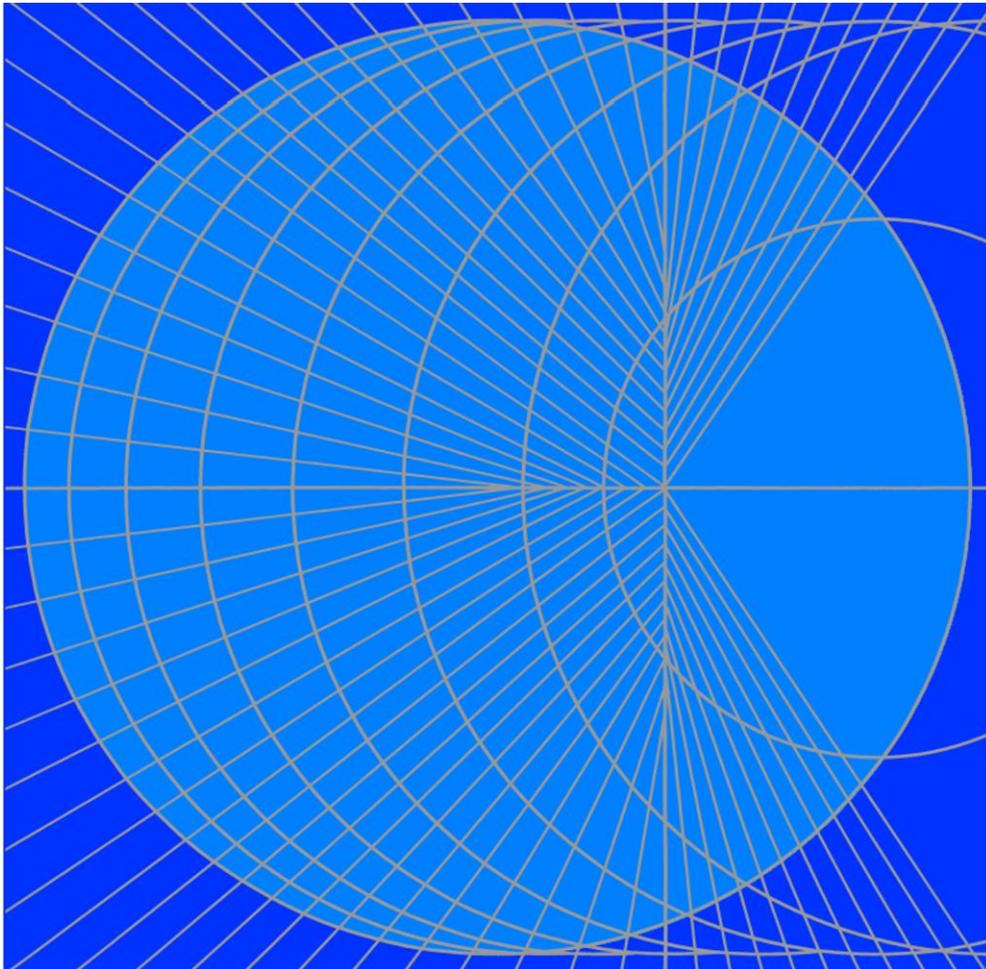


Freiherr-vom-Stein-Institut

Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster

Tätigkeitsbericht 2020



Inhaltsverzeichnis

1 Vorwort	3
2 Aufgaben, Stellung und Organisation	6
3 Mitglieder des Vorstands	8
4 Mitglieder des Beirats	10
5 Mitglieder des Kuratoriums	11
6 Mitarbeiter	13
7 Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts im Jahr 2020	14
8 Veröffentlichungen im Jahr 2020.....	36
9 Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts	40
10 Nachruf auf Joachim Bauer	52
11 Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts	54

Die Corona-Pandemie hat im Jahr 2020 auch die Arbeit des Freiherr-vom-Stein-Instituts in besonderer Weise geprägt. Schon die Gremiensitzung im März fand unter dem Eindruck steigender Fallzahlen in der „Ersten Welle“ noch soeben unter normalen Bedingungen statt – kurz danach wurde an vielen Stellen des öffentlichen Lebens in radikaler Weise in einen Krisenmodus umgestellt, der bis heute anhält, und der auch das FSI und seine Trägerinstitutionen in Atem hält.

In einer ersten Zwischenbilanz lässt sich festhalten: Die Kreise wurden und werden auf Bundes- und Landesebene in erneuerter Weise wahrgenommen als Akteur, der an entscheidender Stelle den Gesundheitsschutz organisiert; die Sparkassen trugen und tragen eine große Verantwortung, um die ungeheuren finanziellen Lasten der Pandemiebekämpfung in der Fläche zu balancieren; die Wissenschaft muss ihre Rolle wahrnehmen, Kontrollfragen zu stellen und für Differenzierung einzutreten. Es zeichnet den freiheitlichen Rechtsstaat aus, dass auch eine Strategie zur Bewältigung besonderer Problemlagen nie „alternativlos“ stattfindet.

Angesichts der ganz außergewöhnlichen Umstände war der geschäftsführende Direktor des FSI in besonderer Weise in der praktischen Beratung politischer Entscheidungen gefordert, so zum Beispiel durch sachverständige Beteiligung an den einschlägigen Gesetzgebungsverfahren auf Landes- und Bundesebene. Die tägliche Arbeit an den wissenschaftlichen Projekten des FSI konnte über die meiste Zeit weiter „vor Ort“ stattfinden, allerdings sind die Referenten in ihrer Forschungstätigkeit immer wieder von Schließungen vieler wissenschaftlicher Bibliotheken betroffen. Der Vorstand hatte sich angesichts der unsicheren, dauernd wechselnden Umstände und der ganz außergewöhnlichen und vielfältigen Belastungen in

Sachen Corona entschlossen, nur eine Veranstaltung in der Reihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ durchzuführen. Sie war dem Dauerthema Umsatzsteuerpflicht für kommunale Tätigkeiten gewidmet; von ihr wird weiter unten berichtet (S. 26-35).

Das Freiherr-vom-Stein-Institut trauert um Dr. Joachim Bauer, der am 5. Februar 2020 im Alter von 82 Jahren verstorben ist. Dr. Bauer hat als vormaliger Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW die Arbeit des FSI über viele Jahre fördernd begleitet. Wir gedenken seiner in großer Dankbarkeit. Der Nachruf von Vorstandsmitglied Prof. Dr. Oebbecke findet sich auf S. 52-53.

Die Kommunalwahl im September 2020 hat zu Veränderungen in Kuratorium und Beirat des FSI geführt: Das FSI dankt – auch an dieser Stelle – den vormaligen Landräten Frank Beckehoff (ehemals Zweiter Vizepräsident des LKT NRW) und Dr. Ansgar Müller (ehemals Erster Vizepräsident des LKT NRW) für langjährige engagierte Unterstützung durch die Mitwirkung im Beirat, ebenso den vormaligen Landräten Manfred Müller und Wolfgang Spreen für ihre Mitwirkung im Kuratorium. Wir gratulieren den Mitgliedern des Beirats Dr. Olaf Gericke (nunmehr auch Erster Vizepräsident des LKT NRW) und Dr. Christian Schulze Pellengahr zu ihrer Wiederwahl, und wir begrüßen zugleich als neue Mitglieder im Beirat die Landräte Dr. Andreas Coenen, Kreis Viersen, und Olaf Schade, Ennepe-Ruhr-Kreis, sowie im Kuratorium Landrätin Silke Gorißen, Kreis Kleve, und Landrat Theo Melcher, Kreis Olpe, und freuen uns auf die Zusammenarbeit.

Das Jahr 2021 beginnt unter ganz außergewöhnlichen Umständen. Nicht vergessen wollen wir, dass sich in diesem Jahr auch die Gründung des Freiherr-vom-Stein-Instituts zum 40. Mal jährt. Das Institut dankt dem Landkreistag NRW, dem Sparkassenverband Westfalen-Lippe und den Mitgliedern von Beirat und Kuratorium für die

treue Unterstützung der wissenschaftlichen Grundlagenarbeit. Sobald es möglich ist, werden wir Sie in geeigneter Weise, die Festlichkeit und Forschung miteinander verbindet, nach Münster einladen! Bleiben wir einander im offenen Gespräch verbunden, auch in Zeiten der Herausforderung.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, Geschäftsführender Direktor

2 | Aufgaben, Stellung und Organisation



Das Freiherr-vom-Stein-Institut ist die wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster. Es hat die Aufgabe, kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit zu leisten sowie die Verbindung zwischen der Wissenschaft und der kommunalen Praxis und den Erfahrungsaustausch zwischen beiden Bereichen zu fördern.

Das Institut ist eine Einrichtung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen ohne eigene Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Münster. Es hat am 1. April 1981 seine Arbeit aufgenommen. Das Institut arbeitet eng mit den Einrichtungen der Universität zusammen, insbesondere mit der rechtswissenschaftlichen und der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät. Die Universität unterstützt das Institut insbesondere dadurch, dass sie ihm die Benutzung ihrer wissenschaftlichen Einrichtungen ermöglicht. Das Institut leistet vor allem interessierten Wissenschaftlern aus den rechtswissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereichen Hilfestellung bei der Herstellung von Arbeitskontakten mit den Kreisen in Nordrhein-Westfalen. Außerdem fördert es junge 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 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 Vertreter des Landkreistages an. Er tagt unter dem Vorsitz des Hauptgeschäftsführers des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Wichtigste Aufgabe des Beirats ist die Beschlussfassung über das Forschungsprogramm, für das der Vorstand ihm einen Vorschlag unterbreitet.

Das *Kuratorium* soll die Aufgaben des Instituts unterstützen. Als Mitglieder werden vom Landkreistag nach Anhörung des Vorstands und des Beirats Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft auf fünf Jahre berufen.

3 | Mitglieder des Vorstands



Geschäftsführender Direktor:

Professor Dr. Hinnerk Wißmann

Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts

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

Vorsitzender des Senats der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied des Justizprüfungsamts bei dem Oberlandesgericht Hamm (Vorsitzender Prüfer)

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Vertrauensdozent, Mitglied der Auswahlkommissionen der Studienstiftung des deutschen Volkes

Mitglied der Kammer für Theologie der Evangelischen Kirche Deutschland

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

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

Vorstandsmitglied des Centrums für Religion und Moderne (CRM)

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

Mitherausgeber der Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht (ZevKR) und der Zeitschrift für das juristische Studium (ZJS)

Weiterer Hochschullehrer:

Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Stellvertretender Vorsitzender des Hochschulrates der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Mitglied der Transparenzkommission der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (seit April 2019)

Mitglied der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

Studienleiter der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Münster e. V. – Studienzweig Verwaltung (VWA)

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



4 | Mitglieder des Beirats

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

Landrat Frank *Beckehoff*, Olpe (bis 2020)

Professor Dr. Christoph *Brüning*, Kiel

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

Professor Dr. Martin *Burgi*, München

Landrat Dr. Andreas *Coenen*, Viersen

Landrat Dr. Olaf *Gericke*, Warendorf

Landrat Dr. Ansgar *Müller*, Wesel (bis 2020)

Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*, Münster

Landrat Olaf *Schade*, Ennepe-Ruhr-Kreis

Professor Dr. Friedrich *Schoch*, Freiburg

Professor Dr. Martin *Schulte*, Dresden

Landrat Dr. Christian *Schulze Pellengahr*, Coesfeld

Professorin Dr. Theresia *Theurl*, Münster

Professor Dr. Hinnerk *Wißmann*, Münster

5 | Mitglieder des Kuratoriums

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

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

Herr Dr. Joachim Bauer ist am 5. Februar 2020 im Alter von 82 Jahren verstorben. Im Anhang (S. 52-53) dokumentieren wir einen Nachruf des Vorstandsmitglieds Professor Dr. Janbernd Oebbecke auf ihn.

Professor Dr. Wolfgang *Berens*, Münster

Professorin Dr. Pascale *Cancik*, Osnabrück

Professor Dr. Dirk *Ehlers*, Münster

Professorin Dr. Angela *Faber*, Dezernentin für Schule und Integration, Landschaftsverband Rheinland, Köln

Landrätin Silke *Gorißen*, Kleve

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

Professor Dr. Winfried *Kluth*, Halle

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

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

Landesdirektor Matthias *Löb*, Münster

Professor Dr. Veith *Mehde*, Hannover

Landrat Theo *Melcher*, Olpe

Landrat Manfred *Müller*, Paderborn (bis 2020)

Professor Dr. Andreas *Musil*, Potsdam

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

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

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

Landrat Wolfgang *Spreen*, Kleve (bis 2020)

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

Ministerialdirigent a. D. Johannes *Winkel*, Düsseldorf

6 | Mitarbeiter

Wissenschaftliche Mitarbeiter

Jan Robert Boertz

j_boer09@uni-muenster.de

Philipp Breder

(bis 30. April 2020)

philipp.breder@uni-muenster.de

Sara Kirchhoff

sara.kirchhoff@uni-muenster.de

Thomas Lebe

thomas.lebe@uni-muenster.de

Studentischer Mitarbeiter

Tim Nau

tim.nau@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*

In der gegenwärtigen Niedrigzinsphase gerät das Zinsgeschäft der Sparkassen – klassischerweise ihr ertragsstärkster Geschäftsbe- reich – zunehmend unter Druck. Weitere Herausforderungen, wie zum Beispiel die fortschreitende Verlagerung des Vertriebsschwer- punkts von der Zweigstelle auf digitale Angebote, steigende regula- torische Anforderungen sowie Aktivitäten der großen Technologie- konzerne 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 sol- chen der Website- und App-Nutzung sollen perspektivisch auch Da- ten von Social-Media-Plattformen sowie angekaufte Datensätze in die Analyse miteinbezogen werden.

Darüber hinaus ist auch eine unmittelbare Verwertung der (Kun- den-)Daten denkbar. So wäre es den Sparkassen etwa möglich, an- hand der Girokonto-Daten eine Art „Abonnement-Management“ für ihre Kunden zu übernehmen und nach deren Vorgaben Dauer- schuldverhältnisse automatisch und termingerecht 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 eingegliederten 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 Grenzen der Geschäftstätigkeit der Sparkassen auseinandergesetzt.

Der *zweite Teil* beschäftigt sich mit den Vorgaben des Datenschutzrechts, wobei der besonderen Stellung der Sparkassen als landesrechtliche Anstalten des öffentlichen Rechts Rechnung getragen

wird. Neben einer Überprüfung der in Frage kommenden Rechtsgrundlagen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a-f DSGVO) ist zu klären, ob und wie die datenschutzrechtlichen Grundsätze des Art. 5 Abs. 1 DSGVO und die Betroffenenrechte (Art. 12 ff. DSGVO) – stets unter Beachtung des jeweils einschlägigen Bundes- und Landesdatenschutzrechts – hinreichend berücksichtigt werden können.

Zusätzlich spielen an dieser Stelle verfassungsrechtliche Erwägungen eine Rolle: Mit der weit ausgreifenden Analyse des Verhaltens der Kunden, die auf einem umfassenden und viele Lebensbereiche betreffenden Datensatz beruht, können schwerwiegende Grundrechtseingriffe einhergehen. Es ist daher zu fragen, ob der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt anstelle der eher allgemein gehaltenen Rechtsgrundlagen der DSGVO bereichsspezifische Datenschutzregelungen erforderlich macht, um die Entstehung „gläserner Kunden“ zu verhindern.

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

Schließlich werden die Möglichkeiten der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung durch Dritte betrachtet.

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.

„Vergleichende Analyse der Kreisverfassungssysteme in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland“

Bearbeiter: Philipp *Breder*



Die kommunale Selbstverwaltung ist – insbesondere angesichts der Reformen seit Inkrafttreten des Grundgesetzes – in einer Art und Weise abgesichert, wie es sonst nur den Grundrechten zu Gute kommt. So gewährleistet Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die übergemeindliche Selbstverwaltung in allen Ländern. Im Gegensatz zu den Gemeinden ist diese jedoch auf den „Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze“ beschränkt. Diese Formulierung erlaubt es den Ländern weitestgehend individuelle Regelungen zu treffen, denn die Schutzmechanismen der Kreise liegen deutlich niedriger als diejenigen der Gemeinden. Auch die Landesverfassungen in der Bundesrepublik beinhalten allesamt spezielle Regelungen die kommunale Selbstverwaltung betreffend und gehen damit deutlich über die früheren vorbundesrepublikanischen Landesverfassungen hinaus.

Innerhalb dieser gesetzten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen haben die insgesamt 13 Flächenländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Kreisordnungen auf unterschiedliche Arten Gebrauch gemacht. Die Unterschiede beginnen schon bei

der Art und Weise der Regelung. So finden sich entweder Vollregelungen durch Kreisordnungen oder bloße Verweisungen auf die Gemeindeordnungen („unselbstständige“ Kreisordnungen). Doch bestehen auch weitreichende Unterschiede inhaltlicher Art zwischen den Flächenländern.

Bisher konzentrierten sich wissenschaftliche Arbeiten und Kommentierungen in Bezug auf die Kreisverfassungen auf spezifische Perspektiven der einzelnen Länder. Es fehlt an einer gegenüberstellenden Betrachtung der Kreisverfassungen der deutschen Flächenländer. Die Arbeit soll diese Lücke füllen. Dazu untersucht die Arbeit nach einem historischen Überblick über die Entwicklung der Kreisverfassungssysteme zunächst die europarechtlichen aber vor allem die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der übergemeindlichen Selbstverwaltung.

Im Anschluss daran folgt eine rechtsvergleichende Betrachtung der Kreisverfassungen. Die Vorschriften der einzelnen Kreisverfassungen dargestellt werden, sondern darüber hinaus gilt es zu analysieren, welche Wirkungen unterschiedliche rechtliche Regelungen auf die Aufgabenerfüllung der Kreise haben. Dazu werden vor allem die innere Kreisverfassung aber auch die Wahrnehmung von Aufgaben, an denen der Staat ein besonderes Interesse hat, herangezogen und näher erörtert. Das durch rechtliche Vorgaben determinierte Verhältnis der Kreisorgane untereinander steht im Mittelpunkt des Blicks auf die innere Kreisverfassung. Die Kompetenzaufteilung zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und der gewählten Vertretungskörperschaft – insbesondere die Grundsatzzuständigkeit – wird ebenso beleuchtet wie die Zusammensetzung und die Kompetenzen von Zwischenorganen, die die Effektivität der Entscheidungsfindung in bestimmten Angelegenheiten erhöhen sollen. Rechtliche Determinanten und Kommunalverfassungswirklichkeit werden kritisch dargestellt und diskutiert. Auch das Verhältnis der Verwaltung zur kommunalen Vertretung sowie die Rolle der politi-

schen Parteien in kommunaler Vertretung und Verwaltung sollen Bestandteil der Diskussion sein.

Abschließend soll ein Versuch der Systematisierung der unterschiedlichen Kreisverfassungssysteme unternommen werden. Daneben gilt es, Merkmale effektiver übergemeindlicher Selbstverwaltung zu identifizieren, sodass hieraus Handlungsempfehlungen für die Kreise – aber und vor allem auch für den Landesgesetzgeber – entwickelt werden, um für die Aufgabenerledigung innerhalb der Kreise möglichst vorteilhafte rechtliche Rahmenbedingungen zu erreichen.

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

Bearbeiterin: Sara Kirchhoff



Die Umsatzbesteuerung der Kommunen wurde durch das Steueränderungsgesetz 2015 v. 2.11.2015 grundlegend überarbeitet. Der deutsche Gesetzgeber erfüllte damit seine Pflicht, Art. 13 Mehrwertsteuersystemrichtlinie (RL 2006/112/EG, MwStSystRL) in deutsches Recht umzusetzen. Die Neuregelung in § 2b UStG ist grundsätzlich auf Umsätze ab dem 1.1.2017 anzuwenden (vgl. § 27 Abs. 22 UStG). Der deutsche Gesetzgeber gewährte der öffentlichen Hand die Option zur Anwendung der Altregelung des § 2 Abs. 3 UStG a.F. Damit eröffnete er insgesamt eine Übergangsfrist von fünf Jahren, die durch das Corona-Steuerhilfegesetz v. 5.6.2020 um weitere zwei Jahre verlängert wurde. Die Kommunen haben damit bis zum 1.1.2023 Zeit, sich auf die Neuregelung einzustellen (vgl. § 27 Abs. 22a UStG). Die Umstellung bedeutet für die Kommunen, ihre Tätigkeiten vom Betrieb von Krankenhäusern, Sportzentren und Kulturhäusern über die Abfall- und Abwasserentsorgung, Wasser- und Energieversorgung bis hin zu IT- und Rechenzentren und

Personalgestellungen auf ihre Umsatzbesteuerung nach der Neuregelung zu überprüfen.

Die Neukonzeption des Umsatzsteuerrechts folgt einer Regel-Ausnahme-Rückausnahme-Systematik. Nach der Grundregel des Umsatzsteuergesetzes sind die Kommunen Steuersubjekt, wenn sie Unternehmer i.S.v. § 2 Abs. 1 UStG sind. Sie 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 Ausnahme steht unter dem Vorbehalt der Rückausnahme des § 2b Abs. 1 S. 2 UStG. Danach gilt die Ausnahme von der Umsatzbesteuerung nicht, wenn die Nichtbesteuerung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

Die Arbeit untersucht die Frage nach der Abgrenzung zwischen dem steuerbaren und dem steuerfreien Bereich der kommunalen Tätigkeit. Das Fundament der Arbeit bildet die Analyse der grundsätzlichen Prinzipien der Umsatzbesteuerung der Kommunen und der diesbezüglichen Interessen des europäischen Gesetzgebers, des Gerichtshofs der europäischen Union, des deutschen Gesetzgebers, des Bundesfinanzhofs, der Finanzverwaltung, der Kommunen und der privaten Konkurrenzunternehmen. Die Vielzahl der Rechtsordnungen und Beteiligten führt zu der im öffentlichen Recht typischen Komplexität im Mehrebenensystem. Darauf aufbauend werden die Voraussetzungen entwickelt, unter denen die Kommunen nicht als Subjekt der Umsatzsteuer behandelt werden, obwohl sie den Unternehmerbegriff erfüllen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf dem abstrakten Begriff der „größeren Wettbewerbsverzerrungen“, welcher weiter ausgefüllt und konkretisiert werden soll. Es wird erarbeitet, inwieweit die aktuelle Rechtsanwendung der Finanzverwaltung an der interkommunalen Zusammenarbeit bricht.

In der Arbeit wird die Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis geschlagen. Anhand praktischer Einzelfallfragen werden allgemeine Argumentationslinien erarbeitet. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit Gestaltungsspielräume der Kommunen und Handlungsspielräume des deutschen Bundesgesetzgebers und der Landesgesetzgeber bestehen. Es wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen steuerfreien Tätigkeitsbereiche der Kommunen aufzuzeigen und zu systematisieren.

„Der Jahresabschluss zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Gewährträger“

Bearbeiter: *Jonas Kroener*



Anlass für dieses sparkassenrechtliche Forschungsvorhaben sind die Vorgänge bei der Stadtparkasse Düsseldorf, die an die Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses 2014 anknüpfen. Der Vorstand der Sparkasse hatte weite Teile des Gewinns bei der Aufstellung des Jahresabschlusses in den „Fonds für allgemeine Bankkrisen“ nach § 340g HGB eingestellt, der Verwaltungsrat anschließend den Jahresabschluss in dieser Form festgestellt. In der Konsequenz verringerte sich der Betrag, über den der Rat der Stadt Düsseldorf als Vertretung des Gewährträgers im Rahmen der Verwendung des Jahresüberschusses nach § 25 SpkG NW beschließen konnte und stand insbesondere für eine Ausschüttung an die Stadt nicht zur Verfügung.

Die Feststellung des Verwaltungsrates beanstandete der Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf als Hauptverwaltungsbeamter nach § 17 SpkG NW. Die Aufsichtsbehörde, namentlich das Finanzministerium, folgte schließlich dieser Einschätzung und hob den Feststellungsbeschluss auf, § 40 Abs. 3 S. 2 SpkG NW. Hiergegen klagte die Sparkasse, erst nach Neubesetzung des Vorstandes kam es zu ei-

nem Kompromiss über die Ausschüttungshöhe und schließlich zur Klagerücknahme.

Die Arbeit untersucht, ob die Aufhebung zu Recht erfolgte. Dazu wird in einem ersten Schritt geklärt, wie die Zuständigkeiten bei dem Gesamtvorgang „Jahresabschluss“ zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Gewährträger verteilt sind. Dabei steht natürlich die Frage im Vordergrund, wer in letzter Konsequenz für die Entscheidung über die Dotierung des „Fonds für allgemeine Bankrisiken“ nach § 340g HGB zuständig ist.

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich mit der Frage nach inhaltlichen Grenzen dieser Dotierungsentscheidung. Die Sparkassenaufsicht des Landes NRW hat bestimmte Grenzen angenommen und den Feststellungsbeschluss, der diese in ihren Augen missachtet hatte, folgerichtig aufgehoben.

Materielle Vorgaben für die Dotierung, deren Existenz und Reichweite zu ermitteln sind, können sich dabei aus dem Handelsgesetzbuch selbst und darüber hinaus aus dem Sparkassengesetz ergeben. Weiterhin wird auf prozedurale Bindungen einzugehen sein. Dabei lohnt es, auch auf die übrige Bankenwirtschaft ein Auge zu werfen: So nutzen Banken (aktuelle Beispiele sind die Deutsche Industriebank AG und HSH Nordbank AG) den § 340g HGB, um Genusscheininhaber nach Verlustbeteiligung und Rückkehr in die Gewinnzone an diesen Gewinnen nicht partizipieren zu lassen.

Zuletzt werden die sich aus den gefundenen Ergebnissen ergebenden Konsequenzen erörtert. Das meint zunächst diejenigen für die Sparkasse, die selbst bei rechtmäßigen Dotierungsentscheidungen gegebenenfalls Konflikte mit dem Träger ausfechten muss. Auch für den Träger ist zu erörtern, wie er mit der Ausweisung im Jahresabschluss umzugehen hat, wie sich dies auf den eigenen Haushalt

auswirkt, welcher Spielraum für die Verwendung des Jahresüberschusses verbleibt und welche Einflussmöglichkeiten offenstehen.

„Bundesrechtliche Vorgaben für die Besetzung der Verwaltungsräte der kommunalen Sparkassen“

Bearbeiter: Thomas *Lebe*



Im Zuge des durch die Finanzkrise entfachten „Regulierungstsunami“ gingen der Bund und später auch der europäische Gesetzgeber dazu über, erstmals spezifische Anforderungen auch für die Besetzung der Aufsichtsorgane von Kreditinstituten zu erlassen. Denn im Versagen von Führung und –spiegelbildlich –Aufsicht wurde eine maßgebliche Ursache des (Beinahe-) Zusammenbruchs des Finanzsystems gesehen. Entsprechende öffentlich-rechtliche Anforderungen waren zuvor ein Spezifikum des (Länder-) Sparkassenrechts.

Nachdem der Bund relativ rudimentäre Vorgaben in § 36 KWG a.F. bereits 2009 „im Alleingang“ formuliert hatte, erhielten diese durch die RL 2013/36/EU (sog. CRDIV) aus europäischer Richtung einen erhöhten Detaillierungsgrad. Der nötigen Umsetzung ist der Bund mit der durch das CRDIV-Umsetzungsgesetz erfolgten Schaffung insbesondere des § 25d KWG (Anforderungsseite) sowie der Anpassung des § 36 Abs. 3 KWG (Maßnahmenseite) mit Wirkung vom 1. Januar 2014 nachgekommen. Diese Vorschriften gelten unmittelbar auch für kommunale Sparkassen und deren Verwaltungsräte, die unterschiedslos dem Regime des KWG unterliegen.

§ 25d KWG bestimmt unter anderem, dass Mitglieder der Verwaltungsräte sachkundig und zuverlässig sein sowie der Widmung ihrer Aufgaben ausreichende Zeit widmen müssen. Zudem statuiert die Vorschrift diverse Inkompatibilitäten und Mandatsobergrenzen, zu denen wiederum Ausnahmen, Privilegierungen und Genehmigungsmöglichkeiten bestehen. Nach Institutsbedeutung respektive

Geschäftsumfang differenzierende Regelungen und abgestufte Anforderungsmaßstäbe, welche in Leitlinien und Empfehlungen von EBA und EZB spezifiziert werden, runden die Komplexität der seitenfüllenden Vorschrift ab. Korrespondierende Eingriffsbefugnisse der BaFin sind insbesondere in § 36 Abs. 3 S. 1 KWG geregelt. Beide Vorschriften werfen bei der Anwendung auf kommunale Sparkassen spezifische Auslegungsfragen auf, die weiter unter Vorbehalt ihrer insbesondere formellen Verfassungsmäßigkeit stehen. Auch das Verhältnis zu den sparkassengesetzlichen Besetzungsvorgaben erscheint klärungsbedürftig.

Zunächst werden Bedeutung und Funktion der Verwaltungsräte kommunaler Sparkassen herausgearbeitet. Unmittelbare Vorgaben für deren Besetzung fanden sich bis zum Erlass der vorgenannten Vorschriften ausschließlich in den Sparkassengesetzen der Länder. Der entsprechende Bestand wird vergleichend analysiert.

Es wird sodann untersucht, inwieweit der Bund seiner Umsetzungsverpflichtung nachgekommen ist und bei dieser Gelegenheit auch bereits auf Unklarheiten eingegangen, die sich bei der Anwendung der Vorgaben des KWG auf die kommunalen Sparkassen stellen. Insbesondere wird herausgearbeitet, ob und wo eine überschießende Umsetzung (sog. „Gold Plating“) stattgefunden hat. Dies ist einerseits relevant für die Kontrolle am Maßstab des Grundgesetzes, speziell unter dem Gesichtspunkt der fehlenden „Europafestigkeit“ der Selbstverwaltungsgarantie, zeigt aber auch, was der Ertrag der Länder bei Annahme einer ihnen zustehenden Regelungskompetenz wäre.

Damit ist der Kernpunkt der Untersuchung angesprochen: die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten für das Sparkassenwesen zwischen Bund und Ländern. Der Verwaltungsrat ist das Bindeglied zwischen den kommunalen Sparkassen und ihren jeweiligen

Trägern. Diese bilden noch immer einen Teil der (mittelbaren) Kommunal- und damit Landesverwaltung. Zugleich betätigen sich aber auch die kommunalen Sparkassen geschäftlich in weitem Maße wie private Universalbanken. Diese bereits lang bekannte kompetenzielle Konfliktstellung wird zumeist unter der Chiffre des Gegensatzpaars Sparkassenorganisations- versus Geschäftsrecht diskutiert. Hier ist nach wie vor vieles unklar. Die Arbeit unternimmt – vor allem unter dem Eindruck des neuen Trends zur „(Geschäfts-) Steuerung durch Organisation“ – einen erneuten Versuch, die Frage einer Klärung zuzuführen. Weitere Hürden für den Bundesgesetzgeber bestehen in Ansehung der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, die in der sparkassenspezifischen Literatur bisher nur sehr stiefmütterlich behandelt wurde. Bei der Kompetenzausübung ist zudem das Gebot der Bundestreue zu beachten. Im Rahmen einer Untersuchung der materiellen Verfassungsmäßigkeit wird ferner insbesondere ein möglicher Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie untersucht.

Abschließend und gleichsam als Synthese der vorangehenden Betrachtungen wird dargestellt, wie bundes- und landesrechtliche Anforderungen und Maßnahmen in der Anwendungspraxis sekundär- und verfassungsrechtskonform zusammenwirken können.

b) Veranstaltungen

Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“:

Umsatzsteuerpflicht für kommunale Tätigkeiten – Aktueller Stand und Herausforderungen zu § 2b UStG

Von Jan Robert *Boertz*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Freiherr-vom-Stein-Institut, leicht veränderte Fassung in EILDienst LKT NRW, Nr. 2/2021 (im Erscheinen).

Am 20. November 2020 fand im Rahmen der Vortragsreihe „Kommunalverwaltung aktuell – Wissenschaft und Praxis“ des Freiherr-vom-Stein-Instituts eine Veranstaltung zum Thema „Umsatzsteuerpflicht für kommunale Tätigkeiten – Aktueller Stand und Herausforderungen zu § 2b UStG“ statt.

Zu Beginn begrüßte Professor Dr. Hinnerk Wißmann, geschäftsführender Direktor des Freiherr-vom-Stein-Instituts, die zahlreich erschienenen Gäste in einem digitalen Forum – die Veranstaltung fand infolge der Corona-Pandemie erstmals als „Zoom-Konferenz“ statt. Er freute sich, dass mit Professor Dr. Joachim Englisch einer der führenden Experten des Umsatzsteuerrechts und Gründungsväter des § 2b UStG als Referent gewonnen werden konnte.

Dieser stellte am Anfang seines Vortrags kurz die dem Umsatzsteuerrecht zugrundeliegende Normsystematik dar. Nehme die öffentliche Hand verwaltungsprivatrechtlich am Wettbewerb teil, begründe dies grundsätzlich die umsatzsteuerrechtliche Unternehmereigenschaft des handelnden Akteurs nach § 2 Abs. 1 UStG. Soweit jedoch Leistungen im Rahmen öffentlicher Gewalt erbracht würden, begründe dies nach § 2b Abs. 1 S. 1 UStG die Behandlung als Nichtunternehmer, wenn mit der Nichtsteuerbarkeit keine größeren Wettbewerbsverzerrungen einhergingen, § 2b Abs. 1 S. 2 UStG.

Insoweit werde Art. 13 der (europäischen) Mehrwertsteuersystemrichtlinie konkretisiert.

Sodann umriss Professor Englisch die geschichtliche Entwicklung der umsatzsteuerrechtlichen Behandlungen der öffentlichen Hand. Der 2015 neu eingeführte § 2b UStG sollte die politische Antwort



auf Rechtsunsicherheiten darstellen, die sich aus einer uneinheitlichen Auslegung des § 2 Abs. 3 UStG a.F. ergeben hätten. In § 2b Abs. 2 und 3 UStG seien nunmehr bestimmte Sachverhalte typisiert worden, bei deren Vorliegen keine größeren Wettbewerbsverzerrungen entstehen könnten. In diesen Fällen erübrige sich auch eine Einzelfallprüfung

der Auswirkungen auf den Wettbewerb. Ein ähnliches Verständnis habe auch die Finanzverwaltung in Aussicht gestellt.

Die Einleitung eines Pilotverfahrens durch die Europäische Kommission habe allerdings zu einer Kehrtwende geführt. Die Finanzverwaltung habe Ende 2019 in einem BMF-Schreiben verlauten lassen, dass § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG als Regelbeispiel zu verstehen und eine Einzelfallprüfung nunmehr doch erforderlich sei. Daneben gehe die Finanzverwaltung auch davon aus, dass zwischen einer Anstalt des öffentlichen Rechts und ihrer Trägerkommune steuerbare Leistungen erbracht werden könnten. Das Gleiche gelte für die Leistungserbringung im Rahmen eines Anschluss- und Benutzungszwangs, sofern nicht auf Gebührenwege in öffentlich-rechtlicher Form abgerechnet würde.

Für eine Übergangszeit (inzwischen verlängert bis zum 31.12.2022) sei es der öffentlichen Hand möglich, weiterhin zu einer Anwendung von § 2 Abs. 3 UStG a.F. zu optieren– eine Lösung, von der, soweit ersichtlich, alle Kommunen Gebrauch gemacht hätten. Denn die Anwendung des § 2b UStG unter der derzeitigen Rechtsausle-

gung der Finanzverwaltung würde zu einer erheblichen steuerlichen Mehrbelastung führen. Die Leistungen, die innerhalb kommunaler Zweckverbände (wie z.B. bei Rechen-, Service- und Beschaffungszentren) sowie bei Shared-Service-Vereinbarungen (z.B. Bauhöfe oder Service-Center für einheitliche Behördenrufnummern) und bei der privatrechtlich organisierten Leistungserbringung im Rahmen eines Anschluss- oder Benutzungszwanges erbracht würden, seien nunmehr steuerbar.

Laut Professor Englisch halte die Rechtsauffassung der Finanzverwaltung einer kritischen rechtlichen Überprüfung nicht vollständig stand. Dies betreffe insbesondere die Auslegungspraxis bezüglich § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG beim Leistungsaustausch zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Verstehe man die Norm als Regelbeispiel, entziehe man ihr faktisch den Anwendungsbereich und führe sie so vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks, langwierige Einzelfallprüfungen auszuschließen, ad absurdum. Die getroffenen Typisierungen schätzte Professor Englisch vielmehr als sachgerecht sowie europarechtlich zulässig ein. Die interkommunale Leistungserbringung zwischen Trägern öffentlicher Gewalt erfolge vielfach in einem anderen rechtlichen Kontext, mit anderen Verpflichtungen und anderen Garantien, sodass ein Wettbewerb mit privaten Anbietern faktisch ausgeschlossen sei. Auch zum Anschluss- und Benutzungszwang entspreche die Haltung der Finanzverwaltung nicht dem Sinn und Zweck des Art. 13 MwStSystRL. Hier könne selbst bei privatrechtlicher Leistungserbringung kein Wettbewerb entstehen. Es lasse sich somit festhalten, dass die Haltung der EU-Kommission und der Finanzverwaltung insoweit *contra legem*, deshalb schon nicht als richtlinienkonforme Auslegung zu rechtfertigen und im Übrigen auch nicht richtlinienrechtlich gefordert sei.

Abschließend zeigte Professor Englisch die Handlungsspielräume der Kommunen und des Bundes- bzw. Landesgesetzgebers auf. Die Kommunen könnten beim Anschluss- oder Benutzungszwang auf ein öffentlich-rechtlich organisiertes Gebührenmodell umstellen. Im Rahmen intrakommunaler Kooperation gebe es die Möglichkeit, eine umsatzsteuerrechtliche Organschaft gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG zu begründen, was jedoch weitere Rechtsfragen nach sich ziehe. Ferner könnten sich die Kommunen durch die Organisation von sog. „Kostentrugsgemeinschaften“ auch die Regelung des § 4 Nr. 29 UStG zu Nutzen machen. Steuerfrei seien nach dieser Vorschrift jedoch nur verselbstständigte Kooperationsformen im Rahmen der interkom-

munalen
Zusammenarbeit.
Ferner müssten die in Frage stehenden Leistungen



die hoheitliche Tätigkeit „erkennbar prägen“ und dürften keine Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehen.

Auch mit gesetzgeberischen Änderungen auf europäischer und Bundesebene sei bis auf Weiteres nicht zu rechnen. Der jeweilige Landesgesetzgeber könne aber mittelbar Abhilfe schaffen, indem er etwa vorschreibe, dass Kommunen bestimmte Leistungen nur von anderen Personen des öffentlichen Rechts beziehen dürften. Das würde einen Wettbewerb verlässlich ausschließen, sei vielfach jedoch kein gangbarer Weg. Denn den Kommunen müsse eine gewisse Flexibilität erhalten bleiben. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass sich keine zur Kooperation gewillte oder geeignete Kommune finde.

Ein recht weitgehender Vorschlag, der allerdings schon in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU Anwendung finde und deshalb erprobt sei, bestehe in der Einführung eines sog. Kompensations- bzw. Refund-Mechanismus. Hierbei erhielten die Kommunen für ihre Vorsteuerbelastung auf Eingangsleistungen, die für nicht steuerbare Ausgangsumsätze verwendet würden, eine finanzielle Entschädigung außerhalb des Steuersystems. Eine derartige Umstellung gehe jedoch zwangsläufig mit Änderungen im System des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen einher.

In absehbarer Zeit komme für die interkommunale Zusammenarbeit auch eine Steuersatzermäßigung in Betracht. Aktuell stehe dem zwar der insoweit abschließende Art. 98 Abs. 2 MwStSystRL entgegen. Die Europäische Kommission habe jedoch eine Liberalisierung der Vorschrift vorgeschlagen. Diese Lösung sei wegen ihrer Flexibilität besonders sinnvoll. Sowohl der Anwendungsbereich als auch die Höhe einer Ermäßigung könnten individuell bestimmt werden. Insbesondere sei die Lösung nicht auf öffentlich-rechtliche Handlungsformen beschränkt und könne damit neben Fällen der interkommunalen Zusammenarbeit auch die privatrechtliche Leistungserbringung im Rahmen eines Anschluss- und Benutzungszwangs miteinbeziehen. Fraglich sei in diesem Zusammenhang allerdings, ob ein ermäßigter Steuersatz noch mit dem unionsrechtlichen Neutralitätsgebot zu vereinbaren sei.

Zu Beginn der von Hauptgeschäftsführer des Landkreistags Dr. Martin Klein geleiteten Diskussion stellte Ministerialrat Wolfgang Tausch, Leiter des Umsatzsteuerreferats im Ministerium der Finanzen des Landes NRW, vom Standort des LKT in Düsseldorf aus die Sicht der Finanzverwaltung dar und nahm umfassend zu der Thematik Stellung:

Eine Vielzahl der von Professor Englisch aufgezeigten Lösungsvorschläge sei vor dem Hintergrund der klaren Positionierung der EU-Kommission zur Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen wohl nicht zu realisieren und entspräche demzufolge auch nicht der zwischen Bund und Ländern abgestimmten Rechtsauslegung des § 2b UStG.

Dem von Professor Englisch angeführten Argument, die Leistungserbringung zwischen Trägern öffentlicher Gewalt erfolge in einem anderen rechtlichen Kontext, vermochte Herr Tausch vor dem Hin-



tergrund der Rechtsentwicklung durch den EuGH und die Finanzgerichtsbarkeit in Deutschland nicht zu folgen. Entscheidend sei vielmehr, im Rahmen der Ab-

grenzung eines potenziellen von einem rein hypothetischen Wettbewerb zu beurteilen, ob marktgängige Leistungen erstellt würden, die nach ihrem objektiven Leistungsgehalt auch von anderen Unternehmen erbracht werden könnten.

Auch der Einführung eines niedrigeren Steuersatzes für die öffentliche Hand stand Herr Tausch kritisch gegenüber. Auf kommunaler Ebene stelle dies zweifellos eine sinnvolle Lösung dar. Die Politik trage jedoch eine Gesamtverantwortung und habe nicht nur die Interessen der Kommunen, sondern auch die der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, zu beachten. Eine zu hohe Anzahl an

Steuersätzen in den Mitgliedstaaten könne gerade die Arbeit international tätiger Unternehmen spürbar verkomplizieren.

Die Vorsteuerbelastung von Trägern öffentlicher Gewalt über einen sog. Refund-Mechanismus außerhalb des Steuersystems zu erstaten, lehnte Herr Tausch ebenfalls klar ab. Ein Eingriff in das System des kommunalen Finanzausgleichs werde bei den Betroffenen mit Blick auf die damit verbundenen erheblichen politischen Implikationen nicht akzeptiert.

Herr Tausch betonte jedoch auch das Interesse und die Bestrebungen der Finanzverwaltung in Bund und Ländern, fortlaufend konstruktiv Anwendungsbereiche des § 2b UStG zu diskutieren. In diesem Zusammenhang ging er auf zwei seiner Meinung nach zielführende Ansätze ein:

1) Ein sicherer Anwendungsbereich zur Verneinung der Unternehmereigenschaft nach § 2b UStG sei in der „Exklusivitätsklausel“ des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG angelegt. Soweit gesetzlich festgeschrieben sei, dass nur die öffentliche Hand eine bestimmte Leistung erbringen dürfe, schließe dies einen Wettbewerb belastbar aus. Hierfür müsse der Gesetzgeber aber eindeutige Regelungen schaffen.

2) Hoffnungsvoll stimme ihm außerdem die Neuregelung des § 4 Nr. 29 UStG. Der Vorschrift liege der Gedanke zugrunde, dass national bislang nicht bestimmte Tätigkeiten von der Steuer freigestellt worden seien, wie dies das Unionsrecht vorschreibe. Daher bestehe die Möglichkeit, dass der Begriff der Wettbewerbsverzerrungen auch mit Blick auf die Kommunen hier restriktiver, d.h. im Ergebnis offener, ausgelegt werden könne als bei § 2b UStG.

Danach zog Ministerialdirigent Dr. Christian von Kraack als Leiter der Abteilung „Kommunales“ im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW ein Fazit: Die gegenwärtige Situation sei ein „deutsches Trauerspiel“. Der Bundesfinanzhof wei-

gere sich bislang, die strittigen Rechtsfragen zu § 2b UStG dem EuGH zur Entscheidung vorzulegen. Bestehende Rechtsunsicherheiten seien vor diesem Hintergrund national verschuldet. Es sei an der Zeit, konzentriert Lösungen zu erarbeiten. Hierbei sei dreistufig vorzugehen:

1) Zunächst gelte es, die Auslegung des § 2b UStG in den Griff zu bekommen. Dies könne auf politischer Ebene durch gesetzgeberische Nachschärfung oder durch eine Vorlage an den EuGH geschehen.

2) Die noch knapp zwei Jahre bestehende Übergangslösung solle, auch aus steuerstrafrechtlichen Gründen, nicht vollständig ausgereizt werden. Vielmehr seien lokal Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Man könne etwa daran denken, auf Anstalten des öffentlichen Rechts ausgelagerte Funktionen organisatorisch wieder in die Kernverwaltung einzugliedern. Auch von der „Exklusivitätsklausel“ könne Gebrauch gemacht werden, wenngleich hierfür eine strenge Gemeinwohlprüfung erforderlich sei, der nicht lediglich mit dem Verweis auf Steuervermeidungsaspekte Rechnung getragen werden könne.

3) Schließlich könne über einen Refund-Mechanismus oder eine Steuerermäßigung nachgedacht werden.

In der folgenden Diskussion äußerten mehrere Vertreter der kommunalen Praxis ihre Bedenken angesichts der Vorgehensweise der Finanzverwaltung. Es drohe eine „Vollbremsung“ interkommunaler Zusammenarbeit. Komplexe organisatorische Anpassungen seien in der verbleibenden Zeit nur schwerlich zu bewerkstelligen, zumal es in einigen Kommunen an der dafür erforderlichen Fachkompetenz fehle.

Als diskussionswürdig erwies sich zudem die Frage, ob die Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften, namentlich die Gemeinde- und die Landschaftsverbände, als Zusammenschlüsse von Personen im Sinne des § 4 Nr. 29 UStG begriffen werden könnten. Professor Englisch äußerte Zweifel an der erforderlichen mitgliederschaftlichen Organisation der genannten Verbände. Herr Tausch teilte diese Ansicht, wollte jedoch nicht gänzlich ausschließen, dass § 4 Nr. 29 UStG auch auf diese Konstellationen Anwendung finden könne. Schließlich stehe bei der Bestimmung der Unternehmereigenschaft grundsätzlich die Frage im Vordergrund, ob durch nach außen abgrenzbares Auftreten erkennbar Mehrwerte geschaffen würden. Dies könne man bei einem Landschaftsverband nicht ohne Weiteres ausschließen.

Die Diskussion konzentrierte sich danach auf die verbindliche Auskunft gem. § 89 Abs. 2 AO. Es sei in der Praxis schwierig, bei umsatzsteuerrechtlich problematischen Sachverhalten steuerliche Beurteilungen der Finanzverwaltung zu erhalten. Es kam daher der Vorschlag auf, die tatbestandlichen Anforderungen des § 89 Abs. 2 AO sowie die Gebührenregelung des § 89 Abs. 3 AO zu verändern. Professor Englisch führte dazu aus, er sehe bei der Umsatzsteuer starke Parallelen zu der Situation bei der Lohnsteuer. Der Unternehmer werde hier gleichsam wie der Arbeitgeber als „Steuereinsammler“ entschädigungslos für den Fiskus tätig. Ihm erscheine es daher angemessen, den Unternehmern ein ähnlich umfassendes und gebührenfreies Instrument wie die Lohnsteueranrufungsauskunft (vgl. § 42e EStG) zur Seite zu stellen. Die konkrete Ausgestaltung sei jedoch eine Frage der politischen Kompromissfindung.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke machte schließlich noch deutlich, dass den derzeitigen Problemen durch eine Umstrukturierung des Systems kommunaler Leistungserbringung begegnet werden könne. Der Gesetzgeber könne festlegen, dass bestimmte Aufgaben für alle

Gemeinden die Landschaftsverbände oder die Kreise auszuüben hätten. Dann greife die „Exklusivitätsklausel“ des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG. Ferner sei denkbar, dass die Kommunen für erbrachte Leistungen nach Leistungsfähigkeit und nicht nach dem „Spitzabrechnungsprinzip“ zahlen müssten. Professor Englisch führte in diesem Zusammenhang einschlägige EuGH-Rechtsprechung an: Sofern im öffentlich-rechtlichen Bereich ein Entgelt nicht nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten berechnet werde, sei dieses auch nicht wettbewerbsrelevant.

Herr Dr. Klein leitete sodann zum Schlusswort über und bedankte sich bei den Zuhörern und Referenten für die informative Veranstaltung. Er versicherte, der LKT NRW werde alles daransetzen, eine kommunalfreundliche Handhabung des § 2b UStG zu erwirken.

a) Professor Dr. Hinnerk Wißmann

Staats- und Verwaltungsrecht Nordrhein-Westfalen, 767 S., 30. Auflage 2020 (Textbuch Deutsches Recht, C.F. Müller), Herausgeber.

Dienstrecht, in: Schlacke/Wittreck, Öffentliches Recht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020 (NOMOS), § 6, S. 180-209 (Überarbeitung).

Religion und Pluralität: Neue Herausforderungen für die Schule im Verfassungsstaat, in: Joachim Willems (Hrsg.), Religion in der Schule, 2020 (transcript verlag), S. 47-60.

Why Constitution Matters –Verfassungsrechtswissenschaft in Zeiten der Corona-Krise, JZ 2020, S. 861-872 (gemeinsam mit Hans Michael Heinig, Thorsten Kingreen, Oliver Lepsius, Christoph Möllers, Uwe Volkmann).

Bekenntnisschulen, in: Pirson/Rüfner/Germann/Muckel (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, § 45, 3. Aufl. 2020 (Verlag Duncker-Humblot), S. 1607-1634.

Die Rechtsverordnung und ihre Richter: Zur Einführung von § 109a JustizG NRW, Ad legendum 2020, S. 354-358 (gemeinsam mit Jonas Fechter).

Die Krise als Chance? Das juristische Studium im digitalen Zeitalter, ZJS 2020, S. 524-531.

Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD für ein „Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ (BT-Drs. 19/23944).

Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung NRW für ein „Gesetz hinsichtlich weiterer Maßnahmen zur

Bewältigung der Corona-Pandemie im Hochschulbereich“ (Drs. 17/10919).

Alle Macht dem Virus?, F.A.Z. v. 20.03.2020, S. 9.

Eine Zeit der Unterschiede, F.A.Z. v. 06.04.2020, S. 11.

Verfälschter Bürgerstatus, F.A.Z. v. 10.08.2020, S. 11.

b) Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Denkmalschutz, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Auflage, 2020 (Verlag C.F. Müller), S. 316-336.

Die aufsichtsrechtliche Anzeigepflicht, NVwZ 2020, S. 1478-1482.

Der Verfassungsgerichtshof als Einflussfaktor in Nordrhein-Westfalen 1952-2020, Geschichte im Westen (GiW) 35 (2020), S. 9-35.

c) Dr. Martin Klein

Kobras und andere sehr giftige Tiere,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 1/2020, S. 1.

Fahrradgesetz NRW: Eine Chance gerade auch für den kreisangehörigen Raum,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 2/2020, S. 57.

Ambulante Notfallversorgung von morgen: Neuordnung nur mit den Kommunen!,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 3/2020, S. 109.

Corona-Virus in NRW: Kreise können Krise,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 4/2020, S. 157.

Erfreuliche Entwicklung der Kreisfinanzen 2019: Gleichwohl stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierungslast der kommunalen Ebene geboten,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 4/2020, S. 182-193.

Corona-Pandemie: Erste Lockerungen im schulischen Bereich,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 5/2020, S. 209.

Corona-Pandemie: Testen, testen, testen?,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 6/2020, S. 269.

Corona-Krise: Solidaritätssignale von Bund und Land an die Kommunen,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 7-8/2020, S. 317.

Corona-Pandemie: Chance für die Verkehrspolitik im kreisangehörigen Raum,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 9/2020, S. 381.

Kommunalwahlen in NRW: Stichwahlen neu denken,
in: EILDienst LKT NRW, Nr. 10/2020, S. 433.

Teil-Lockdown zur Pandemiebekämpfung: Grundrechtskollision und Güterabwägung,

in: EILDienst LKT NRW, Nr. 11/2020, S. 489.

Corona-Pandemie: Impfkation stellt Kreise vor historische Herausforderung,

in: EILDienst LKT NRW, Nr. 12/2020, S. 545.

d) Thomas Lebe

Ländlich, digital, attraktiv? Studie zu den Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der Digitalisierung im ländlichen Raum,

in: EILDienst LKT NRW 7-8/2020, S. 355-357.

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

- Band 76 Kai *Peters*
Abwicklung öffentlich-rechtlicher Sparkassen im einheitlichen Abwicklungsmechanismus, 2020 (266 S.)
- Band 75 Markus *Kemper*
Die Europäische Bankenunion und die Sparkassen, 2017 (420 S.)
- Band 74 Benedikt *Huhn*
Vertraulichkeit und Transparenz der öffentlich-rechtlichen Sparkassen – Eine Untersuchung anhand des nordrhein-westfälischen Landesrechts, 2016 (351 S.)
- Band 73 Juliane *Wessels*
Inhalt und Grenzen der Steuerung des Landes bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – Eine Untersuchung der Steuerungspraxis am Beispiel Nordrhein-Westfalen, 2016 (310 S.)
- Band 72 Jasmin *Hölscher*
Die Eigenkapitalvorgaben nach Basel III und CRR/CRD IV unter besonderer Berücksichtigung der relevanten Regelungen für öffentlich-rechtliche Sparkassen in Deutschland, 2016 (266 S.)

- Band 71 *Cornelia Jäger*
Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2014 (322 S.)
- Band 70 *Martin Schröder*
Personalvertretung in den Sparkassen, 2014 (315 S.)
- Band 69 *Simon Frye*
Die Finanzierung ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen – Eine Darstellung am Beispiel von Nordrhein-Westfalen, 2013 (277 S.)
- Band 68 *Jessica Isenburg*
Die Verbundzusammenarbeit der Sparkassenfinanzgruppe – Eine kartellrechtliche Analyse, 2012 (311 S.)
- Band 67 *Matthias Stork*
Interkommunale Zusammenarbeit und mehrstufige Aufgabenwahrnehmung – Eine Analyse von Organisationsmodellen für Pflichtaufgaben im kreisangehörigen Raum, 2012 (278 S.)
- Band 66 *Thomas Jungkamp*
Das Recht der regionalen Sparkassen- und Giroverbände – Eine systematische Darstellung, 2011 (309 S.)
- Band 65 *Katharina Kallerhoff*
Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger contra private Abfallwirtschaft – Aktuelle rechtliche Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der gewerblichen Sammlungen von verwertbaren Sekundärrohstoffen, 2011 (310 S.)

- Band 64 Carsten *Lund*
Private in der Sparkassen-Finanzgruppe? Zum Verbleib materiell voll- und teilprivatisierter Landesbanken im Haftungsverbund, 2010 (181 S.)
- Band 63 Jan Stefan *Lüdde*
Sparkassenrecht der Länder – Bestand und Entwicklung seit 1949, 2010 (232 S.)
- Band 62 Anna *Roth*
Die allgemeine Lebensmittelüberwachung als Instrument des Verbraucherschutzes – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage und der Organisationsstrukturen in Nordrhein-Westfalen, 2009 (336 S.)
- Band 61 Linus *Tepe*
Verfassungsrechtliche Vorgaben für 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 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 Berücksichtigung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, 2005 (555 S.)
- Band 53 *Jörg Niggemeyer*
Zulässigkeit und Grenzen von Sparkassenfusionen – eine Untersuchung am Beispiel von Zusammenschlüssen nordrhein-westfälischer Sparkassen, 2005 (476 S.)

- Band 52 *Hans Lühmann*
Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sozialgesetzbuch II (SGB II) – Sozial- und organisationsrechtliche 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 – Wissenschaftliche Fachtagung des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 2. Juli 2004 in Münster, 2004 (165 S.)
- Band 50 *Sven Oliver Hoffmann*
Gewässerschutzrecht Nordrhein-Westfalen – eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der europarechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben, 2004 (500 S.)
- Band 49 *Barbara Lübbecke*
Das Kommunalunternehmen – neue Organisationsform im kommunalen Wirtschaftsrecht von Nordrhein-Westfalen, 2004 (343 S.)
- Band 48 *Antje Wittmann*
Der Sparkassenverbund, 2004 (294 S.)
- Band 47 *Frank Placke*
Interkommunale Produktvergleiche als Basis für den kommunalen Finanzausgleich, 2003 (433 S.)
- Band 46 *Marco Kulosa*
Die Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten von Kommunen – eine betriebswirtschaftliche Analyse, 2003 (290 S.)

- Band 45 Volker *Schepers*
Internet-Banking und sparkassenrechtliches Regional-
prinzip, 2003 (275 S.)
- Band 44 Thomas *Harks*
Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Rechtliche Vorgaben
und Grenzen, 2003 (295 S.)
- Band 43 Hermann *Pünder*
Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung der
Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten
als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft
am Beispiel der Kommunalverwaltung, 2003 (665 S.)
- Band 42 Ansgar *Hörster*
Die Wahrnehmung der Sozialhilfearbeiten im kreisan-
gehörigen Raum in Nordrhein-Westfalen, 2002 (342 S.)
- Band 41 Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/
Hermann *Pünder* (Hrsg.)
Aktuelle Fragen der Sparkassenpolitik – Wissenschaft-
liches Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-Instituts am
8. März 2002 zu Ehren von Herrn Dr. Kuhr anlässlich
seines Ausscheidens als Vorsitzender des Kuratoriums
des Freiherr-vom-Stein-Instituts, 2002 (70 S.)
- Band 40 Peter *Lüttmann*
Aufgaben und Zusammensetzung der Verwaltungsräte
der kommunalen Sparkassen, 2002 (407 S.)

- Band 39 Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/
Hermann *Pünder* (Hrsg.)
Die nordrhein-westfälische Gemeindeprüfung in der
Diskussion, Kolloquium des Freiherr-vom-Stein-
Instituts und des Innenministeriums Nordrhein-
Westfalen am 2. Februar 2001, 2001 (79 S.)
- Band 38 Janbernd *Oebbecke*/Dirk *Ehlers*/Alexander *Schink*/
Hermann *Pünder* (Hrsg.)
Kommunal Finanzen, Symposium aus Anlass des
75. Geburtstages von Adalbert Leidingen am 8. März
2001 in Münster, 2001 (155 S.)
- Band 37 Klaus *Schulenburg*
Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-
Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme, 2001
(484 S.)
- Band 36 Angela *Faber*
Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Um-
weltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der
Selbstverpflichtungen, 2001 (501 S.)
- Band 35 Olaf *Schefzyk*
Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument
zur verbesserten Berichterstattung über die Unter-
nehmenstätigkeit der Kommunen, 2000 (391 S.)
- Band 34 Raphael *Lohmiller*
Kapitalbeteiligungsgesellschaften der Sparkassen – Ei-
ne Untersuchung über die Rechtsgrundlagen der Be-
teiligungsfinanzierung 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 Abfallge-
setzes auf die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträ-
ger, 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*/ Alexan-
der *Schink* (Hrsg.)
Rechts- und Anwendungsprobleme der neuen Bau-
ordnung NW, 1996 (170 S.)
- Band 23 Ute *Adam*
Veterinärrecht – Eine systematische Darstellung unter
besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nord-
rhein-Westfalen, 1993 (284 S.)
- Band 22 Jürgen *Brügge*
Bodendenkmalrecht unter besonderer Berücksichti-
gung der Paläontologie, 1993 (222 S.)
- Band 21 Jan *Bodanowitz*
Organisationsformen für die kommunale Abwasserbe-
seitigung, 1993 (196 S.)
- Band 20 Werner *Hoppe*/Martin *Schulte* (Hrsg.)
Rechtsschutz der Länder in Planfeststellungsverfahren
des Bundes – Dargestellt am Beispiel des Denkmal-
schutzes in Nordrhein-Westfalen, 1993 (101 S.)

- Band 19 *Angela Faber*
Europarechtliche Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung – Die Bedeutung der Art. 92 - 94 EWGV für die kommunale Selbstverwaltung, 1992 (260 S.)
- Band 18 *Hans Vietmeier*
Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe – Auftragsverwaltung und Organleihe in Nordrhein-Westfalen, 1992 (378 S.)
- Band 17 *Werner Hoppe/Hans-Uwe Erichsen/Adalbert Leidinger*
(Hrsg.)
Aktuelle Probleme der kommunalen Selbstverwaltung – 10 Jahre Freiherr-vom-Stein-Institut, 1991 (210 S.)
- Band 16 *Werner Hoppe/Alexander Schink* (Hrsg.)
Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration, 1990 (145 S.)
- Band 15 *Paul-Peter Humpert*
Genehmigungsvorbehalte im Kommunalverfassungsrecht, 1990 (276 S.)
- Band 14 *Hans-Uwe Erichsen*
Die Vertretung der Kommunen in den Mitgliederorganen von juristischen Personen des Privatrechts, 1990 (184 S.)
- Band 13 *H. Jürgen Wolff*
Bedarfsgerechte Struktur der Kreiseinnahmen, 1990 (388 S.)
- Band 12 *Alexander Schink*
Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-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 be-
sonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Nord-
rhein-Westfalen, 1987 (224 S.)
- Band 8 Werner *Hauser*
Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrich-
tungen – Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und
öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, 1987
(300 S.)
- Band 7 Janbernd *Oebbecke*
Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Ver-
waltung, 1986 (324 S.)
- Band 6 Hans-Jürgen *Fischedick*
Die Wahl der Benutzungsform kommunaler Einrich-
tungen – Kriterien für die Entscheidung zwischen pri-
vatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Benutzungs-
form, 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 Nord-
rhein-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 Selbstverwaltungsgaran-
tie, 1982 (104 S.)

Herr Dr. Joachim Bauer ist am 5. Februar 2020 im Alter von 82 Jahren verstorben. Wir dokumentieren hier einen Nachruf des Vorstandsmitglieds Professor Dr. Janbernd *Oebbecke*.

Nach langer Krankheit verstarb am 5. Februar 2020 Dr. Joachim Bauer. Als Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Nordrhein-Westfalen gehörte er dem Vorstand des Freiherr-vom-Stein-Instituts vom 1. April 1992 bis zum 31. März 2000 an. Auch nach seinem Ausscheiden begleitete er die Arbeit des Instituts mit großem Interesse als Mitglied des Kuratoriums.

Geboren 1937 in Gütersloh studierte er in Freiburg und Münster Rechtswissenschaft. Nach der Promotion mit einer Dissertation über ein staatskirchenrechtliches Thema trat er in die innere Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen ein. Nach einer Abordnung an die Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer war er seit 1970 im Innenministerium für die Aus- und Fortbildung des höheren Dienstes zuständig. 1974 wechselte er in die Staatskanzlei. Dort arbeitete er zuerst im Gesetzgebungsreferat und danach als Gruppenleiter Recht. Ein wichtiger Arbeitsschwerpunkt war die Mitwirkung der Länder an der immer wichtiger werdenden Willensbildung der Europäischen Gemeinschaften. Als Verhandlungsführer der deutschen Seite bereitete er das sog. Anholter Abkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den deutschen und niederländischen Kommunen vor. Diese Grundlage ermöglichte die vielfältigen Kooperationen zwischen niederländischen und deutschen Kommunen.

In seine Zeit beim Landkreistag fielen u.a. die Diskussionen um die Neue Steuerung und die Verwaltungsstrukturreform mit ihren Auswirkungen auf die Kreise, die Änderungen der Sozialhilfe durch die

neue Pflegeversicherung und vor allem die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze und die Einführung der Volkswahl der Landräte mit ihren erheblichen Auswirkungen auf die Arbeit des Verbandes. Das Freiherr-vom-Stein-Institut verdankt ihm die fruchtbare Zusammenarbeit mit dem Sparkassenverband Westfalen-Lippe, die er auf Anregung des Kuratoriumsvorsitzenden Wolfgang Kuhr mit dem Verbandspräsidenten Dr. Rolf Gerlach vereinbarte.

Dr. Joachim Bauer hat sich große Verdienste um das Freiherr-vom-Stein-Institut erworben. Das Institut wird ihm ein ehrendes Andenken bewahren.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Mitglied des Vorstands

Satzung des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, in der Fassung des Vorstandsbeschlusses des Landkreistages Nordrhein-Westfalen vom 19. Mai 1981, geändert durch Beschluss vom 28. Januar 1986:

§ 1 Aufgabe und Sitz

(1) Die Aufgabe des Freiherr-vom-Stein-Instituts (FSI) ist die kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit, ferner die Verbindung zwischen der kommunalpolitischen Praxis und der Wissenschaft sowie die Herstellung eines Erfahrungsaustausches zwischen beiden Bereichen.

(2) Der Sitz des Instituts ist Münster/Westfalen. Es arbeitet mit allen wissenschaftlichen Einrichtungen, insbesondere mit denen der Westfälischen Wilhelms-Universität, zusammen.

§ 2 Organe

Organe des Instituts sind:

- 1) der Vorstand (§ 3)
- 2) der Beirat (§ 4)
- 3) das Kuratorium (§ 5)
- 4) der Leiter (§ 6).

§ 3 Vorstand

(1) Dem Vorstand gehören an:

- a) der Geschäftsführende Direktor,
- b) ein weiterer Hochschullehrer,
- c) der Geschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Aus dem Kreis der Hochschullehrer der Westfälischen Wilhelms-Universität beruft der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen auf jeweils drei Jahre die Mitglieder gem. a) und b).

(2) Der Vorstand beschließt über alle Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören, insbesondere

- a) einen Vorschlag für das Arbeitsprogramm,
- b) den Tätigkeitsbericht,
- c) Personalangelegenheiten,
- d) die Feststellung eines Entwurfs für den Haushalt,
- e) Richtlinien für die Arbeit des FSI.

(3) Der Vorstand wird mindestens dreimal jährlich vom Geschäftsführenden Direktor einberufen. Soweit erforderlich, kann er Beschlüsse auch im Umlaufverfahren fassen. An den Sitzungen des Vorstandes nimmt der Leiter mit beratender Stimme teil.

(4) Der Geschäftsführende Direktor betreut die im Rahmen des Forschungsprogramms vom FSI bearbeiteten Projekte wissenschaftlich, soweit der Vorstand nicht im Einzelfall etwas anderes bestimmt. Er wird dabei durch das Vorstandsmitglied gem. § 3 Abs. 1 b) vertreten.

§ 4 Beirat

(1) Der Beirat besteht aus:

- a) den Mitgliedern des Vorstandes,
- b) bis zu weiteren 7 wissenschaftlichen Mitgliedern,
- c) bis zu weiteren 5 Vertretern des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

Die Mitglieder zu b) werden auf jeweils drei Jahre auf Vorschlag des Vorstandes vom Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen berufen. Die Mitglieder zu c) beruft der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen jeweils für die Dauer der Kommunalwahlperiode.

(2) Der Beirat beschließt auf Vorschlag des Vorstandes das Forschungsprogramm. Er berät den jährlich abzugebenden Tätigkeitsbericht.

(3) Der Beirat wird jährlich mindestens einmal vom Vorstand einberufen. Er tagt unter Vorsitz des Geschäftsführers des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Der Leiter nimmt als Schriftführer an den Sitzungen des Beirats teil.

§ 5 Kuratorium

Zur Unterstützung der Aufgaben des Instituts wird ein Kuratorium gebildet. Seine Mitglieder werden vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen nach Anhörung des Vorstandes und Beirats aus dem Bereich der Wissenschaft, Politik und Wirtschaft auf fünf Jahre berufen.

§ 6 Leiter

(1) Der Leiter und die weiteren Mitarbeiter werden auf Vorschlag des Vorstandes vom Landkreistag berufen.

(2) In Abstimmung mit dem Geschäftsführenden Direktor obliegen dem Leiter die Ausführung der Beschlüsse des Vorstandes und die laufende Verwaltung des FSI.

§ 7 Rechtsstatus und Verpflichtungsgeschäfte

Das FSI hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen kann nur durch solche Geschäfte verpflichtet werden, die durch den vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen jährlich aufgestellten Haushaltsplan und Stellenplan gedeckt sind.

Darüber hinausgehende Geschäfte bedürfen der vorherigen Zustimmung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

§ 8

(1) Über Änderungen dieser Satzung beschließt nach Anhörung des Vorstandes der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen.

(2) Die Satzung tritt am 1. Juni 1981 in Kraft.

Impressum

Herausgeber: Freiherr-vom-Stein-Institut
Wissenschaftliche Forschungsstelle des
Landkreistages Nordrhein-Westfalen
an der Universität Münster
Aegidiistraße 5, 48143 Münster

(Geschäftsführender Direktor: Professor Dr. Hinnerk
Wißmann)

Redaktion, Layout: Jan Robert Boertz, Tim Nau

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

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

Auflage: 220 Exemplare