen Zeitenwende ist. Zum einen wurde die Verwundbarkeit der deutschen Kritischen Infrastrukturen aufgrund mehrerer durch vorsätzliche Manipulationen herbeigeführte Stromausfälle eindrucksvoll sichtbar. Zum anderen nahm leider auch die äußere Bedrohungslage zu, sowohl abstrakt in Gestalt der allgemeinen unsicheren Weltlage, als auch ganz konkret durch zunehmende Drohnenüberflüge über Kritischen Infrastrukturen der Bundesrepublik. Auch Bundeskanzler Merz kam deshalb zu der Einschätzung, dass sich Deutschland zwar nicht im Krieg, aber auch nicht im Frieden befindet. Diese Entwicklungen waren zu Beginn des Forschungsvorhabens noch nicht absehbar, zeigen aber deutlich die Wichtigkeit der betriebenen Forschungen.

In ihrem ersten Teil beschreibt die Arbeit den Begriff der Kritischen Infrastrukturen und untersucht, von welchen Trägern diese wahrzunehmen sind. Kritische Infrastrukturen sind dabei gut mithilfe des BSI-Gesetzes zu definieren; sie umfassen insbesondere auch die örtliche öffentliche Wasserversorgung. Im Jahr 2025

wurde zu der Frage geforscht, wer diese Aufgaben nach der deutschen Rechtsordnung wahrzunehmen hat. Es hat sich gezeigt, dass dies auf zwei Ebenen zu beantworten ist. Zunächst stellt sich die Frage, wo diese Aufgaben zwischen kommunaler öffentlicher Daseinsvorsorge und privatwirtschaftlicher Marktstätigkeit, insbesondere nach den Liberalisierungsbestrebungen des deutschen und europäischen Rechts, einzusortieren sind. Hier konnte herausgearbeitet werden, dass die Begriffe Kritische Infrastruktur und Daseinsvorsorge aus sich heraus noch keine hoheitliche Wahrnehmung rechtfertigen oder gar erzwingen. Eine solche ergibt sich jedoch aus § 50 Abs. 1 S. 1 WHG, wonach die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung (öffentliche Wasserversorgung) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Hiermit drückt der Bundesgesetzgeber aus, dass die Wasserversorgung – gerade aufgrund ihrer Relevanz für das Allgemeinwohl – in hoheitlicher Verantwortung zu belassen und aus der unionsrechtlichen Liberalisierungsdiskussion auszunehmen ist. Weiter wurde im Jahr 2025 untersucht, wer innerstaatlich für die Wahrnehmung dieser hoheitlichen Aufgabenanteile zuständig ist. Hier hat sich gezeigt, dass den nord-rheinwestfälischen Gemeinden nach § 38 Abs. 1 LWG NRW einfachrechtlich eine hoheitliche Sicherstellungspflicht für die Wasserversorgung zukommt. Diese Erkenntnisse wurden im Spätsommer 2025 sodann mit der Energieversorgung verglichen, wobei sich zeigt, dass die Wasserversorgung nach den umfangreichen unionssekundärrechtlich bedingten Liberalisierungen im Energiewirtschaftsrecht in einem wesentlich höheren Umfang hoheitliche Aufgabenanteile enthält. Schutzmaßnahmen der Kritischen Infrastrukturen zeigen sich im deutschen Recht bisweilen kaum und wenn dann nur sektoral, obgleich in letzter Zeit politische Bestrebungen zu weiteren Gesetzgebungsvorhaben bekannt wurden. Bisherige und geplante Schutzmaßnahmen – insbesondere die neuesten Entwicklungen zum Entwurf des KRITIS-

Dachgesetz –, werden daher im Jahr 2026 noch zu berücksichtigen sein.

Im zweiten Teil beschreibt die Arbeit das System der verteidigungswichtigen Infrastrukturen. Die wesentlichen Untersuchungen zu diesem Teil wurden bereits im Jahr 2024 durchgeführt. Zunächst beschreibt die Arbeit die sachliche und zeitliche Dimension von Angelegenheiten der zivilen Verteidigung. Ergänzend zu den schon gefundenen Ergebnissen konnte im Jahr 2025 – nicht zuletzt anlässlich der aktuellen Drohnenproblematik – jedoch verdeutlichend herausgearbeitet werden, dass Verteidigungsmaßnahmen nur materielle, aber keine formellen Tatbestandsmerkmale voraussetzen und damit unabhängig von der Feststellung des Verteidigungsfalles durchgeführt werden können. Damit bietet die Verfassung einerseits besonders flexible Werkzeuge, um auf Bedrohungen zu reagieren. Auf der anderen Seite ist der Verteidigungsbegriff selbst aber äußerst streng, unhandlich und nicht an die heutige Bedrohungssituation angepasst, da er stets eine Attribuierung der eingetretenen Folgen an eine bekannte Ursache erfordert. Denn nur dann, wenn die Ursache einer Versorgungsstörung ein aus dem Ausland stammender Angriff ist, können die Folgen mit den Mitteln der zivilen Verteidigung abgewehrt werden. Im Jahr 2026 wird zu untersuchen sein, ob diese Erkenntnisse dazu führen, dass die Sicherheit der verteidigungswichtigen Infrastrukturen stets auch eine Angelegenheit der zivilen Verteidigung ist. Es erscheint leider vorstellbar, dass mithilfe von Drohnenüberflügen über Kritischen Infrastrukturen Versorgungsstörungen ausgelöst werden könnten, die mit Mitteln der zivilen Verteidigung behoben werden müssten – im Januar 2026 hat ein mit vergleichsweise deutlich milderem Mittel ausgelöster Brand deutlich gemacht, wie empfindlich die Energieversorgung beeinträchtigt werden kann. Nicht fernliegend erscheint es, in der Folge die phy-

sische Sicherheit dieser Anlagen stets auch als verteidigungswichtige Angelegenheit zu denken, was nicht zuletzt ausweislich § 6 GO NRW, § 4 KrO NRW und § 5a LVerbO erhebliche Auswirkungen auf die gegen den Staat und insbesondere die Gemeinden und Kreise gerichteten Informationsansprüche hätte. Vorbereitungsmaßnahmen schon vor dem Vorliegen aller materiellen Tatbestandsmerkmale erlauben die verfassungs- und einfachrechtlichen Vorschriften über die zivile Verteidigung wie sich gezeigt hat jedenfalls regelmäßig – insbesondere in infrastrukturentwickelnden Bereichen wie der Wasserversorgung.

Im Jahr 2026 werden die gefundenen Erkenntnisse ferner in einem dritten Teil zusammenzuführen und die Auswirkungen dieser Ergebnisse auf die Informationsansprüche gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbände zu erörtern sein.



## „Gesetzgebungsmechanismen der Bundesländer am Beispiel des Sparkassenrechts“

Bearbeiter: Daniel *Stuhlweißburg*

*Bearbeitungsstand: Die Arbeit an dem Forschungsvorhaben begann im Oktober 2025. Zunächst wurden die Grundzüge des Gangs der Untersuchung erarbeitet und besprochen und ein erster vorläufiger Gliederungsentwurf erarbeitet. Der Einarbeitung in die Thematik mithilfe einer umfangreichen Literaturrecherche folgte eine umfassende Auswertung der sparkassenrechtlichen Gesetzgebungsmaterialien der Länder, einschließlich – soweit verfügbar – der zugehörigen Ausschussprotokolle und sachverständigen Stellungnahmen.*

*„Schnellschüsse sind zu vermeiden, desgleichen ungeprüfte Übernahmen einzelner Wunschvorstellungen, wie sie im Vorfeld von Änderungsüberlegungen nun einmal üblich sind.“ (Dr. Linssen, Finanzminister des Landes NRW a.D. im Zuge eines sparkassenrechtlichen Reformvorhabens, LT-APr. 14/240, S. 8).*

Die nordrhein-westfälischen Sparkassen haben die Aufgabe, der geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Trägers zu dienen (§ 2 Abs. 1 SpkG NRW). Aus diesem – beispielhaft genannten – öffentlichen Auftrag der Sparkassen folgt eine besondere Herausforderung für den sparkassenrechtlichen Gesetzgeber, auf sich ändernde gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse zu reagieren und zukunfts- und wettbewerbsfähige Lösungen – beispielsweise angesichts zunehmender Digitalisierung und den sich hieraus ergebenden Chancen und Risiken einer etwaigen Nutzung von künstlicher Intelligenz und Kryptowährungsangeboten – entwickeln zu müssen. Das landesrechtliche Sparkassenrecht, das im Wesentlichen Struktur- und Organisati-

onsrecht ist, steht überdies vor der Herausforderung einer zunehmenden bundes- und europarechtlichen Regulierung mit sparkassenrechtlichen Implikationen, die ebenfalls unterschiedliche Reaktionen und Anpassungen erforderlich macht. Insbesondere stellt sich die Problematik einer fehlenden europarechtlichen Anerkennung des deutschen Modells einer kommunalen Sparkasse als sich selbst verwaltende Anstalt des öffentlichen Rechts und die sich daraus ergebenden Folgen für eine zukunftsfähige Ausrichtung des Rechtsgebiets.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Arbeit – in zeitlicher Hinsicht beginnend ab der Finanzmarktkrise 2007/2008 bis in die Gegenwart hinein – in vergleichender Perspektive die erfolgten Änderungen des Sparkassenrechts der Länder. Dabei sollen nach einer Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die landesrechtliche Sparkassengesetzgebung und der bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Gesetzgebungsmechanismen im Föderalstaat im Allgemeinen konkret die tatsächlichen und rechtlichen Umstände herausgearbeitet werden, die zu Änderungen im Sparkassenrecht geführt haben. Dies umfasst den Gang der Willensbildung, insbesondere im Hinblick auf die daran beteiligten Akteure (etwa fachverbandliche Einbindungen) und Gemeinsamkeiten und Unterschiede der landesrechtlichen Lösungen, die – soweit vorhanden – in den weiteren Kontext (etwa als Teil eines umfassenderen, nicht sparkassenspezifischen Gesetzespakets – etwa zur Transparenzförderung) eingeordnet werden. Umgekehrt soll auch untersucht werden, welche Regelungen (ggfs. überraschenderweise) nicht getroffen wurden, obwohl ein derartiger Regelungsansatz in der Sache naheliegend gewesen wäre, oder sogar – etwa durch die Fachverbände – eingefordert worden ist. Dabei steht das Verhältnis von Rechtsentwicklung und Rechtswirklichkeit ebenso im Fokus des Vorhabens, wie die Phänomene

der Kooperation (etwa in Form von gemeinsam erstellten Musterentwürfen, ggfs. gar unter Beteiligung des Bundes), Innovation und Nachahmung in der Ländergesetzgebung im Föderalstaat. Damit soll zugleich die Reaktion der Landesgesetzgeber auf Krisenzeiten und ihre rechtsgebietsprägende Wirkung thematisiert werden.

Bereits *Oebbecke* beobachtete Phasen der Angleichung und des Auseinanderdriftens in der Gesetzgebung der Länder. Er machte als Grundlage dessen vier Faktoren verantwortlich: Die Gesetzgebung nach Musterentwürfen bzw. die Übernahme der Lösung anderer Länder, Innovation und Kreativität, der grundsätzliche Widerstand gegen Gesetzesänderungen und der Wandel der zugrundeliegenden tatsächlichen Verhältnisse. *Lüdde* untersuchte bereits in Band 63 der Schriftenreihe des Instituts in vergleichender Perspektive die Entwicklung des Sparkassenrechts der Länder seit 1949. Die hiesige Arbeit untersucht angesichts der sich seitdem stark gewandelten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse die jüngere Entwicklung des Sparkassenrechts bis in die Gegenwart hinein. Durch eine Untersuchung der Willensbildung und Entstehungsgeschichte der beschlossenen Änderungen unter Betrachtung ihres Kontextes soll die Arbeit das zuvor genannte Modell zugleich weiterentwickeln und um weitere Faktoren, etwa die europarechtliche Perspektive, ergänzen. Die bei den Gesetzgebungsvorhaben dabei zu Tage tretenden Mechanismen werden herausgearbeitet.

Im Jahr 2025 stand neben der Einarbeitung und umfassenden Auswertung der Gesetzgebungsmaterialien die Erarbeitung und Darstellung des gegenwärtigen Forschungsstandes bezüglich der Mechanismen der (Länder-)Gesetzgebung im Föderalstaat im Vordergrund. Bereits jetzt lässt sich als erste vorläufige These formulieren, dass das Sparkassenrecht in jüngerer Vergangenheit

stark durch Entwicklungen geprägt ist, die in ihrem Ausgangspunkt erst einmal nichts mit dem Sparkassenrecht zu tun haben. Zu nennen sind beispielsweise die Einführung einer Hinwirkungspflicht der Sparkassenträger zu einer Veröffentlichung der Vergütungen der Vorstandsmitglieder im Zuge einer allgemeinen Unternehmenstransparenzgesetzgebung, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Zuge der Corporate Sustainability Reporting Directive und Vorgaben zur paritätischen Besetzung des Verwaltungsrates im Rahmen allgemeiner Gleichstellungsgesetzgebung. Sie sind geeignet, die Autonomie der Sparkassen und die Selbstständigkeit des Rechtsgebiets in den betroffenen Bereichen zunehmend in Frage zu stellen. Diesbezüglich anzuführen ist etwa der Digital Operational Resilience Act (DORA). Zugleich prägen stark veränderte tatsächliche Verhältnisse die Fortentwicklung des Sparkassenrechts. Dazu zählen etwa die Maxime der Eigenkapitalsicherung zur Krisenstabilisierung, die sukzessive Erweiterung des sparkassenrechtlichen Aufgabenspektrums hin zu einem begrenzten Universalprinzip, die Relativierung des Regionalprinzips, oder etwa die Aufstellung von Qualifikationsanforderungen an Verwaltungsratsmitglieder im Zuge zunehmender Verkomplizierung des Geschäftsbereichs.

## c) Veranstaltungen

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

*„Beigeordnetenverfassung für die Kreise – Mehr Führungsstellen statt schlanker Struktur?“*

Von Fabrice Kunze, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Freiherr-vom-Stein-Institut, siehe auch EILDIENTST LKT NRW, Nr. 6/2025, S. 85-87.

*Am 3. April 2025 fand eine Vortragsveranstaltung des Freiherr-vom-Stein-Instituts zum Thema der Beigeordnetenverfassung statt.*



v.l.n.r.: Dr. Martin Klein, Landrat Dr. Christian Schulze Pellengahr, Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Prof. Dr. Hinnerk Wißmann.

Zu Beginn der Veranstaltung begrüßte der Geschäftsführende Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Professor Hinnerk Wißmann, alle Anwesenden herzlich, wobei er insbesondere Herrn Andreas Wohland vom Städte- und Gemeindebund NRW willkommen hieß. Wißmann verwies auf die gegenwärtigen herausfor-

dernden Zeiten, wie die Unsicherheiten im internationalen Handel aufgrund der US-Zollpolitik sowie die gegenwärtige Phase der Regierungsbildung auf Bundesebene. Darüber hinaus erwähnte er das neue Hochschulstärkungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, das aktuell wichtige Weichen für die Hochschullandschaft stelle. Wißmann stellte das Thema der Veranstaltung vor: Die geplante Einführung von Beigeordneten für die Kreise in NRW als Optionsmodell, deren Einführung in der Entscheidungshoheit der Kreise liegen soll. Er wies darauf hin, dass zu diesem Gesetzentwurf eine hochaktuelle ausführliche Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vorliege, die mit in den Diskurs der Veranstaltung einfließen werde.

Wißmann stellte die beiden Hauptreferenten vor: Dr. Christian Schulze Pellengahr, Landrat des Kreises Coesfeld, sowie Professor Janbernd Oebbeke, emeritierter Professor für Verwaltungslehre und Kommunalrecht. Beide würden das Thema aus wissenschaftlicher und praktischer Perspektive beleuchten und damit das Fundament für die abschließende Diskussion legen.

Es folgte der Vortrag von Dr. Schulze Pellengahr, der als Landrat und ehemaliger Beigeordneter einer Gemeinde seine Einordnung des Gesetzesentwurfs zur geplanten Beigeordnetenverfassung der Kreise mit eigenen Erfahrungen bereichern konnte.

Schulze Pellengahr wies zu Beginn darauf hin, dass die Idee einer Beigeordnetenverfassung auf die Preußische Städteordnung vom 19.11.1808 von Freiherr vom Stein (1757-1831) zurückgehe. Die nachfolgenden Kreisordnungen haben zunächst noch sog. Kreisdeputierte vorgesehen, die die Vertretungsfunktion des Landes übernommen haben. Erst mit der Kreisordnung von 1886 sei die Verwaltungsspitze mit einem Landrat besetzt worden, wobei die Vertretung weiterhin Kreisdeputierten obliegen habe.

Nach dem Zweiten Weltkrieg führte die britische Besatzungsmacht die „Doppelspitze“ mit einem hauptamtlichen Oberkreisdirektor als Verwaltungsleiter sowie einem ehrenamtlichen Landrat als Repräsentanten ein. 1994 wurde dieses System im Zuge der Einführung der „Einheitsspitze“ in NRW wieder abgeschafft, seitdem ist der Landrat die hauptamtliche Verwaltungsspitze. Die aktuell gültige Regelung zum allgemeinen Vertreter des Landrats findet sich in § 47 KrO NRW. Hiernach kann entweder ein leitender Beamter als Vertreter bestellt oder ein Kreisdirektor als kommunaler Wahlbeamter vom Kreistag für acht Jahre gewählt werden.

Die bisherige Rechtslage sieht in § 47 KrO NRW vor, dass der allgemeine Vertreter der organschaftliche Vertreter des Landrats ist. Nach dessen Abs. 1 wird ein leitender Beamter als allgemeiner Vertreter unter der Bezeichnung als Kreisdirektor vom Kreistag für acht Jahre bestellt. Als organschaftlicher Vertreter erstreckt sich dessen Vertretungsmacht jedoch nur auf die Spitze der Verwaltung, nicht auf die politische Repräsentation des Landkreises. Die Vertretung im Kreistag und nach außen als Repräsentant des Kreises übernimmt ein ehrenamtlicher Stellvertreter nach § 46 KrO NRW, im Kreisausschuss ein gewählter Vertreter gem. § 51 Abs. 3 Satz 3 KrO NRW.

Für den Landrat in der Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde ist die Vertretung gesetzlich nicht gesondert geregelt; diese Aufgaben nimmt aber in der Praxis ebenfalls der allgemeine Vertreter wahr. Anders als die Gemeindeordnung sieht die Kreisordnung keine spezifischen Vorschriften für eine weitergehende Vertretung vor. Die umfassende Vertretungsmacht des allgemeinen Vertreters ist nach außen nicht einschränkbar; intern richtet sich die Vertretungsbefugnis nach den Weisungen des Landrats.

Kernpunkte der Debatte um die geplante Einführung einer Beigeordnetenverfassung, wie sie der Landtag NRW mit dem Gesetz zur

Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften auf den Weg bringen möchte, sind die §§ 47 und 49 KrO NRW-E. Danach soll den Kreisen ermöglicht werden, neben dem Landrat Beigeordnete als Wahlbeamte einzuführen. Der Kreistag soll die Beigeordneten wählen und deren Geschäftskreise im Einvernehmen mit dem Landrat festlegen. Diese können auch zur Vertretung des Landrats und als Kämmerer bestellt werden. Dabei übernimmt der Gesetzentwurf weitgehend die in der Gemeindeordnung bereits etablierten Regelungen für Städte und Gemeinden durch gesetzlichen Verweis auf die §§ 70, 71, 73 GO NRW.

Schulze Pellengahr's Kritik bezog sich auf den unklar bleibenden Aufgabenbereich der Beigeordneten. Gerade die staatlichen Aufgaben des Landrats – etwa als Kreispolizeibehörde oder bei der Kommunalaufsicht – sollen ihnen grundsätzlich nicht zugewiesen werden können. Dann stelle sich aber die Frage, welche Aufgaben diesen denn überhaupt übertragen werden können. Zudem bemerkte Schulze Pellengahr, dass die Kreise durch die notwendige Besetzung höherdotierter Stellen in Konkurrenz um Fachkräfte zu den Städten und Gemeinden treten würden.

Im Anschluss bewertete Schulze Pellengahr den Gesetzentwurf aus der Sicht der kommunalen Praxis. Er verwies auf die 2016 bereits eingeführte und 2018 wieder abgeschaffte Option zur Wahl von Beigeordneten, die wegen erheblicher Kritik aus Wissenschaft und kommunaler Praxis nicht umgesetzt wurde. Insbesondere wurden bereits damals mangelnde Steuerungsdefizite sowie befürchtete finanzielle Mehraufwendungen und personalwirtschaftliche Probleme bemängelt.

Auch aktuell sieht er keine geänderten Rahmenbedingungen, die eine Notwendigkeit für die Einführung der Beigeordnetenverfassung begründen – einen solchen Bedarf würde auch der Gesetz-

entwurf nicht darlegen. Er betont, dass sich das Kreisdirektorenmodell jahrzehntelang, auch in Krisenzeiten, bewährt habe. Die Einführung von Beigeordneten könne hingegen eine stärkere Politisierung der Kreisverwaltungen bewirken, da die Wahl von Beigeordneten in der Praxis oftmals parteipolitisch motiviert und nach Proporz erfolgen könnte, während die fachliche Eignung in den Hintergrund treten könnte. Dies gefährde die bisherige Qualität der Verwaltung insbesondere in Bezug auf die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Im derzeitigen Kreisdirektorenmodell sei die fachliche Eignung durch die vorausgesetzte besondere Befähigung der bestellten Person (vgl. § 47 Abs. 1 S. 3 KrO NRW) garantiert. Die schrittweise Angleichung der Eingruppierung von Beigeordneten könnte zudem weitreichende Auswirkungen auf das gesamte Besoldungsgefüge der Kreisverwaltungen haben.

Außerdem wies Dr. Schulze Pellengahr darauf hin, dass die Funktion der Beigeordneten in Städten und Gemeinden nicht einfach auf Kreise übertragbar sei, da sich Aufgabenprofile und Strukturen deutlich unterschieden. Die Organisationshoheit, die bisher dem unmittelbar gewählten Landrat oblag, werde durch die möglicherweise dominante Rolle des Kreistages in der Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten erheblich eingeschränkt, was Konfliktpotenzial berge.

Schulze Pellengahr kam daher zu dem Schluss, dass die bisherige Praxis der Bestellung eines Kreisdirektors oder allgemeinen Vertreters effektiv und bewährt sei. Eine Einführung der Beigeordnetenverfassung führe zu einer nicht notwendigen Politisierung der Verwaltung. Die bloße Übernahme des Systems aus der Gemeindeordnung passe ferner nicht zu dem Aufgabenzuschnitt der Kreise, der weniger durch die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben, sondern mehr von der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben geprägt ist. Ebenso habe sich die Organisationshoheit des direkt gewählten Landrates für die Kreisverwaltung bewährt,

der angedachte Wechsel der Zuständigkeit hin zum Kreistag birgt (unnötiges) Konfliktpotential. Er plädiert daher dafür, an dem bisherigen System festzuhalten. Nur hilfsweise sollte den Kreisen jedoch ein echtes Wahlrecht zwischen dem bisherigen Kreisdirektorenmodell oder der Beigeordnetenverfassung eröffnet werden.

Anschließend beleuchtete Prof. Dr. Janbernd Oebbecke in seinem Vortrag die geplante Option zur Einführung einer Beigeordnetenverfassung für die Kreise aus wissenschaftlicher Sicht und kam zu einem vergleichbar kritischen Ergebnis. Im Kern kritisierte Professor Oebbecke das Fehlen einer sachlich tragfähigen Begründung für das Optionsrecht der Kreistage zur Einführung einer Beigeordnetenverfassung.



v.l.n.r.: Landrat Dr. Christian Schulze Pellengahr, Dr. Martin Klein, Prof. Dr. Janbernd Oebbecke.

Auch in der anschließenden Diskussion zeigte sich, dass der Entwurf der Beigeordnetenverfassung von der Praxis weitgehend, wenngleich nicht ausschließlich, abgelehnt wird. Dominiert wurde die Diskussion von der besoldungsrechtlichen Stellung der künftigen Beigeordneten und der Konkurrenzfähigkeit der Kreise gegenüber Städten und Gemeinden. Dr. Martin Klein leitete die Diskussion ein und wies darauf hin, dass es schwerfalle, andere

Gründe als die Umsetzung von Koalitionsverhandlungen für dieses Gesetzesvorhaben zu finden.

Landrat Olaf Schade (Ennepe-Ruhr-Kreis) begann die Diskussion mit einigen Argumenten pro Beigeordnetenverfassung. Er berichtete aus eigener Erfahrung, dass es den Kreisen zunehmend schwerfalle, Führungskräfte zu gewinnen oder zu halten, da Städte und Gemeinden teilweise trotz niedrigerer Einwohnerzahl oft deutlich höhere Besoldungen bieten können. Höherdotierte Beigeordnetenstellen könnten die Kreise wettbewerbsfähiger machen, wie in Niedersachsen, wo die den Beigeordneten vergleichbaren Kreisräte bessere Bezüge erhielten. Er wies darauf hin, dass die bisherige Kreisordnung seit der Abschaffung der Doppelspitze nicht mehr vorsieht, dass der Landrat Qualifikationen mitbringen müsste. Dies sei aber gerade deshalb unzumutbar, da dieser gleichzeitig Leiter der Kreispolizeibehörde ist. Dadurch, dass der Gesetzesentwurf für eine der Beigeordnetenstellen als Mindestqualifikation die Befähigung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes im Land Nordrhein-Westfalen in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, vorsieht, würde die bisherige hohe Qualifikation der Verwaltungsspitze in den nordrhein-westfälischen Kreisen auch rechtlich festgezurr. Positiv sei auch, dass ein erster Weg zu einer Vereinheitlichung der bisherigen unterschiedlich gehandhabten Mitwirkungen des Kreistages bei der Besetzung von Führungspositionen beschränkt werde, deren Vereinbarkeit mit Art. 33 GG er bezweifelte. Die angesprochene Politisierung der Kreisverwaltung habe überdies schon mit der Abschaffung der Doppelspitze 1994 begonnen.

Landrat Dr. Andreas Coenen (Kreis Viersen) stimmte dem Argument, dass die Kreise im Hinblick auf die Besoldung von Führungskräften konkurrenzfähig werden müssten, zu. Es wäre wünschenswert, wenn die Kreise Fachkräften Besoldungen oberhalb

der Besoldungsgruppe B2 anbieten könnten. Dennoch hält er es nicht für notwendig, eine Beigeordnetenverfassung einzuführen.

Landrat Dr. Olaf Gericke (Kreis Warendorf) gab zu bedenken, dass die besoldungsrechtliche Attraktivität der Kreise für Fachkräfte steigen müsse. Dies könne jedoch durch Änderungen in der Eingruppierungsverordnung erreicht werden, anstatt eine Beigeordnetenverfassung einzuführen. Insbesondere erscheine es möglich, B3-Stellen auf Lebenszeit zu schaffen. Einen konkreten Bedarf für die Einführung einer solchen Regelung sah Gericke jedoch nicht, insbesondere sei dies aus den Kreisen nicht eingefordert worden. Falls die Einführung aus politischen Gründen nicht mehr zu verhindern sei, solle die Schaffung von Beigeordnetenstellen zumindest nur mit einer Zweidrittelmehrheit in den Kreisen beschlossen werden können.

Professor Janbernd Oebbecke bestätigte, dass es massive Personalgewinnungsprobleme gebe, diese aber durch die Beigeordnetenverfassung nicht gelöst würden, die lediglich den Wettbewerb zwischen Kreisen und Gemeinden verschöbe. Er sah auch unter diesem Gesichtspunkt keine Rechtfertigung für den Erlass eines Gesetzes durch den Landesgesetzgeber. Hinsichtlich der Qualifikationserfordernisse in den Führungspositionen der Kreise sei eine ausdrückliche Regelung bei Abschaffung der Doppelspitze 1994 diskutiert, aber nicht für notwendig erachtet worden. Hier sei eine erneute Diskussion unergiebig. Dass es andere Möglichkeiten gäbe, die Führungspositionen in den Kreisen besser zu besolden, sah auch er so, erkannte jedoch, dass der Landesgesetzgeber mit der Beigeordnetenverfassung ein anderes Ziel verfolge. Anders als Schade sah Oebbecke die bisherige Praxis bei der Besetzung der Führungspositionen mit Art. 33 GG vereinbar. Eine wissenschaftliche Analyse dessen sei schwierig, da die Setzung eines notwendigen Prüfungsmaßstabes schwierig sei.

Dr. Schulze Pellengahr gab zu bedenken, dass die Abwendung dieses Gesetzes jetzt vermutlich zu spät sei. Er forderte aber, dass es wenigstens einen Kompromiss geben müsse, der die Belange der Kreise berücksichtige, und hielt daran fest, dass es zur Lösung des Fachkräftemangels andere Wege geben müsse.

Professor Wißmann fragte nach, welche Folgen die Umsetzung des Gesetzentwurfes in den heutigen Zeiten auf die politische Gesamtdebatte habe. Er betonte, dass ein Gesetz, das von allen Betroffenen abgelehnt wird, nur mit großem Unernst von der Bevölkerung aufgenommen werden könne. Zudem fasste er einen zentralen Widerspruch des Gesetzes zusammen: Die höher besoldeten Beigeordneten dürfen keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen, wodurch ihnen insgesamt weniger Aufgaben zugewiesen werden können als den schlechter besoldeten Dezernenten. Eine bloße Erhöhung der Besoldung der Dezernenten, sei in dem Zusammenhang keine ernsthafte Lösung.

Professor Oebbecke und Dr. Schulze Pellengahr stimmten Wißmann unisono zu, dass dieser Gesetzesentwurf die Politikverdrossenheit deutlich verstärken werde.

Zum Abschluss der Veranstaltung fasste Dr. Klein zusammen, dass Skepsis weiterhin berechtigt bleibe. Noch sei das Gesetz nicht verabschiedet, sodass der Landkreistag in enger Abstimmung mit den Schwesterverbänden den weiteren Gesetzgebungsprozess aufmerksam beobachten werde. Er dankte allen Teilnehmenden für ihre Anwesenheit.

### a) Professor Dr. Hinnerk Wißmann

Geld kann nicht verteidigen, F.A.Z. vom 8.3.2025, S. 11.

Die Ordnung des Verwaltungsverfahrens durch Gesetz – Aufstieg, Entwicklung, Grenzerfahrungen,  
in: JöR 73 (2025), S. 75–90.

Steine statt Brot – Anmerkungen zum Entwurf des „Hochschulstärkungsgesetzes NRW“,  
in: Ordnung der Wissenschaft 2025, S. 65–75 (online).

Religious Education at German School as a Case of Modern Politics on Religion,  
in: Streit-Kultur 3 (2025), S. 44–46.

Grundstrukturen des Verwaltungsorganisationsrechts,  
in: Wolfgang Kahl/Markus Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VII, 2025, § 193, S. 295–341.

Fundamental rights and economics,  
in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Constitutional Law in Germany, § 23, S. 1111–1150 (übersetzte Fassung des Beitrags im Handbuch des Verfassungsrechts 2021).

### b) Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Gewerbesteueroasen,  
in: Dominik Frankenberg u.a., Finanz- und Haushaltspolitik im Krisenmodus – Kommunen als Garanten der öffentlichen Daseinsvorsorge im Bundesstaat, Festschrift zu Ehren von Martin Junkernheinrich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 261, 2025, S. 201–212.

Das Grundgesetz und die Einwanderungsgesellschaft,  
in: Informationsbrief Ausländerrecht 2025, S. 1–6.

Beigeordnetenverfassung für die Kreise,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 6/2025, S. 87–90.

Der Anspruch auf Ganztagsförderung von Grundschulkindern,  
in: NVwZ 2025, 1153–1156.

**c) Dr. Martin Klein**

Bundestagswahl 2025: Weichenstellung für stabile Kommunalfinanzen ist dringend geboten,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 1–2/2025, S. 3.

Reform des Schienenpersonennahverkehrs in NRW: Über-Eile ist nicht hilfreich,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 3/2025, S. 35.

Kreisfinanzen: Eklatanter Aufwandsdruck zeigt dringenden Handlungsbedarf für eine neue Bundesregierung (gemeinsam mit Marcel Kreutz),  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 3/2025, S. 39–44.

Niemand hat sie vermisst, dennoch soll sie kommen: Die Option zur Wahl von Beigeordneten auf Kreisebene!,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 4/2025, S. 51.

Koalitionsvertrag von Union und SPD: Zügige Finanzreform zugunsten der Kommunen ist überfällig,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 5/2025, S. 67.

Rettung ohne Rückhalt – wenn Helfen zur finanziellen Last wird,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 6/2025, S. 83.

Windenergieausbau geht voran: Mit Augenmaß und Akzeptanz,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 7–8/2025, S. 99.

„Fingierte“ Baugenehmigungen für reale Bauvorhaben?,  
in: EILDIENTST LKT NRW, Nr. 9/2025, S. 131.

Organisationsreform im SPNV: Von kommunaler Selbstverwaltung und Etikettenschwindel,

in: EILDienst LKT NRW, Nr. 10/2025, S. 147.

Inklusionsfördergesetz – Vertragstreue und Vertrauen zwischen Land und Kommunen,

in: EILDienst LKT NRW, Nr. 11/2025, S. 163.

Gute Infrastruktur braucht möglichst wenig Regeln – nicht neue Hürden,

in: EILDienst LKT NRW, Nr. 12/2025, S. 179.

Bürokratieabbau, Deregulierung, Transparenz und Effizienz,

in: Dominik Frankenberg u.a., Finanz- und Haushaltspolitik im Krisenmodus – Kommunen als Garanten der öffentlichen Daseinsvorsorge im Bundesstaat: Festschrift zu Ehren von Martin Junkerheinrich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 261, 2025, S. 399–408

Ein Update für das gestufte Aufgabenmodell? – gemeinsam mit Marcel Kreutz –,

in: André Jethon (Hrsg.), Stadtfinanzen zwischen Nachhaltigkeit und Krise, 2025, S. 210–217

Kommentierung der §§ 11, 97–99, 119–129 Gemeindeordnung NRW,

in: Helmut Dedy / Christof Sommer (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 6. Aufl. 2025

Kommentierung der Artikel 78 und 79 Landesverfassung NRW,

in: Markus Ogorek / Barbara Dauner-Lieb (Hrsg.), BeckOK Beck'scher Online-Kommentar Verfassung NRW, 10. Edition, Stand: 1. Dezember 2025

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

- Band 81     Sara Christin *Kirchhoff*  
Die umsatzsteuerliche Behandlung der Kommunen,  
2025 (615 S.)
- Band 80     Jan Robert *Boertz*  
Nutzung von (Kunden-)Daten im Rahmen des Provi-  
sionsgeschäfts, 2025 (327 S.)
- Band 79     Julian Philipp *Breder*  
Vergleichende Analyse der Kreisverfassungssysteme  
in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland,  
2023 (596 S.)
- Band 78     Jonas *Kroener*  
Der Jahresabschluss der Sparkasse zwischen Vor-  
stand, Verwaltungsrat und Träger, 2023 (225 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-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 Organi-  
sationsmodellen für Pflichtaufgaben im kreisangehö-  
rigen 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 Zuständigkeitsverlagerungen 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 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 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.)  
Kommunal Finanzen, 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 *Ericksen*  
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 *Ericksen*/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: Damian Peter, Fabrice Kunze

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: 210 Exemplare

