



Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
Geschäftsführender Direktor

Westf. Wilhelms-Universität Münster • Kommunalwissenschaftliches Institut  
Universitätsstraße 14 / 16 • 48143 Münster

Präsident des Landtages  
Postfach 101143

40002 Düsseldorf



Prof. Dr. Janbernd Oebbecke  
Kommunalwissenschaftliches Institut  
Universitätsstraße 14 / 16  
48143 Münster  
Telefon: 0251 / 83-218 06  
Telefax: 0251 / 83-218 33  
E-Mail: [kwi@uni-muenster.de](mailto:kwi@uni-muenster.de)  
29.04.2003

Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen u.a. - Anhörung am 28.5.2003

Sehr geehrter Herr Präsident,

die folgende Stellungnahme in Vorbereitung der o.a. Anhörung orientiert sich am Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (LT-Drs. 13/3538 - Neudruck).

**zu Art. I:**

1. Die Stellungnahme zu diesem Artikel wird dadurch außerordentlich erschwert, dass Vorstellungen zum Inhalt der nach § 10a II vorgesehenen Verordnung nicht näher mitgeteilt werden. Die nachfolgenden Bemerkungen stehen insoweit also unter dem Vorbehalt jederzeitiger Revision.

2. In *verfassungsrechtlicher* Hinsicht wirft der Entwurf Fragen wegen des Verhältnisses von Gesetz und Rechtsverordnung auf:

Je nach Ausgestaltung der regionalen Planungsgemeinschaften können diese auch gegen den Willen einzelner beteiligter Gemeinden entscheiden, einen regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen und dann deren Inhalte festlegen. Darin können erhebliche Eingriffe in die im Rahmen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 II GG und 78 LVerf NRW geschützte Planungshoheit liegen. Solche Eingriffe sind nur "im Rahmen der Gesetze" zulässig. Auch wenn in diesem Zusammenhang unter "Gesetz" nicht nur formelle Gesetze zu verstehen sind, drängt sich die Frage auf, ob die vorgesehene Vorschrift wenigstens alles "Wesentliche" im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regelt. Anders gewendet ist zu fragen, ob das normative Programm, das der vorgesehene § 10a enthält, den Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung im Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung genügt.

3. Im Hinblick auf § 9 VI 1 ROG ist daran zu erinnern, dass nur in Verdichtungsgebieten oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden kann, dass Regionalpläne als regionale Flächennutzungspläne erlassen werden. Es ist schwerlich davon auszugehen, dass diese Voraussetzungen im gesamten Land vorliegen.

4. In *verwaltungswissenschaftlicher* Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass regionale Planungsgemeinschaften wohl kaum ohne einen hauptamtlichen Apparat auskommen werden. Es ist nicht auszuschließen, dass hier Strukturen entstehen, die mit den bisher vertretenen Vorstellungen zur Entwicklung der Verwaltung im Lande nicht vollständig kompatibel sind.

#### **zu Art. II und III:**

1. Der Entwurf bringt im Grundsatz sehr begrüßenswerte und in Teilen längst überfällige Regelungen zur Erleichterung der kommunalen Zusammenarbeit.

2. Allerdings sollten in den vorgesehenen §§ 3 V und 4 V der GO und § 2 V KrO die Worte "*zur Effizienzsteigerung*" gestrichen werden. Es ist nicht ersichtlich, warum dies das einzige aner kennenswerte Motiv für derartige Kooperationen sein sollte. Denkbar ist etwa, dass bei gleich bleibender Effizienz die Effektivität der Aufgabenerfüllung durch die Kooperation verbessert wird. Der Gesetzestext sollte deshalb auf die in der Angabe des Motivs liegende Einschränkung verzichten. §§ 3 VI GO, 2 VI KrO geben der Aufsichtsbehörde über die Gemeinwohlklausel ausreichende Möglichkeiten an die Hand, unerwünschte Kooperationen zu verhindern.

3. Die mit dem Entwurf vorgesehene und in der Sache vernünftige weitere Flexibilisierung der Zuständigkeitsordnung macht die Kompetenzlage notwendiger Weise noch unübersichtlicher. Das ist der Preis, der für die damit verbundenen Vorteile, vor allem die Kosteneinsparungen zu zahlen ist. Weil die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen nur dezentral publiziert werden, ist er relativ hoch. Zum Ausgleich sollte deshalb ein zentrales Internetgestütztes Informationsangebot geschaffen werden, das etwa über die Website des Innenministeriums eine schnelle Information darüber gestattet, welcher kommunale Träger für welche Aufgaben zuständig ist.

#### **zu Art. IV:**

Es ist nicht erkennbar, welchen rechtlichen Sinn die vorgeschlagene Änderung haben soll. Bei den Aufgaben nach dem FSHG handelt es sich gemäß § 4 FSHG um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Für diese Aufgaben eröffnen die in Art. II und III vorgesehenen Änderungen bereits jede denkbare Kooperationsmöglichkeit. Der unter Art. IV vorgeschlagene § 1 VII unterscheidet sich davon nur in zwei Details:

- Die Interessen der ehrenamtlichen Feuerwehren werden besonders hervorgehoben. Diese Hervorhebung ist aber angesichts der Rolle, die die Freiwillige Feuerwehr und das Zusammenspiel der Feuerwehren nach dem FSHG spielen, überflüssig, weil sie von den Kommunen wie von den Aufsichtsbehörden ohnehin von Rechts wegen zu berücksichtigen sind.
- Anders als §§ 3 VI GO und 2 VI KrO fehlen im Übrigen klar formulierte Kriterien für die Genehmigung entsprechender Vereinbarungen. Ein Verzicht auf die Sonderregelung würde insofern zu einer klareren Regelung führen. Es sollte deshalb auf Art. IV verzichtet werden.

zu Art. V:

**§ 3 III**

Wenn es bei der künftig sehr langen Kündigungsfrist - neun Jahre - bleibt, sollte eine Regelung darüber getroffen werden, ob und wie lange eine Rücknahme der Kündigung möglich ist.

**§ 4 II**

Diese Bestimmung gibt dem Verband in Verbindung mit § 9 I Nr. 7 die Möglichkeit, mit Zwei-Drittel-Mehrheit auch gegen den Willen betroffener Kommunen bestimmte bisher von diesen als örtlich wahrgenommene Aufgaben an sich zu ziehen. Auf diese Weise ließe sich etwa die Trägerschaft von Zoologischen Gärten oder Musiktheatern auch zwangsweise regionalisieren.

Nicht recht klar wird die Systematik der Bestimmung. So fragt sich, warum der letzte Satz des Absatzes 2 ("Abweichend von ..."), in dem es nicht um regionale, sondern um kommunale Aufgaben geht, hier platziert ist und warum in Absatz 5 für einen bestimmten kommunalen Aufgabenbereich eine Sonderregelung getroffen wird.

Das Verhältnis der Finanzierungsregelungen in § 4 II 4, V 1 zu der allgemeinen Regelung in § 19 ist nicht in allen Punkten klar.

**§ 16**

Ist die den Ausführungen der Begründung zu dieser Vorschrift (und zu § 26) zu Grunde liegende Einschätzung ernst gemeint und richtig, muss man sich fragen, wie es den Städten, Kreisen und Landschaftsverbänden, deren Aufgaben sicherlich nicht weniger anspruchsvoll sind als die des KVR, angesichts der für sie geltenden öffentlich-rechtlichen Bindungen gelingen soll, "für die obersten Leitungsfunktionen qualifiziertes Personal zu gewinnen".

Wegen der Aufgaben, die der Verband vor allem gegenüber seinen Mitgliedern auch mit hoheitlichen Mitteln ausübt, ist auf Art. 33 IV GG hinzuweisen.

**5. § 22**

**Absatz 2**

Die Liste der entsprechend geltenden Bestimmungen sollte um zwei Vorschriften ergänzt werden:

- § 121

Vom Aufsichtsmittel der Kommissarbestellung wird nur selten Gebrauch gemacht. Die Fälle, in denen darauf zurückgegriffen werden muss (etwa gescheiterte Wahlen), sind auch beim KVR denkbar. Es wäre deshalb fahrlässig, für diese Fälle keine Vorsorge zu treffen.

- § 124

Im Interesse der Selbstverwaltung des Verbandes sollte auch das Verbot von Eingriffen anderer Stellen als der Kommunalaufsicht gelten.

**Fehlende Selbstkorrekturmöglichkeit**

Eine verbandsinterne Kontrolle auf Rechtmäßigkeit wie sie vor allem mit der Beanstandung von Beschlüssen durch den Hauptverwaltungsbeamten im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht (etwa §§ 119 f. GO, § 23 KVRG) sonst üblich ist, sieht das Gesetz - soweit ersicht-

lich - bisher nicht vor. Bei Rechtsverstößen von Organen kommt damit sofort die Aufsichtsbehörde ins Spiel.

Bisher ist die Möglichkeit der Selbstkorrektur stets als organisationsrechtlicher Ausdruck des Übermaßverbots und damit gesetzgeberische Berücksichtigung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung angesehen worden. Soweit man annimmt, nach der Errichtung des neuen KVR sei Art. 78 LVerf auf diesen anwendbar, ist das Fehlen einer solchen Möglichkeit der Selbstkorrektur deshalb nicht unproblematisch.

Ungeachtet dieses verfassungsrechtlichen Problems stellt sich die Frage, ob es zweckmäßig ist, dass die Aufsichtsbehörde in dieser Weise sofort unmittelbar selbst zuständig ist.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. iur. Oebbecke)