

Landtag Nordrhein-Westfalen
anhoerung@landtag.nrw.de
"RVR - Anhörung AKo - 16.12.2014"



Prof. Dr. J. Oebbecke
Geschäftsführender Direktor

Universitätsstraße 14-16
48143 Münster
Bearbeiter

Tel. +49 251 83-21806
Fax +49 251 83-21833

kwi@uni-muenster.de
<http://www.jura.uni-muenster.de/kwi>

Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 16/6866
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik

Für die Möglichkeit, zu dem o.a. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, bedanke ich mich.

Die nachfolgende Stellungnahme geht im ersten Teil auf die Frage der Vereinbarkeit des Entwurfs mit den Vorgaben der Landesverfassung und des Grundgesetzes ein. Der zweite Teil enthält Anmerkungen zur rechtspolitischen Zweckmäßigkeit. Dabei wird der Entwurf einschließlich der Neuregelung für die Wahl der Verbandsversammlung in Art. 2 zugrunde gelegt.

1. Verfassungsrechtliche Bewertung

1.1 Vorbemerkung

Mit dem Entwurf soll der RVR eine rechtliche Gestaltung erhalten, die ohne Vorbild ist. Es handelt sich weder um einen modifizierten Kreis, wie das etwa bei der Städteregion Aachen oder der Region Hannover der Fall ist, noch um einen höheren Gemeindeverband oder einen sondergesetzlichen (Mehr-)Zweckverband, wie es der RVR bisher war, denn diese Verbände kennen keine Direktwahl. Gewisse strukturelle Ähnlichkeiten, aber auch gravierende Unterschiede gibt es allenfalls zu den bayerischen Bezirken.

Diese Vorbildlosigkeit ist für sich genommen kein Einwand gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Der Landesgesetzgeber ist in dem ihm gesteckten Rahmen (Grundgesetz, Landesverfassung, Bundesrecht) frei, auch solche Organisationsformen zu entwickeln, die sich nicht in die von Rechtsprechung und Lehre entwickelten Kategorien einpassen lassen. Wie stets, wenn man bewährte und erprobte Formen verlässt, gibt es bei solchen Neuentwicklungen allerdings Risiken. Bei einer rechtlichen Beurteilung solcher Vorschläge stellen sich dann teilweise auch verfassungsrechtliche Fragen, die bisher unzureichend aufgearbeitet sind.

Nicht nur sprachlich von Belang ist eine Formulierung unter A. des Vorblatts zum Gesetzentwurf. Dort heißt es: "Der Regionalverband Ruhr (RVR) hat sich in den Jahren seiner wechselvollen Geschichte von den Anfängen im Jahre 1920 fortlaufend umgebildet und im Ergebnis weiterentwickelt." Hier schimmert ein Missverständnis durch: Der Gesetzgeber ist es, der den Verband vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk über den Kommunalverband Ruhrgebiet zum Regionalverband Ruhr entwi-

ckelt hat. Auch jetzt geht es darum, dass der Gesetzgeber den Verband weiterentwickeln soll. Die Formulierung im Entwurf ist geeignet, das Missverständnis zu erwecken, es handele sich bei der vorgesehenen Gesetzgebung lediglich um einen normativen Nachvollzug einer autonomen Entwicklung. So ist es – anders als etwa bei der Bildung der Städteregion Aachen – ja gerade nicht. Es ist der Landtag, der hier weiterentwickeln soll. Er hat für die Entscheidung, ob und wie er das tut, die ungeteilte Verantwortung und muss diese mit Blick auf das Wohl des ganzen Landes wahrnehmen.

1.2 Die Direktwahl

Die Einführung der Direktwahl als solche ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Sie hat allerdings Konsequenzen, die teilweise auch verfassungsrechtlich von Bedeutung sind.

1.2.1 Regionalplanung

Nach § 6 Satz 4 und 5 LaPlaG ist die Regionalversammlung des RVR regionaler Planungsträger und nimmt für ihr Gebiet die Aufgaben des Regionalrates wahr. Sie trifft also die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Regionalplanes und beschließt seine Aufstellung (§ 9 Abs. 1 LaPlaG). Die Festsetzungen des Regionalplanes sind für die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 3 BauGB als Ziele der Landesplanung bei ihrer Bauleitplanung verbindlich und entfalten wegen ihres relativ hohen Konkretisierungsgrades starke restriktive Wirkungen.

Aus diesem Grund wird seit Jahrzehnten die Auffassung vertreten, die Gemeinden müssten zum Schutze ihrer als Element ihres Selbstverwaltungsrecht verfassungsrechtlich geschützten Planungshoheit an der Entscheidung über die Regionalpläne in einer die bloße Anhörung deutlich übersteigenden Weise eingebunden sein. Dementsprechend erfolgt die Regionalplanung entweder durch regionale Planungsgemeinschaften als Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden oder unter entscheidender Mitwirkung von kommunal gewählten Vertretern wie in den nordrhein-westfälischen Regionalräten. Diese Form der Mitwirkung wird etwa von Peine als zwingend angesehen (Franz-Joseph Peine, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage 2003, S. 103 Rn. 319). Eine solche Beteiligung entspricht soweit ersichtlich auch außerhalb von Nordrhein-Westfalen bundesweit der Staatspraxis. Sie war über die Verbandsversammlung des RVR bisher auch für die Regionalplanung im Verbandsgebiet des RVR gewährleistet.

Mit der Einführung der Direktwahl der Verbandsversammlung würde sich NRW von dieser gemeinsamen Staatspraxis verabschieden. Anders als bisher wäre die Verbandsversammlung nicht mehr eine Vertretung der Gemeinden und Gemeindeverbänden, sondern eine Vertretung der Bürger des Verbandsgebiets. Der durch die Mitwirkung und Mitentscheidung an der Aufstellung der Regionalpläne vermittelte prozedurale Schutz der kommunalen Planungshoheit entfällt damit. Das ist aus den angegebenen Gründen verfassungsrechtlich problematisch.

Zugleich werden damit im Lande auf dem für die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden wichtigen Gebiet der Planungshoheit Gemeinden zweierlei Rechts geschaffen. Außerhalb des RVR-Gebietes entscheiden weiterhin die maßgeblich von den kommunalen Vertretungen gewählten Regionalräte, im Verbandsgebiet die unmittelbar von den Bürgern gewählten Verbandsversammlung. Es ist nicht ersichtlich, mit welchen Argumenten diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden könnte.

Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken lassen sich von allen Gemeinden des Verbandsgebietes verfassungsgerichtlich mit der Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof geltend machen. Ein Regionalplan, der in einem nicht verfassungsgemäßen Verfahren zustande gekommen ist, entfaltet gegenüber der Bauleitplanung der Gemeinden auch keine verbindliche Wirkung, muss von den Gemeinden nicht beachtet und kann nicht zum Maßstab aufsichtlichen Einschreitens gemacht werden.

Diesen Einwänden ließe sich durch den Verzicht auf die Direktwahl oder dadurch begegnen, dass zusätzlich im RVR ein dem Regionalrat entsprechendes Organ für die Entscheidungen zur Regionalplanung geschaffen wird, das nach den Bestimmungen über die Wahl der Regionalräte gewählt wird und in den Angelegenheiten der Regionalplanung anstelle der Verbandsversammlung entscheidet.

1.2.2 Verfassungsrechtliche Stellung

Bisher sind mindestens die nicht über die Reserveliste gewählten Mitglieder der Verbandsversammlung "Vertreter" ihrer Mitgliedskörperschaft im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 GO. Eine Vorschrift wie § 15 Abs. 1 Satz 2 LVerbO, die das Weisungsrecht ausschließt, enthält das RVRG nicht. Die Räte und Kreistage können den Mitgliedern der Verbandsversammlung also Weisungen erteilen.

Mit der Einführung der Direktwahl ist § 113 GO auf die Mitglieder der Verbandsversammlung nicht mehr anwendbar. Das ist verfassungsrechtlich zulässig. Die damit fehlende Einflussmöglichkeit der Mitgliedskörperschaften auf den RVR ist jedoch ein Gesichtspunkt, der bei der Bewertung anderer verfassungsrechtlicher Fragen eine Rolle spielt. Die zwangsweise Übertragung von Aufgaben auf den RVR ist verfassungsrechtlich eher zu rechtfertigen, wenn die Vertretungen der Mitgliedskörperschaften die Mitglieder der Verbandsversammlung wählen und ihnen Weisungen erteilen können.

1.3 Zwangsmitgliedschaft

Mit der Streichung des bisherigen § 3 RVRG wird der RVR zum Zwangsverband. Die Einräumung einer Karenzzeit, wie sie hier und da erörtert wird, würde daran nichts ändern, sondern lediglich dazu führen, dass die Zwangsmitgliedschaft später beginnt. Freiwillig sind nämlich nur Aufgaben und Mitgliedschaften, die man jederzeit – wenn auch vielleicht mit einer Kündigungsfrist – aufgeben kann. Es geht um die Freiheit der Willensbildung gerade auch künftiger Räte und Kreistage; daran dass diese durch die Zwangsmitgliedschaft beschränkt wird, ändert eine Karenzzeit nichts.

Die Begründung einer Zwangsmitgliedschaft ist nach der Rechtsprechung auch des Verfassungsgerichtshofs NRW allerdings nicht in jedem Fall verfassungswidrig. Sie stellt jedoch einen Eingriff in die sog. Kooperationshoheit der Kommunen als Element der Organisationshoheit dar, die durch die Selbstverwaltungsgarantien der Landesverfassung und des Grundgesetzes geschützt ist. Ein solcher Eingriff muss durch Gesetz erfolgen und er ist nur gerechtfertigt, wenn Gründe des öffentlichen Wohls ihn nach Maßgabe des Übermaßverbots erfordern. Diese Voraussetzungen müssen bei jeder einzelnen Aufgabe vorliegen.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit in verschiedene Richtungen.

1.3.1 Aufgabenübernahme durch Beschluss

Nach § 4 Abs. 2 des Entwurfs kann der RVR mit Zweidrittelmehrheit "weitere Aufgaben mit regionaler Bedeutung übernehmen". Auch gegen den Willen einzelner, mehrerer oder aller Mitgliedskörperschaften kann die Verbandsversammlung also zusätzliche Aufgaben zur Wahrnehmung durch den RVR als Zwangsverband beschließen. Die in § 4 Abs. 2 des Entwurfs genannten Aufgaben sind nur beispielhaft genannt ("insbesondere"). Es kommen also auch ganz andere Aufgaben in Betracht. Der Verbandsversammlung wird also das Recht eingeräumt, neue Aufgaben für den RVR zu kreieren und den umlagepflichtigen Mitgliedskommunen deren Finanzierung aufzubürden.

Insoweit entscheidet der Zwangsverband über seine Aufgaben, nicht der Gesetzgeber. Das ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.

1.3.2 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Aufgabenwahrnehmung als Zwangsverband

Bisher hat der RVR seine Aufgaben wahrgenommen, obwohl die Regelung des § 4 RVRG über die Austrittsmöglichkeit bestand. Wegen des Übermaßverbots muss die Frage beantwortet werden können, ob diese Art des Zusammenschlusses nicht weiterhin ausreicht.

Die Begründung verweist dazu lediglich auf die Aufgabe der Regionalplanung. Zwar hat die jetzt seit immerhin sieben Jahren bestehende Rechtslage soweit ersichtlich insoweit nicht zu Problemen geführt. Ungeachtet dessen lässt sich für die Aufgabe der Regionalplanung begründen, dass ein stabiler Zusammenschluss und damit ein Zwangsverband notwendig ist.

Dieses Argument gilt aber nicht für die anderen Aufgaben. Für deren Wahrnehmung durch den Zwangsverband müsste sich jeweils auch eine entsprechende Rechtfertigung finden lassen. Die Begründung des Entwurfs gibt dazu nichts her. Bei den schon bisher wahrgenommenen Aufgaben ist insoweit wieder zu fragen, wieso die Wahrnehmung nicht wie bisher bei Geltung des § 3 fortgesetzt werden kann.

ei der Prüfung ist weiter zu bedenken, dass der im Entwurf benutzte Begriff der Aufgaben "mit regionaler Bedeutung" durchaus nicht unproblematisch ist. Auch örtliche oder kreisörtliche Aufgaben können regionale Bedeutung haben oder durch Kooperation bekommen. Der Wahrnehmung der Museumsträgerschaft für das Römisch-Germanische Museum der Stadt Köln durch die Stadt Köln etwa kommt durchaus mindestens regionale Bedeutung zu, obwohl sich die Örtlichkeit der Aufgabe nicht bestreiten lässt. Die Örtlichkeit einer Aufgabe und die regionale Bedeutung schließen sich verfassungsrechtlich keineswegs aus. Der Entwurf geht in § 4 Abs. 2 Satz 1 davon aus ("weitere"), dass neben den dort beispielhaft in Nr. 1 bis 7 genannten Aufgaben auch die in § 4 Abs. 1 genannten Aufgaben solche "mit regionaler Bedeutung" sind ("weitere"). Eine Durchsicht zeigt, dass es sich um Aufgaben handelt, die jedenfalls überwiegend mindestens zugleich auch (kreis)örtliche Aufgaben sind, deren Wahrnehmung den Gemeinden und Kreisen nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, 78 Abs. 2 LVerf bzw. nach Art. 78 Abs. 2 LVerf vorbehalten ist.

Beispielhaft sei hier auf § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 sowie Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 4 des Entwurfs hingewiesen. Diese bzw. solche Aufgaben werden auch in anderen Teilen des Landes kommunal wahrgenommen, teils von einzelnen Kommunen, häufig in freiwilliger Kooperation. Warum diese Aufgaben im Ruhrgebiet durch eine Zwangskörperschaft erledigt werden müssen, ist nicht ersichtlich und dürfte sich kaum begründen lassen.

Wenn sich solche Gründe angeben lassen, müssten sie ein Gewicht haben, das die damit verbundenen Eingriffe in die Selbstverwaltung der Betroffenen rechtfertigen kann (Angemessenheit). Bei dieser Prüfung fällt dann ins Gewicht, dass die Mitgliedskörperschaften die Vertreter in der Verbandsversammlung nicht mehr wählen und die Möglichkeit, durch Weisungen auf ihre Vertreter in der Verbandsversammlung einzuwirken nicht mehr haben. Das erhöht das Gewicht des Eingriffs, der in der Zuweisung solcher kommunaler Aufgaben an den Zwangsverband liegt, und erschwert seine Rechtfertigung.

Gegen die Einbeziehung der Kreise und kreisfreien Städte in eine Zwangskörperschaft RVR sprechen also erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, soweit es nicht um die Aufgabe Regionalplanung geht.

Den Einwänden lässt sich durch die Beibehaltung der Austrittsmöglichkeit Rechnung tragen.

1.4 Konnexität

Mit der Umwandlung des RVR in einen Zwangsverband wird aus der Verbandsmitgliedschaft eine Pflichtaufgabe und es werden aus von den Mitgliedern gemeinsam freiwillig wahrgenommenen Aufgaben Pflichtaufgaben. Ein Fall des Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf liegt vor, wenn neue Aufgaben übertragen oder bestehende verändert werden. Der textliche Zusammenhang mit Art. 78 Abs. 3 Satz 1 LVerf legt es nahe, die Umwandlung einer freiwilligen Aufgabe in eine pflichtige als die Übertragung einer neuen Aufgabe anzusehen. Eine neue Aufgabe liegt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch vor, wenn eine neue Rechtsgrundlage für eine schon vorher wahrgenommene Aufgabe geschaffen wird. Welche der beiden Voraussetzungen hier vorliegt, ist eine Frage der Betrachtungsweise. Stellt man auf die Verbandsmitgliedschaft ab, handelt es sich um eine neue pflichtige Aufgabe. Stellt man auf die vom RVR wahrgenommenen Aufgaben ab, wird für ihre Wahrnehmung durch den Wegfall der Austrittsmöglichkeit eine neue Rechtsgrundlage geschaffen. Dass hier ein Anwendungsfall des Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf vorliegt, ist m. E. nicht zweifelhaft.

Damit ist der Gesetzgeber verpflichtet, eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen. Daran fehlt es bisher. Er ist auch verpflichtet, eine Regelung über den Ausgleich der nicht anderweit gedeckten Kosten zu treffen. Ohne eine solche Regelung ist das geplante Gesetz mit der Landesverfassung unvereinbar.

Diesen Mangel können die Mitglieder des RVR verfassungsgerichtlich geltend machen. Die kreisangehörigen Gemeinden der Mitgliedskreise, die durch die Kreisumlage mittelbar betroffen sind, können nach den vom Verfassungsgerichtshof in der KiFöG-Entscheidung entwickelten Grundsätzen wohl nicht Verfassungsbeschwerde erheben. Sie dürften die Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragung und damit auch der finanziellen Belastung des Kreises durch die Verbandsumlage aber verwal-

tungsgerichtlich gegen die Kreise geltend machen können, weil sie nach der Rechtsprechung des OVG gerichtlich durchsetzen können, dass der Kreis unzulässige Aufgaben nicht wahrnimmt.

2. Rechtspolitische Bewertung

Rechtspolitisch wirft der Entwurf verwaltungspolitische Fragen eher genereller Art (1.) und Fragen zu einzelnen Regelungen auf (2.).

2.1 Verwaltungspolitische Einschätzung

Der Entwurf trägt durch die mit der Direktwahl verbundene politische Aufwertung und durch die intendierte Ausweitung der Aktivitäten des RVR zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Verwaltungslandschaft des Landes bei. Das ist schon generell fragwürdig. Dass das Vorhaben in irgendeiner Weise in eine Konzeption für die Entwicklung der Verwaltung im Lande eingebettet wäre, die dann auch andere Teile des Landes einbeziehen müsste, ist nicht erkennbar.

Betrachtet man einzelne Aufgaben, werden die Zweifel, ob der Vorschlag zu Verbesserungen führt, noch deutlich stärker. Verbessert sich etwa der Nahverkehr wirklich dadurch, dass sich auch der RVR noch mit der Nahverkehrsplanung (§ 4 Abs. 2 Nr. 6) befasst? Im öffentlichen Nahverkehr gibt es gewiss schon bisher keinen Mangel an zuständigen Stellen.

Unzweifelhaft wäre eine Ausweitung und Effektivierung der Zusammenarbeit der Kommunen – nicht nur, aber besonders auch – des Ruhrgebiets nützlich, weil dadurch Wirkungen des Verwaltungshandelns verbessert und Mittel eingespart werden können. Allerdings ist nicht ersichtlich, wie der vorliegende Entwurf insoweit zu nachhaltigen Verbesserungen führen könnte. Es fehlt jede Aussage, woran bisher eine bessere Zusammenarbeit scheitert. Es trifft ja nicht zu, dass der Entwurf, wie es unter F. im Vorblatt heißt, die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit im Verbandsgebiet erweitert. Die Städte und Kreise des Ruhrgebiets haben schon bisher jede Möglichkeit in den Formen des GkG oder in anderen Formen zu kooperieren. Die Frage ist, warum sie diese nicht nutzen, und ob der Gesetzentwurf etwas mit der Antwort auf diese Frage zu tun hat. Das ist nicht erkennbar.

Verwaltungspolitisch kann man das Verbandsgebiet des RVR als Addition von kreisfreien Städten und Kreisen ansehen, die jeweils für sich dieselben Rechte und Pflichten haben wie alle anderen kreisfreien Städte und Kreise auch und wie alle anderen ihre Probleme – sei es allein, sei es in freiwilliger Kooperation mit anderen – lösen müssen. Das ist die bisher praktisch eindeutig herrschende Auffassung. Bei dieser Betrachtungsweise bleiben zwangsläufig Skalenerträge, die sich bei einer stärkeren Zusammenarbeit erzielen ließen, ungenutzt. Die Fixierung auf die je eigenen Interessen ist nämlich ein Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung.

Man kann das Ruhrgebiet auch als Einheit betrachten, die aufgrund ihrer geographischen Situation und ihrer Geschichte ihre Probleme gemeinsam lösen sollte. Ob man das tun sollte, ist eine wegen der Heterogenität des Gebiets und der Auswirkungen auf den großen Teil des Landes, der nicht dazu gehört, nicht leicht zu entscheidende Frage.

Wenn man sie bejaht, muss man über entsprechende Strukturen sicherstellen, dass es zur gemeinschaftlichen Lösung von Problemen keine Alternativen gibt. Das bedeutet aber zwangsläufig, dass die einzelne Kommune insoweit die Entscheidungshoheit über bestimmte Aufgaben verliert. Die Bereitstellung von Kooperationsplattformen oder Abstimmungsgremien wird ebenso wenig durchgreifenden Erfolg haben wie gutes Zureden. Will man etwa im Nahverkehr, in der Kulturpolitik oder in der Wirtschaftsförderung effektive Änderungen, muss man übergreifende Entscheidungen ermöglichen. Solche Entscheidungsstrukturen existieren in Teilbereichen seit Jahrzehnten und sie funktionieren (für die Wasserpolitik die sondergesetzlichen Wasserverbände, für die Freiflächenpolitik der SVR/KVR/RVR; für Teilfragen des Nahverkehrs der VRR). Vergleichbare Lösungen sind auch auf anderen Feldern denkbar.

Die Rede von der “Metropole Ruhr” ist solange nicht mehr als eine unverbindliche Verheißung, wie die Metropole als Einheit nicht auf wichtigen Feldern entscheidungsfähig ist. Der Entwurf trägt dazu nichts Entscheidendes bei. Die Annahme, die Direktwahl könne eine entsprechende politische Dyna-

mik auslösen, ist unrealistisch. Im Gegenteil liegt die Annahme näher, dass seine Verabschiedung die so oder so überfälligen Entscheidungen weiter verzögern wird.

2.2 Zu Einzelregelungen

2.2.1 Zu § 10 (Art. 1 Nr. 11) und § 14a

Sowohl in § 10 Absatz 1 Satz 1 wie in § 14a Abs. 1 spricht der Entwurf nicht von Oberbürgermeistern oder Landräten, sondern von den Vorsitzenden der Vertretungen. In der Begründung des Entwurfs ist dagegen von den "Hauptverwaltungsbeamten" die Rede. Dieser Formulierungsunterschied hat Auswirkungen auf die Vertretungsregelung. Auch wenn, wie die Entwurfsverfasser annehmen, mit der Neuregelung die Bedeutung des RVR noch weiter zunimmt, wird es nicht nur bei Gelegenheit von Krankheitsfällen, sondern in dem einen oder anderen Fall auch sonst – etwa wegen aus Sicht der Hauptverwaltungsbeamten noch wichtigerer anderer Termine – zu Vertretungsfällen kommen. Die Formulierung des Entwurfs zwingt dazu anzunehmen, dass dann die ehrenamtlichen Vertreter zuständig sind, während die Formulierung "Hauptverwaltungsbeamte" oder "Oberbürgermeister und Landräte" bedeuten, dass die Vertreter im Amt oder die zuständigen Beigeordneten die Vertretung wahrnehmen.

Für den vorgesehenen Kommunalrat dürfte die hauptamtliche Vertretung die bessere Lösung sein, weil damit die Funktion der Beratung und des Bindegliedes besser wahrgenommen werden kann; nach Sinn und Zweck der Mitgliedschaft der Hauptverwaltungsbeamten in der Verbandsversammlung dürfte das aber auch dort die bessere Lösung zu sein.

2.2 Zu § 18 Abs. 1

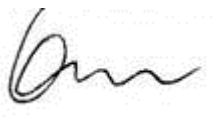
Die Regelung über die Abgabe von Verpflichtungserklärungen sieht das traditionell im Kommunalrecht geltende Vier-Augen-Prinzip vor. In der Gemeindeordnung und in der Kreisordnung ist der Gesetzgeber davon aber zugunsten einer alleinigen Abgabe der Erklärung durch den Bürgermeister bzw. den Landrat abgerückt. Gründe für diese unterschiedliche Regelung sind nicht erkennbar. Vielmehr gelten die Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung, die bei den Gemeinden und Kreisen für den Verzicht auf die zweite Unterschrift gesprochen haben, auch für den RVR.

2.2.3 § 10 Abs. 2 und Art. 2 § 10

Der Entwurf sieht vor, dass die Verbandsversammlung künftig 91 Mitglieder hat. Unter Berücksichtigung der Aufgaben des RVR und im Vergleich zu anderen Vertretungen ist das sehr groß. Die Gelegenheit der Novellierung des Gesetzes sollte ergriffen werden, die Mitgliederzahl deutlich herabzusetzen. Das spart Kosten und schont die personellen Ressourcen der politischen Parteien. Es ist auch beim Verzicht auf die Direktwahl leicht zu erreichen, indem die Schwellenwerte des § 10 Abs. 2 heraufgesetzt werden.

Erscheinungen, wie sie sich nach der Kommunalwahl durch Überhang- und Ausgleichsmandate beim RVR gezeigt haben, lassen sich durch den Verzicht auf den Verhältnisausgleich verhindern. Dieser ist verfassungsrechtlich nicht geboten, dient nicht dem Interesse der Verbandsmitglieder und ist für die Aufgabenwahrnehmung entbehrlich. Im Gegenteil ist er geeignet, die Lösung von Sachfragen dadurch zu erschweren. Zweckmäßig wäre es, in der Verbandsversammlung die Parteienkonkurrenz zugunsten der Befassung mit den gemeinsamen Interessen des Verbandsgebiets zurücktreten zu lassen.

Münster, den 08.12.2014



Prof. Dr. iur. Oebbecke