

Herrn
Christian Dahm MdL
Vorsitzender des Ausschusses für
Kommunalpolitik des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Hans-Gerd von Lennep, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.227
Fax-Durchwahl: 0211.4587.292
E-Mail: hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de

Dr. Marco Kuhn, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.300
Fax-Durchwahl: 0211.300491.5300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 00.13.25 Ku/MB
Datum: 16.10.2014

per E-Mail

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Stärkung des Regionalverbandes Ruhr (Drucksache 16/6866)

Ihr Schreiben vom 01.10.2014

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Wenngleich positiv zu vermerken ist, dass der Gesetzentwurf hinter das Anfang letzten Jahres veröffentlichte Positionspapier von Ruhr SPD, Ruhr CDU und Grünen im Ruhrgebiet in Teilen zurückgeht und überdies einige der von uns zu dem ursprünglichen Referentenentwurf vorgebrachte Anregungen aufgegriffen hat, sehen wir diesen im Ergebnis äußerst kritisch. Insbesondere die beabsichtigte Einführung der Direktwahl der Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr (RVR) ab dem Jahre 2020 lehnen wir strikt ab; durch diese und weitere Regelungen verstärkt der Gesetzentwurf die Tendenz zu einer Sonderstellung des Ruhrgebiets im Vergleich zu den übrigen Regionen des Landes, die wir nicht mittragen können.

A. Ausgangslage / Grundsätzliches

I. Einseitige Bevorzugung einer Region

Es ist generell zu begrüßen, wenn kommunale Gebietskörperschaften stärker miteinander kooperieren. Der daran anknüpfenden Intention der Landesregierung, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kooperative und regionale Ansätze zu unterstützen, kann im Grundsatz zugestimmt werden.

Wie Beispiele aus anderen Regionen des Landes zeigen, können – und sollten – entsprechende Strukturen jedoch aus eigener Initiative entwickelt werden, ohne dass es hierzu

einer (einzel-) gesetzlichen Regelung bedarf. So ist für uns nicht einsichtig, weshalb mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einer Region des Landes besondere Rechte und Möglichkeiten eingeräumt werden sollen. Während andere Regionen des Landes gehalten sind, aus eigener Kraft Kooperationen einzugehen, um im Wettbewerb der Regionen wahrgenommen zu werden, soll dem Ruhrgebiet durch die gesetzliche Stärkung des RVR ein Wettbewerbsvorteil verschafft werden. Würde der RVR tatsächlich in der beabsichtigten Weise durch den Gesetzgeber in seinem Aufgabenbestand und seinen strukturpolitischen Kompetenzen gestärkt und aufgewertet, würde diese Bevorzugung einer Region das interregionale Gefüge zulasten anderer Regionen bzw. Landesteile verändern. Ein solches Agieren des – allen Regionen des Landes verpflichteten – Gesetzgebers wird unsererseits abgelehnt.

Des Weiteren geben wir zu bedenken, dass mit der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs eine Weichenstellung vorgenommen würde, die über den RVR hinaus wirken würde. Andere Verbände bzw. Einrichtungen wie etwa die beiden Landschaftsverbände oder auch die Regionalräte könnten für sich ähnliche Rechte einfordern, wie sie nunmehr dem RVR zuerkannt werden sollen, zumal insbesondere die Landschaftsverbände über deutlich mehr sachliche Zuständigkeiten, eine viel höhere Beschäftigtenzahl und eine weit aus höhere finanzielle Verantwortung verfügen. Für eine solche Erweiterung der bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten sehen wir jedoch weder im Blick auf diese Verbände noch im Blick auf den RVR eine tragfähige Rechtfertigung bzw. einen entsprechenden Bedarf.

II. Heterogene Strukturen im Ruhrgebiet

Soweit im Vorblatt und im allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs hervorgehoben wird, dass sich der RVR als starke Klammer für das Ruhrgebiet erwiesen habe und seine Mitglieder im RVR ein stabiles Bindeglied gefunden hätten, ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass die RVR-Mitglieder drei verschiedenen Regierungsbezirken angehören und das RVR-Verbandsgebiet bei allen Gemeinsamkeiten seiner Mitgliedskörperschaften weder in siedlungsräumlicher noch in wirtschaftlich-sozialer Hinsicht eine einheitliche Struktur aufweist. Vor allem in den Randlagen des Verbandsgebiets bestehen zahlreiche Verbindungen und Verknüpfungen zu Nachbarkommunen der Regierungsbezirke Arnsberg, Münster und Düsseldorf, die mitunter von größerer Bedeutung sind als die Beziehungen in das Kernland des Ruhrgebiets.

Dass sich der vorliegende Gesetzentwurf mit diesem Umstand nicht näher auseinandersetzt und sich stattdessen auf das Ziel einer Stärkung des RVR beschränkt, ist zu kritisieren. Den komplexen siedlungsräumlichen und wirtschaftlich-sozialen Verflechtungen der Ruhrgebietskommunen untereinander wie auch zu den benachbarten Kommunen wird dieser gesetzgeberische Ansatz nicht gerecht, insofern greift er zu kurz.

III. Konnexitätsrelevanz

Die Mitglieder des RVR sollen nach den Vorstellungen der Landesregierung künftig nicht mehr aus dem Verband austreten können. Die bislang freiwillige Verbandsmitgliedschaft würde sich damit zu einer Pflichtmitgliedschaft wandeln und aus dem RVR würde ein

Pflichtverband. Abgesehen davon, dass die betreffenden Kreise und kreisfreien Städte die hiermit verbundenen Organisationskosten tragen müssten, würden Aufgaben, die sie bisher im Verbund auf freiwilliger Basis wahrgenommen haben, zu pflichtigen Aufgaben, wobei noch neue Aufgaben hinzutreten würden, die der RVR künftig wahrnehmen soll. Mithin würde sich der bestehende Aufgabenbestand der RVR-Mitglieder verändern und zugleich würden ihnen neue Aufgaben übertragen, die sie gemeinsam im Verbund wahrnehmen müssten.

Damit wäre eine wesentliche finanzielle Belastung verbunden, die nach unserem Verständnis gemäß Art.78 Abs. 3 S. 2 der Landesverfassung i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 KonnexAG auszugleichen ist. Die nach §§ 1 Abs. 1 S. 2, 6 ff. KonnexAG vorzunehmende Kostenfolgebewertung ist aber von Seiten des Landes bislang nicht vorgelegt worden.

B. Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs

I. Aufgabenerweiterungen (§ 4 RVRG-E)

1. Soweit der Katalog der RVR-Pflichtaufgaben und der Katalog der freiwilligen Aufgaben des RVR erweitert werden sollen und dem Verband außerdem die Möglichkeit eröffnet werden soll, auf Antrag von seinen Mitgliedskommunen Aufgaben für das gesamte Verbandsgebiet zu übernehmen, ist für uns nicht ersichtlich, weshalb es einer solchen Regelung bedarf.

Damit würde eine Entwicklung eingeleitet, die dem bei anderer Gelegenheit parteiübergreifend erklärten Ziel einer transparenten und möglichst schlanken Verwaltungsstruktur im Lande NRW widerspräche. Aus guten Gründen sehen § 3 Abs. 1, 2 GO und § 2 Abs. 2 KrO vor, dass Aufgabenübertragungen grundsätzlich nur durch Gesetz regelbar sind. Dass die in § 4 Abs. 3 RVRG-E vorgesehene Möglichkeit der Aufgabenverlagerung auf Antrag mit dem §§ 3 Abs. 1, 2 GO, 2 Abs. 2 KrO prägenden Grundgedanken vereinbar wäre, bezweifeln wir.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der RVR bereits nach geltendem Recht neben seinen Pflichtaufgaben nach Maßgabe von §§ 4, 5 RVRG weitere Aufgaben mit regionaler Bedeutung übernehmen bzw. auf Antrag für eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften bestimmte Tätigkeiten wahrnehmen kann. Zwar ist einzuräumen, dass z. B. die Übernahme neuer (freiwilliger) Aufgaben derzeit an vergleichsweise enge Voraussetzungen geknüpft ist. Gleichwohl war und ist eine solche Übernahme nach geltendem Recht möglich. Dabei ist nach allgemeiner Auffassung die enumerative Aufzählung der freiwilligen Aufgaben des Verbandes im RVRG nicht abschließend, so dass der Verband weitere, gesetzlich nicht ausdrücklich aufgeführte Aufgaben mit regionaler Bedeutung in seinen Aufgabenbereich übernehmen kann.

2. Ist somit bereits die grundsätzliche Frage nach der Erforderlichkeit der geplanten Regelungen zur Erweiterung des RVR-Aufgabenbestandes zu verneinen, so tritt noch hinzu, dass auch einzelne der im Gesetzentwurf angesprochenen Aufgabenerweiterungen als fragwürdig erscheinen:

- a) So ist die in § 4 Abs. 2 Nr. 6 RVRG-E vorgesehene Aufgabe der „Verkehrsentwicklungsplanung“ problematisch. Würde dem RVR diese Zuständigkeit ausdrücklich zugewiesen, läge darin nach unserem Verständnis ein Widerspruch zu den Regelungen des ÖPNV-Gesetzes NRW, das den Kreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV zuweist, wobei diese wiederum gehalten sind, Entscheidungen über die Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV auf Zweckverbände – im Verbandsgebiet des RVR: Verkehrsverbund Rhein Ruhr (VRR) und Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) – zu übertragen. Darüber hinaus ist den Zweckverbänden gesetzlich aufgetragen worden, auf eine integrierte Verkehrsplanung im ÖPNV hinzuwirken, was etwa die Bedarfsplanung integrierter Regionalverkehre und die zeitliche Synchronisierung von Verkehren einschließt. Im Rahmen der Wahrnehmung dieser Aufgaben tragen VRR und NWL der gerade im Bereich des SPNV besonders notwendigen verkehrlichen Verknüpfung über das RVR-Verbandsgebiet hinaus Rechnung. Weiterer Einrichtungen, die diese Aufgaben wahrnehmen, bedarf es nicht. Im Gegenteil, es muss befürchtet werden, dass mit einer entsprechen Zuständigkeitszuweisung an den RVR lediglich Doppelstrukturen entstehen, die mit zusätzlichen Kosten verbunden wären.
- b) Soweit in § 4 Abs. 2 Ziff. 7 RVRG-E die Aufgabe „Unterstützung der europäischen Idee und Vernetzung der kommunalen Europaarbeit im Verbandsgebiet“ dem RVR als zusätzliche Aufgabe zugewiesen werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass die Europabeauftragten der Mitgliedskörperschaften im Verbandsgebiet des RVR – neben der Möglichkeit zur Mitwirkung in den entsprechenden Gremien der kommunalen Spitzenverbände – in einem ständigen Dialog mit der Staatskanzlei stehen und hierüber bereits seit Jahren eine Vernetzung und Information über aktuelle kommunalrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union stattfinden. Eine weitere Koordinierungsfunktion des RVR erscheint vor diesem Hintergrund als überflüssig.

II. Direktwahl der RVR-Verbandsversammlung (§ 10 RVRG-E)

Dass die Mitglieder der RVR-Verbandsversammlung ab dem Jahre 2020 direkt gewählt werden sollen, lehnen wir nachdrücklich ab.

Das bisherige Gefüge der Verantwortungs- und Zuständigkeitsverteilung innerhalb des RVR bzw. im Verhältnis zu den Hauptverwaltungsbeamten wie insbesondere auch zu den demokratisch legitimierten Vertretungen der Mitgliedskommunen würde hierdurch in Frage gestellt. Eine rechtlich wie politisch problematische Abkopplung der nicht mehr entsandten, sondern direkt gewählten Mitglieder der Verbandsversammlung von den Räten und Kreistagen der RVR-Mitgliedskommunen wäre die Folge.

Verschärfend tritt hinzu, dass mit einer Direktwahl der Verbandsversammlung gegenüber den Wählerinnen und Wählern der Eindruck erweckt würde, der RVR sei kommunalverfassungsrechtlich eine eigenständige Gebietskörperschaft mit einem entsprechenden Aufgabenbestand. So verhält es sich aber gerade nicht, ein solcher Eindruck wäre unzutreffend. Adressaten von Wählererwartungen und entsprechenden Wahlentscheidungen sollten

deshalb auch im Ruhrgebiet ausschließlich die Kommunalvertretungen und Hauptverwaltungsbeamten der kommunalen Gebietskörperschaften sein.

Unbeschadet davon haben wir erhebliche Zweifel an der geplanten Größe der künftigen RVR-Verbandsversammlung. Einen Bedarf für eine Verbandsversammlung mit 91 Mitgliedern sehen wir nicht.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen



Hans-Gerd von Lennep
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen