

Friedrich Wilhelm Held

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
13/ 2 8 4 3

alle Abg.

40724 Hilden, 15. 03. 2003
Zwirnerweg 37

Regionalverband / Kommunalverband Ruhrgebiet

Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drs. 13/ 2267), dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Drs. 13/ 2333); dem Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 13/ 2452) sowie dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Drs. 13/ 3538 - Neu- druck)¹

1. Kommunalen Regionalverbund Ruhrgebiet

1.1 Notwendigkeit eines Regionalverbundes Ruhrgebiet

Zur Notwendigkeit eines Regionalverbundes an der Ruhr sind die Argumente ausgetauscht. Dabei fällt auf, daß die überörtliche Wahrnehmung von Aufgaben in einer Region nicht nur im Ruhrgebiet, sondern auch in anderen Verdichtungsräumen gefordert wird oder bereits realisiert ist (Hannover, Stuttgart, Frankfurt). In den Räumen Hamburg, Berlin, Bremen stellt sich diese Problematik nicht, weil die regionalen Bezüge großflächig durch die Bildung von Stadtstaaten erfaßt werden. Ein Regionalverband Ruhrgebiet ist am ehesten mit dem „Verband Region Stuttgart“ zu vergleichen. Die Region Hannover ist dagegen auch für kommunale Aufgaben zuständig, die in anderen Ländern Kreisen übertragen sind.

¹ Vgl. 2 S. 2 RVRG, der nicht mehr den Satz enthält: „Er ist ein Gemeindeverband; Vorschriften, die bestimmen, daß sie für die Gemeindeverbände gelten, finden auf den Verband Anwendung, soweit sich aus ihnen oder aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt“ (§ 2 Abs. 1 S.2 KVRG)

Dazu gehören auch staatliche Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich, die in Nordrhein-Westfalen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausgestaltet sind.

Die Diskussion zu einem Regionalverband Ruhr steht deutlich im Zeichen der historischen Entwicklung kommunaler und landesplanerischer Aufgaben im Ruhrgebiet. Mit dem Ruhr-siedlungsverband (SVR) wurde im Jahr 1920 erstmals ein regionaler Planungsverband geschaffen. In der Folgezeit entstand der erste Gebietsentwicklungsplan (1966) in der Geschichte der Landesplanung. Der kommunalen Neugliederung war die Aufgabe gestellt, die Leistungsfähigkeit der Kommunen vor Ort zu stärken, so daß überörtlich kommunale Zusammenschlüsse möglichst entbehrlich wurden. Da im Zuge der nachfolgenden Funktionalreform nach Möglichkeit Doppelzuständigkeiten abgebaut werden sollten, um eindeutige Verantwortlichkeiten zu schaffen, schien ein regionaler Verband in Nachfolge des Ruhr-siedlungsverbandes entbehrlich. Gleichwohl hat sich damals die Auffassung durchgesetzt, auch in Zukunft im Ruhrgebiet eine regionale Klammer beizubehalten. Dazu wurde der Kommunalverband Ruhr (KVR) gegründet., allerdings mit deutlich reduzierter Aufgabenstellung, insbesondere dem „Verlust“ von regionalen Planungskompetenzen.

So wie die stürmische Entwicklung an der Ruhr die Notwendigkeit einer geordneten Entwicklung von Arbeit, Wohnen und Freizeit herausforderte und dazu die planerische Aufgabe des Siedlungsverbandes Ruhr legitimierte, ist es heute der Strukturwandel, der kommunale Gemeinsamkeiten über die lokalen Grenzen hinweg deutlich hervortreten läßt. Hinzu kommt, daß im nationalen wie internationalen Wettbewerb immer häufiger Regionen an Stelle einzelner Kommunen wahrgenommen werden. Nicht zuletzt zwingen die leeren Kassen die öffentliche Hand dazu, durch Gemeinsamkeit Rationalisierungsgewinne zu erzielen.

Vieles spricht deshalb für eine gemeinsame Institution als die Klammer des Ruhrgebietes. Dem steht allerdings entgegen, daß eine Verwaltungsebene – wenn schon nicht neu geschaffen, so doch beibehalten – ein mehr an Bürokratie, weniger Transparenz und wohl möglich Doppelzuständigkeiten mit weniger Verantwortungsklarheit fortführt.

1.2 Organisation des kommunalen Regionalverbundes

In vorausgegangen Diskussionen und mit früheren Gesetzentwürfen (2. Modernisierungsgesetz) ist begründet worden, den KVR durch eine Agentur Ruhr bzw. einen neuen Regionalverband Ruhrgebiet abzulösen. Damit war ein Neustart für einen Regionalverband Ruhrgebiet verbunden. Eine Reform des KVR hat dagegen den Vorteil, daß ihre Umset-

zung erheblich geringeren Organisationsaufwand erfordert ohne die beabsichtigte Zielsetzung in Frage zu stellen. Die beabsichtigte Novelle des Gesetzes über den Kommunalverband Ruhrgebiet (KVRG) verdient den Vorzug.

2. Anmerkungen im einzelnen

2.1 Zu § 1 (Rechtsform und Sitz (Gemeindeverband))

Während der KVR bisher ein Gemeindeverband war (§ 2 S. 2 (KVRG).....er ist ein Gemeindeverband....) soll diese Eigenschaft künftig entfallen. Bleibt es bei dieser Neuregelung, dann wird damit gesetzestechnisch zum Ausdruck gebracht, daß der neue Verband keine Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten soll, denn Leistungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz (z.B. für Städtebau) können nur Gemeinden oder Gemeindeverbände (z.B. Landschaftsverbände) erhalten. Diese Regelung schließt den Verband damit auch von Landeszuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich z.B. für den Städtebau, die Route der Industriekultur und den Emscher Landschaftspark etc. aus.

Es sei denn, der neue Regionalverband gehört auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung zu den Gemeindeverbänden im Sinne des Art. 78 Landesverfassung NRW (LVerf NRW). Gesichert dürfte die Meinung sein, daß es sich bei dem Regionalverband Ruhrgebiet nicht um einen Zweckverband, weder freiwillig (§ 2 GkG), noch als Pflichtverband (§ 13 GkG) handelt. Bleibt die Möglichkeit eines sondergesetzlichen Verbandes in der Form eines gesetzlichen Pflichtverbandes eigener Art. Verbände dieser Art sind der Rechtsordnung nicht fremd z.B. Gesetz über den Ruhrverband vom 07.02.1990. Allerdings beschränken diese Gesetze die Verbände regelmäßig auf einzelne Aufgaben und/ oder schliessen sie ausdrücklich aus dem Kreis der Gebietskörperschaften und damit der Gemeindeverbände im Sinne des Art 78 LVerf NRW wie z.B. für den Ruhrverband (§ 1 Ruhrverbandsgesetz) aus.

Die Öffnung des Regionalverbandes Ruhrgebiet für regionale Zuständigkeit in deutlich weiteren Bereichen als die des bisherigen Kommunalverbandes und die Öffnung des Verbandes für Planungsaufgaben im kommunal-regionalen Bereich sowie die „Selbstverwaltung durch seine Organe“ (§ 1 Abs. 2 RVRG) rücken den Regionalverband in eine vergleichbare Organisationsstellung wie die der Landschaftsverbände. Diese gehören aber unstreitig zu den Gemeindeverbänden im verfassungsrechtlichen Sinne (Stern, Bonner Kommentar, 84. Lieferung, März 1998, Art. 28 Rn. 80; Umbach/ Clemens, Grundgesetz,

Heidelberg 2002, Art. 28 II (Rennert) Rn. 151; Dästner, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kom. 2. Aufl. Stuttgart 2002, S. 236). Soweit gleichwohl Unklarheiten verbleiben, rechtfertigen sie eine ausdrückliche Entscheidung des Gesetzgebers. Dementsprechend sollte es bei der im Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet (§ 2 KVRG) getroffenen organisationsrechtliche Zuordnungsentscheidung verbleiben.

Aber selbst wenn man dieser Auffassung nicht folgen will, ist angesichts der erweiterten regionalen Aufgabenstellung des Verbandes mit Aufgaben, die bisher zum Aufgabenbestand der Kommunen gehörten, eine Aussage über Finanzzuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz unverzichtbar. Eine entsprechende gesetzliche Regelung könnte etwa lauten: „Zur Finanzierung seiner regionalen Aufgaben kann der Verband Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten.“ Mit diesem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ würde einerseits vermieden, daß aus den Zugehörigkeiten zu einem „Gemeindeverband“ finanzielle Ansprüche abgeleitet werden, andererseits bliebe die Möglichkeit bestehen, daß der Verband Zuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten kann.

2.2 Zu §§ 2.3 Mitgliedschaft, Beendigung der Mitgliedschaft

2.2.1 Wird die Notwendigkeit gesehen, überörtliche bzw. regionale Aufgaben für ein räumlich abgegrenztes Gebiet durch einen Verband statt durch die Kommunen wahrnehmen zu lassen, dann ist es folgerichtig, daß alle Kommunen dieses Gebietes dem Verband angehören müssen. Anderenfalls könnten und sollten sie nach eigener Entscheidung einen Zweckverband nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) bilden. Außerdem müssen auch deshalb alle Kommunen dem Verband angehören, weil sonst die Wahrnehmung der regionalen Aufgaben durch den Verband im Gebiet der ausgeschiedenen Kommunen ohne demokratische Legitimation wäre. Dementsprechend ist der Kreis der Mitglieder z.B. in der Region Stuttgart durch Gesetz abschließend festgelegt. Gleichwohl ist es vertretbar, den Kommunen ein Beitrittsrecht einzuräumen, die mit ihrem Gebiet an das Verbandsgebiet angrenzen (§ 2 Abs. 2 RVRG) und mit ihrem Beitritt das regionale Verbandsgebiet erweitern.

2.2.2 Die Argumente, die eine exakte Festlegung der Mitgliedskommunen des Verbandes im Gesetz begründen, gelten entsprechend auch für die Auflösung/ Teilauflösung des Verbandes dadurch daß einzelnen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet werden soll,

KVR bereits engagiert. Nicht nur an dieser Stelle ist der Gesetzentwurf allerdings dem Prinzip gefolgt, „wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“, anders ausgedrückt: „Eröffne mir und verpflichte mich zu Zuständigkeiten, aber laß bestehende Kompetenzen möglichst unberührt.“ So soll der Regionalverband zwar Planungszuständigkeiten der beschriebenen Art erhalten, aber ohne daß sie unmittelbare Konsequenzen bzw. Folgen hätten. Denn maßgeblich bleiben die Bauleitpläne der Mitgliedskörperschaften und die Gebietsentwicklungspläne bei denen die Produkte der Arbeit nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs, „... in der Abwägung zu berücksichtigen sind“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 RVRG). Der Regionalverband ist /würde zum Träger öffentlicher Belange, wie viele andere Behörden auch. Der Weg zu einem Planungsverband Ruhrgebiet ist dagegen noch sehr weit.

2.3.2 Offen ist die Reichweite der neu eröffneten Zuständigkeiten nach § 4 Abs. 2 RVRG. Genannt werden dort „die Route der Industriekultur und der Emscher Landschaftspark“. Nach dem Wortlaut der beabsichtigten Neuregelung sind sie allerdings nur Beispiele (... unter anderem ...) für „die Trägerschaft in regional bedeutsamen Entwicklungsfeldern“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 RVRG). Das bedeutet, es soll künftig Pflichtaufgabe des Kommunalverbandes sein, „die Trägerschaft in regional bedeutsamen Entwicklungsfeldern zu übernehmen“. Was im einzelnen diesen unbestimmten Rechtsbegriffen zuzuordnen ist, mag dahingestellt sein, jedenfalls dürfte beispielsweise auch die Trägerschaft in Verkehrsfragen zu den „regional bedeutsamen Entwicklungsfeldern“ gehören. So gesehen könnte der neue Verband in Zukunft auch die Trägerschaft z.B. für den Metrorapid übernehmen oder sich z.B. bei einem Verkehrsleitsystem, wie dem Ruhrpilot sowie der Entwicklung kommunaler IT-Techniken in Rechenzentren und Datenbanken widmen. Hier sind Präzisierungen notwendig, die sich aus den Gesamttendenzen des Gesetzentwurfes vermuten, aus dem Gesetzeswortlaut aber nicht ableiten lassen.

2.3.3 Wie bisher steht es im Ermessen des Regionalverbandes Ruhrgebiet neben den gesetzlichen Pflichtaufgaben weitere kommunale Aufgaben zu übernehmen. Zu diesen Aufgaben sollen nach dem Gesetzentwurf alle „Aufgaben mit regionaler Bedeutung“ gehören (§ 4 Abs. 2 S. 1 RVRG). Zu diesen Aufgaben sollen „insbesondere“ regionale Kultur- und Sportprojekte, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen und Raumbesichtigungen“ gehören. In der Tat eröffnet diese Zuständigkeitsnorm dem neuen RVR ein nahezu unbegrenztes Tätigkeitsfeld. Danach könnte er künftig beispielsweise als Organisator von

olympischen Spielen im Ruhrgebiet und nicht nur Träger eines regionalen Museums an der Ruhr sein, sondern in allen Politikbereichen Träger und Organisator sein, sofern nicht überwiegend lokale Maßnahmen gemeint sind, wie z.B. ein Heimatmuseum. Der neue Verband könnte also künftig auch die Westfalenhalle in Dortmund ebenso betreiben, wie ein Leichtathletikstadion für das Ruhrgebiet errichten.

Diese Zuständigkeitskompetenz ist zwar neu gefaßt, inhaltlich unterscheiden sie sich gleichwohl nicht von der derzeitigen Gesetzesfassung, in der statt von kommunalen „Aufgaben mit regionaler Bedeutung“ von „Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung“ (§ 4 Abs. 2 KVRG) formuliert ist. Während bisher allerdings die Zustimmung aller Mitgliedskörperschaften zur Übernahme der Aufgaben notwendig war, verlangt der Gesetzentwurf nur noch die Zustimmung von zwei Drittel der „satzungsmäßigen Stimmzahl der Verbandsversammlung“ (§ 4, Abs. 2 S. 3 RVRG).

2.3.4 So wie der Verbandsversammlung deutlich erweiterte Entscheidungskompetenzen bei der Übernahme von Aufgaben mit regionaler (bisher überörtlicher § 3 Abs. 2 KVRG) eingeräumt werden sollen, stellt es der Gesetzentwurf auch in die Kompetenz der Verbandsversammlung über die Fortführung bisheriger Zuständigkeiten zu entscheiden. (§ 4 Abs. 1 letzter Satz RVRG). Sollte der Landtag den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung verabschieden, könnte sich der Regionalverband – was dem KVR bisher nicht möglich war - aus den Beteiligung an den Revierparks zurückziehen, wenn zwei Drittel der Mitglieder in der Verbandsversammlung dies beschließen. Das gleiche gilt für die Durchführung von vermessungstechnischen Arbeiten.

Für die Revierparks kann dies zu zusätzlichen Belastungen der Belegenheitsgemeinden führen. Gesetzessystematisch ist diese Regelung an sich konsequent, erfordert sie doch sowohl bei der Übernahme als auch der Aufgabe regional bedeutsamer Aufgaben eine breite Mehrheit (zwei Drittel) in der Verbandsversammlung. Es bleibt abzuwarten, ob diese politisch sicher vertretbare Entscheidung praktische Bedeutung erlangt oder in der kommunalen Praxis nur den Status quo festschreibt. Für die Revierparks könnte diese Entwicklung verhängnisvoll werden.

2.3.5 Die neue Zuständigkeitsnorm für Projekte und Aufgaben der Projekt Ruhr GmbH (§4 Abs. 7 RVRG) ist insoweit eindeutig, als der Regionalverband „Projekte und Aufgaben“ der Projekt Ruhr GmbH nur übernehmen darf. Die Übernahme ist also davon abhängig,

daß das Land dem Verband die Übernahme anträgt. Solange dies nicht geschieht, bleibt der derzeitige Zustand unverändert. Insoweit unterscheidet sich der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktion deutlich von dem Gesetzentwurf der CDU Fraktion (Drs. 13/ 2267). Es ist eine Frage politischer Wertung welcher Lösung der Vorrang gegeben werden sollte. Der Vorschlag im Gesetzentwurf der CDU stärkt die kommunale Verantwortung und sichert die regionale Kompetenz. Nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen ist die Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Die Umstände unter denen der neugestaltete Verband die Projekte der Projekt Ruhr übernehmen kann, sind mehrdeutig und bedürfen der Klarstellung. Der Gesetzentwurf bestimmt, daß die Übernahme durch den RVR „nach Maßgabe der Verbandsordnung“ (§ 4 Abs. 7 RVRG) erfolgen soll. Auch aus der Gesetzesbegründung ergeben sich keine Hinweise darauf, was mit dieser Formulierung gemeint ist. Sollen die Worte „nach Maßgabe der Verbandsordnung“ rechtserheblich sein, können sie nur auf die besonderen Regelungen verweisen, unter denen Aufgaben von regionaler Bedeutung in die Verbandsordnung aufgenommen werden können. Das bedeutet nach § 4 Abs. 2 S. 3 RVRG, daß „zwei Drittel der satzungsmäßigen Stimmzahl der Verbandsversammlung“ der Übernahme von Aufgaben und Projekten der Projekt Ruhr zustimmen müßten. Sollte mit den Worten „nach Maßgabe der Verbandsordnung“ nur eine deklaratorische Aussage zum allgemeinen Verfahren (d.h. keine Bezugnahme auf § 4 Abs. 2, S. 3 RVRG) gemeint sein, könnte der künftige Regionalverband ohne Einschränkung Projekte von der Projekt Ruhr übernehmen, z.B. Ruhrpilot im Bereich der Verkehrsführung, Ruhrtrienale als regionale Kulturaktivität „Digitales Ruhrgebiet“ in Sachen e-government, Kompetenzfeld Design, Logistik usw.² Anders als nach der allgemeinen Zuständigkeitsregelung (§ 4, Abs. 2, S. 3 RVRG) wäre in diesen Fällen keine Zweidrittelmehrheit in der Verbandsversammlung erforderlich. Hier ist eine gesetzliche Klarstellung unverzichtbar.

3. Die Verbandsversammlung

3.1 Das Wahlverfahren zur Verbandsversammlung ist dem Wahlverfahren zur Bildung der Landschaftsversammlung bei den Landschaftsverbänden (§7b LVerf O) nachgebildet. Demgegenüber empfiehlt der Antrag der FDP-Fraktion (Drs. 13/ 2452) die unmittelbare Wahl des „Parlaments“ (gemeint ist die Verbandsversammlung) durch die Bürger (Seite 3 Nr. 2 des Beschlußvorschlages). Außer dieser Forderung enthält der Antrag keine Angaben

² vgl. Arbeitsergebnisse der Projekt Ruhr GmbH (Stand Dez. 2002)

zum Wahlverfahren. Immerhin kann sich die FDP-Fraktion auf das Wahlverfahren zur Bildung der Regionalversammlung (§ 8 des Gesetzes zur Region Stuttgart) bei der Region Stuttgart berufen. Dort ist bereits die unmittelbare Wahl vorgesehen. Die unmittelbare Wahl der Verbandsversammlung würde wahrscheinlich die Bedeutung des Regionalverbandes Ruhrgebiet in der politischen Öffentlichkeit des Landes stärken. Sie kann auch die Identifikation der Bürger des Ruhrgebietes mit „ihrem“ Verband fördern. Andererseits leiten die Gesetzentwürfe eine neue Entwicklung im Ruhrgebiet ein. Es ist deshalb durchaus verständlich zunächst Erfahrungen zu sammeln, um zu einem späteren Zeitpunkt über die Einführung der unmittelbaren Wahl durch die Bürger im Ruhrgebiet zu entscheiden. Die mittelbare Wahl durch die Räte der Kommunen als Vertretung der Bürger ist jedenfalls nicht weniger demokratisch als die unmittelbare Wahl durch die Bürger selbst.

3.2 Sollte der Gesetzentwurf vom Landtag verabschiedet werden, tritt an die Stelle des bisherigen sogen. „Ruhrparlaments“ eine Verbandsversammlung, der Vertreter der IHKs, Landwirtschaftskammer, Arbeitgeber und Gewerkschaften nicht mehr zwingend angehören müssen. Künftig „könnte“ die Verbandsversammlung beratende Mitglieder (§ 10 Abs. 9, RVRG) zur Verbandsversammlung berufen (?), wählen (?). Über die Form der Bestellung (Wahl, Berufung) und den Kreis der beratenden Mitglieder macht der Gesetzentwurf keine Angaben.

Auch weil der Verbandsversammlung nach dem Gesetzentwurf nunmehr zwingend die Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte angehören (§ 10 Abs. 1 RVRG) ist der neue Verband, entgegen der gesetzlichen Annahme (vgl. Ausführungen unter Nr. 2.1) eher als ein Gemeindeverband im Sinne des Art, 78 LVerf. und nicht nur als Verband eigener Art anzusehen. Übrigens, wer vertritt die Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landräte im Falle ihrer Verhinderung?

3.3 Neu wäre auch die Aufnahme eines Rückholrechtes der Verbandsversammlung gegenüber dem Vorstand des neuen Regionalverbandes (§ 9 Abs. 2 RVRG). Das bedeutet, die Verbandsversammlung kann sich jederzeit in die Zuständigkeiten des Verbandsvorstandes einschalten. Mit dieser Regelung ist sicher ein Mehraufwand an Beratungen verbunden. Durch sie wird die Entscheidungsstärke des Verbandes aber eher geschwächt als in Anlehnung an die betriebliche Organisationsstruktur von Unternehmen gestärkt. Wer einen Verband organisieren will, der nach Maßgabe privater Unternehmen innovativ, unbürokratisch, flexibel und zügig wie eine Agentur arbeiten soll und dazu an Stelle des bisherigen

Verbandsdirektors eine Geschäftsführerin / Geschäftsführer bestellen will, kann eigentlich nicht zugleich eine zusätzliche „demokratische Bremse“ in Form des Rückholrechtes vorschreiben. Gleiches gilt erst recht für diejenigen, die die bisherige Arbeitsweise des KVR als umständlich und aufwendig kritisiert haben.

4. Der (Verbands-) Vorstand (§§ 15, 16 RVRG)

An die Stelle des bisherigen Verbandsausschusses (§§ 15, 16, KVRG) soll künftig der Vorstand (gemeint ist wohl ein „Verbandsvorstand“) treten (§§ 13, 14 RVRG). Nach seiner Zusammensetzung verspricht der Vorstand ein starkes politisches Gremium im Ruhrgebiet zu werden, weil er sich aus den Oberbürgermeistern, Bürgermeistern und Landräten sowie den Fraktionsvorsitzenden der in der Verbandsversammlung vertretenen Fraktionen zusammensetzt. Problematisch ist, ob und wie die Oberbürgermeister etc. diese Funktion neben ihrer hauptamtlichen Tätigkeit wahrnehmen können. Hinzu kommt, daß die Hauptverwaltungsbeamten sich nicht vertreten lassen können. Abzuwarten bleibt auch, ob sich die Regelung bewährt, wonach auch die Fraktionsvorsitzenden den Vorstand bilden sollen. Weil bereits zwei Mitglieder der Verbandsversammlung eine Fraktion bilden können (§ 11, Abs. 5 RVRG), bedeutet dies nicht nur eine Überrepräsentation kleiner Fraktionen im Vergleich zu den Fraktionen der großen Parteien. Ob dies die Bildung mehrerer kleiner Fraktionen begünstigt, kann nur die Praxis beweisen.

5. Die/ der Geschäftsführerin / Geschäftsführer (§§ 15, 16 RVRG) Bereichsleiterin/Bereichsleiter (§ 15 Abs. 3 RVRG)

5.1 Die Verbandsverwaltung wurde bisher vom Verbandsdirektor und den Beigeordneten geleitet. Künftig soll eine Geschäftsführerin / ein Geschäftsführer diese Aufgabe übernehmen, (§ 15 Abs. 1 RVRG). Der Gesetzentwurf sagt nichts darüber aus, in welchem beamtenrechtlichen oder tarifrechtlichen Dienst- oder Angestelltenverhältnis die / der Geschäftsführer tätig werden soll. Der Begründung des begleitenden Vorschaltgesetzes vom 11.02.03 (Drs 13/ 3537) ist zu entnehmen, daß der RVR künftig von einer Geschäftsführerin / Geschäftsführer „auf der Grundlage privatrechtlicher Dienstverträge“ geleitet werden soll.

Auch hier sind Klarstellungen erforderlich und zwar aus folgenden Gründen: Auch wenn es wünschenswert erscheinen mag, derzeit läßt das geltende Recht (Art. 33 GG) in den vorgesehenen Funktionen des Geschäftsführers nur ein hoheitliches nicht aber privatrecht-

liches Dienstverhältnis zu. Zutreffend heißt es dazu in der Gesetzesbegründung (Zu § 16 Abs. 2 S. 69) „Die dienstrechtlichen“ und nicht die dienstlichen Entscheidungen über die Bereichsleiter (Anm: und wohl auch die übrigen Mitarbeiter Beamte, Angestellte und Arbeiter) des Regionalverbandes bleiben der Geschäftsführerin/ dem Geschäftsführer vorbehalten. In diesem Sinne sind alle Maßnahmen, die das Grundverhältnis eines Beamten betreffen, hoheitlicher Art und dementsprechend im Beamten- und nicht im bürgerlichen Recht zu treffen.

5.2 Unklar sind auch die vorgesehene Funktion einer Bereichsleiterin/ Bereichsleiter. Der Gesetzentwurf beschränkt sich lediglich auf die Feststellung, „eine Bereichsleiterin / Bereichsleiter werde zum allgemeinen Vertreter der/ des Geschäftsführers bestellt.“ (§15 Abs. 3 RVRG). Vermutlich sollen die Worte „Bereichsleiter / Bereichsleiterin“ an die Stelle der Worte „Beigeordneter/ Beigeordnete“ treten und es soll auch hier kein Wahlbeamtenverhältnis begründet werden. Was für den Geschäftsführer / Geschäftsführerin ausgeführt wurde, muß auch für den allgemeinen Vertreter beachtet werden, dessen rechtliche Stellung sich im generellen Vertretungsfall nicht von der des Geschäftsführers unterscheidet.

5.3 Das Besoldungsgefüge der Leitungsfunktionen in der öffentlichen Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen ist miteinander abgestimmt und in einem Besoldungsmoratorium festgeschrieben. Der Landesgesetzgeber ist deshalb z.B. daran gehindert, die Besoldung der Staatssekretäre, Abteilungsleiter im Lande, sowie Bürgermeister, Oberbürgermeister und Beigeordnete in den Kommunen „frei auszuhandeln“. Insbesondere kann er es den Gebietskörperschaften und dem neuen Verband nicht überlassen Gehälter frei zu vereinbaren. Der neue REgionalverband bleibt dementsprechend in gleicher Weise in das vorhandene Besoldungsgefüge eingebunden, wie der bisherige KVR. Auch die Benennung als Geschäftsführer/ Geschäftsführerin dürfte nicht gesichert sein, weil das Beamtenrecht ein derartiges Amt – jedenfalls derzeit – noch nicht kennt.

5.4 Der Gesetzentwurf verwendet die Begriffe“ Bereichsleiterin / Bereichsleiter“: Vermutlich sollen sie – darauf wurde schon hingewiesen - die Begriffe Beigeordneter / Beigeordnete ersetzen. Weil der Gesetzentwurf dazu aber keine Aussage trifft, bleibt es bei Vermutungen. Weil die Begriffe Bereichsleiter / Bereichsleiterin keine feststehenden Inhalt haben

und auch in der kommunalen Praxis mit unterschiedlichen Kompetenzen versehen sind, ist auch hier eine ergänzende Klarstellung notwendig.

6. Organisation in Gesellschaften (§ 21 RVRG)

In § 21 RVRG wird der Regionalverband Ruhrgebiet ausdrücklich ermächtigt zur Durchführung seiner Aufgaben, Projekte etc. Gesellschaften des privaten Rechts zu gründen oder sich an ihnen zu beteiligen. Dieses Recht stand dem KVR schon immer durch den Verweis § 27 KVR auf die Vorschriften über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeindeordnung zu, ist also nicht neu. Weil bereits § 20 RVRG auf die finanzwirtschaftlichen Kassen- und Haushaltsrechte sowie die Vorschriften zur Wirtschaftsführung (darunter Teil 11 Wirtschaftliche Betätigung und nichtwirtschaftliche Betätigung) der Gemeindeordnung verweist, ist eine besondere Regelung wie die des § 21 RVRG an sich entbehrlich. Notwendig wäre sie nur, wenn mit dem Verweis auf §§ 108 ff GO („Die Regelungen des §§ 108 ff Gemeindeordnung finden entsprechende Anwendung“) die Vorschrift des § 107 gezielt ausgenommen werden soll. Dies würde allerdings bedeuten, daß sich der neue Verband losgelöst von den Voraussetzungen des § 107 GO wirtschaftlich betätigen könnte. Dann könnte er anders als alle anderen Kommunen unabhängig von einem öffentlichen Zweck (§ 107 Abs. 1 Nr. 1 GO) und ohne Rücksicht auf seine Leistungsfähigkeit (§ 107 Abs. 1 Nr. 2 GO) wirtschaftlich auch allein mit dem Zweck der Gewinnerzielung tätig werden. Er müßte auch nicht die sogen. Subsidiaritätsklausel (§ 107 Abs. 1 Nr. 3 GO) mit dem Vorrang der Privatwirtschaft insbes. des Handwerks und Handels beachten. Könnte also beispielsweise im Touristikbereich eigene Reisebüros eröffnen, er könnte ferner Musicals betreiben und seine gärtnerischen Arbeiten am freien Markt im Wettbewerb mit Privaten anbieten. Was dem städtischen Gartenbaubetrieb Gelsengrün verwehrt ist, wäre dem neuen Regionalverband Ruhrgebiet ausdrücklich erlaubt. Ob dieses Ergebnis gewollt ist, erscheint zweifelhaft. Deshalb sind auch Klarstellungen unverzichtbar.

7. Beanstandungsrecht

Bisher war es Aufgabe des Verbandsdirektors, Beschlüsse der Verbandsversammlung zu beanstanden, sofern sie das geltende Recht verletzten (§ 23 KVRG). Dieses Beanstandungsrecht ist der Gemeindeordnung nachgebildet und unterstreicht die Selbstverwaltungsgarantie d.h. eigene Angelegenheiten möglichst selbst zu entscheiden. Entfällt dieses Beanstandungsrecht, ist es von Beginn an Sache der Aufsichtsbehörde d.h. des Innenminis-

teriums die Beachtung des geltenden Rechts durch den Regionalverband sicherzustellen. Dabei bleibt abzuwarten, in welchem Verfahren dies geschehen soll. Es ist sinnvoll und zweckmäßig das derzeitige Beanstandungsverfahren beizubehalten. Voraussetzung dafür ist aber auch hier, daß die Leitungsfunktionen, denen dies Recht übertragen ist, im hoheitlichen Beamtenverhältnis erfolgen können.