



Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder
des Ausschusses für Kommunalpolitik

60-fach



24 März 2015
Seite 1 von 12

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
31-43.02.04/01-2-1083/15

MR Zakrzewski
Telefon 0211 871-2470
Telefax 0211 871-
referat31@mik.nrw.de

Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr, Drs. 16/6866
Bericht der Landesregierung zur Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 24.04.2015

Anlage: Bericht

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zur Information der Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik übersende ich anliegend den Bericht der Landesregierung zum o. g. Thema.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf
Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 704, 709, 719
Haltestelle: Poststraße



Bericht
des Ministeriums für Inneres und Kommunales
an den Ausschuss für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen

zum
Gesetzentwurf zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr (Drs.
16/6866)

Zur Unterrichtung des Ausschusses für Kommunalpolitik nimmt
die Landesregierung wie folgt Stellung:

Zu o. g. Gesetzentwurf hat der federführende Ausschuss für Kommunalpolitik am 16. Dezember 2014 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. Im Rahmen dieser Anhörung sind verschiedene verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf vorgebracht worden, die insbesondere die Vereinbarkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Direktwahl der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (RVR) mit deren Aufgabe als Träger der Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz (LPIG) als auch die vorgesehene Streichung der Austrittsmöglichkeiten aus dem RVR betreffen. Die Landesregierung ist den geäußerten Bedenken nachgegangen und hat diese einer vertieften verfassungs- und planungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Im Rahmen dieser Prüfung haben Vertreter der Staatskanzlei und des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen u. a. auch ein Gespräch mit Experten für Verfassungs- und Planungsrecht am 3. März 2015 geführt. Den Kreis der eingeladenen Rechtswissenschaftler bildeten:

Prof. Dr. Christoph Brüning (Universität Kiel),
Prof. em. Dr. Reinhard Hendler (Universität Trier) sowie
Prof. Dr. Hans D. Jarras (Universität Münster)



Die nachfolgenden Ausführungen dienen der Unterrichtung des Ausschusses für Kommunalpolitik über die wesentlichen Ergebnisse der verfassungs- und planungsrechtlichen Prüfung.

Direktwahl der Verbandsversammlung des RVR und prozeduraler Schutz der gemeindlichen Planungshoheit im Rahmen der Regionalplanung

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer gebotenen Beteiligung der Gemeinden im Rahmen der Regionalplanung begegnet die im Gesetzentwurf vorgesehene Direktwahl der Verbandsversammlung des RVR keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Übereinstimmend gehen auch die o. g. Rechtswissenschaftler davon aus, dass es im Rahmen der Regionalplanung verfassungsrechtlich eines prozeduralen Schutzes der als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes – GG –, Art. 78 Abs. 1 und 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – LV NRW –) gewährleisteten gemeindlichen Planungshoheit bedarf; dieser ist jedoch hinreichend durch qualifizierte Beteiligungsrechte im Sinne von Anhörungsrechten der Gemeinden zu gewährleisten; verfassungsrechtlich geboten ist es demnach, dass die in ihren Belangen berührten Gemeinden – die kreisfreien Städte wie die kreisangehörigen Gemeinden – im Rahmen der Regionalplanung Gelegenheit zur Stellungnahme haben und ihr Vorbringen bei der regionalplanerischen Abwägungsentscheidung berücksichtigt wird; Zeitpunkt und Form der Anhörung müssen dabei gewährleisten, dass die Bedenken und Anregungen der Gemeinden in den Entscheidungsprozess einfließen können. Dies gilt ebenso für Planfortschreibungen, wie auch für –änderungen.

Vgl. zum Ganzen auch: Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/93 –, BVerfGE 76, 107 (122) und Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 7. März 2002 – 4 BN 60.01 –, NuR 2002, 548 (551).



Ein über diese Anhörungsrechte hinausgehender prozeduraler Schutz der Planungshoheit der Gemeinden im Sinne von gemeindlichen Mitwirkungs- bzw. Mitentscheidungsrechten im Rahmen der Regionalplanung - z. B. durch organisatorische oder institutionelle Einbindung der Gemeinden in die für die Regionalplanung zuständigen Gremien - ist dagegen verfassungsrechtlich nicht geboten. Zur Begründung kann einvernehmlich mit den o. g. Experten darauf verwiesen werden, dass es sich bei der Regionalplanung um eine überörtliche und damit staatliche Aufgabe handelt und nicht um eine örtliche Angelegenheit, die der kommunalen Selbstverwaltung unterfiele. Bei der organisatorischen Ausgestaltung der Erledigung staatlicher Aufgaben – wie der Regionalplanung – verfügt der Staat über einen weitgehend freien Gestaltungsspielraum.

Vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Januar 1984 – 15 A 375/81 –, NVwZ 1984, 388 (389): „...Das in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände führt darüber hinaus weder mittelbar...noch unmittelbar zu einer Pflicht des Landes, für die Regionalplanung eine kommunale Beteiligung in Form von Mitentscheidungsbefugnissen vorzusehen....Die nach der üblichen Begriffsbestimmung in der Übergangszone zwischen der hochstufigen Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung angesiedelte Regionalplanung ... ist nach § 1 Abs. 3 NRWPlanG Teil der (staatlichen) Landesplanung....“

In diesem Zusammenhang sei ergänzend darauf hingewiesen, dass z. B. in Schleswig-Holstein die Regionalplanung sogar unmittelbar durch die Landesregierung erfolgt; Träger der dortigen Regionalplanung ist der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde (vgl. §§ 4, 5 des Gesetzes über die Landesplanung des Landes Schleswig-Holstein).

Nichts anderes folgt aus dem Beschluss des BVerfG vom 19. November 2014 – 2 BvL 2/13 – (LKV 2015, 23 – 30), den der Sachverständige Prof. Dr. Oebbecke im Rahmen der o. g. Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik zur Begründung des Erfordernisses eines weitergehenden prozeduralen Schutzes der gemeindlichen Planungshoheit (im Sinne von Mitwirkungs- und Mitentscheidungsbefugnissen) herangezo-



gen hat. Die diesem Beschluss zugrunde liegende Konstellation und die entscheidungstragenden Erwägungen des BVerfG betrafen nicht unmittelbar die Frage des Erfordernisses einer prozeduralen Beteiligung der Gemeinden an staatlicher Aufgabenwahrnehmung schlechthin, sondern hatten den Entzug einer gemeindlichen Aufgabe zum Gegenstand, die traditionell den Gemeinden als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und damit als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Sinne von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zugewiesen ist. (Konkret ging es in dem Beschluss um eine sächsische Gesetzesregelung, mittels derer die Schulnetzplanung für ausschließlich der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienende Schulen von der Gemeinde- auf die Kreisebene „hochgezont“ wurde.)

Allerdings wurde seitens der Rechtsexperten mit Blick auf die besondere Bedeutung der gemeindlichen Planungshoheit angeregt, wenngleich dies verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten sei, die Anhörungsrechte der Gemeinden im Landesplanungsrecht deutlicher als bisher hervorzuheben. Bislang sind Gemeinden als solche nicht eigens erwähnt, sondern unterfallen als kommunale Gebietskörperschaften den nach dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG) i. V. m. LPIG im Rahmen der Regionalplanung zu beteiligenden, d. h. anzuhörenden „öffentlichen Stellen“ (vgl. insbesondere §§ 3 Abs. 1 Nr. 5, 10 ROG, §§ 13, 19 Abs. 3 LPIG, § 33 LPIG-DVO).

Von dem Vorgesagten bleibt unberührt, dass die Ziele der Raumordnung der gemeindlichen Bauleitplanung zwar einen verbindlichen Rahmen setzen, der vor dem Hintergrund der Anpassungspflicht auch hinreichend konkret sein muss, den Gemeinden aber ein ausfüllungsfähiger Konkretisierungsspielraum bleiben muss.



Direktwahl der Verbandsversammlung des RVR und indirekte Wahl der Regionalräte bei den Bezirksregierungen

Die im Gesetzentwurf künftig vorgesehene Direktwahl der Verbandsversammlung des RVR begegnet auch nach übereinstimmender Auffassung der o. g. Experten im Hinblick darauf, dass demgegenüber die Regionalräte bei den Bezirksregierungen weiterhin – jedenfalls weitestgehend – indirekt (d. h. von den Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise) gewählt werden, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber unterliegt insoweit allein dem vordringlich aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Willkürverbot und nicht dem strikten, als subjektives Recht ausgestalteten Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG; für eine unterschiedliche Regelung genügt daher bereits jedweder – auch praktische – Differenzierungsgrund. Aber selbst wenn man unter Anlegung eines strengeren Maßstabes (in Anlehnung an die entsprechenden Grundsätze im unmittelbaren Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 1 GG) für die Rechtfertigung einer Differenzierung hinreichend gewichtige sachliche Gründe für erforderlich hielte, sind solche – nach übereinstimmender Ansicht mit den genannten Experten – gegeben. Angeführt werden können insoweit insbesondere der gegenüber den Regionalräten bei den Bezirksregierungen größere und weitergehende Aufgaben- und Kompetenzbereich des RVR (einschließlich seiner Versammlung) sowie die strukturellen Besonderheiten des Ruhrgebiets – auch als einer unter anderem aus mehreren Großstädten bestehenden Metropolregion –.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf das Beispiel des Verbands Region Stuttgart, dessen Regionalversammlung – wie nach dem Gesetzentwurf künftig auch die Verbandsversammlung des RVR – direkt gewählt wird, vgl. § 8 des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS). Zu dessen Pflichtaufgaben gehört unter anderem auch die Trägerschaft für die Regionalplanung für den Landkreis



Stuttgart und umliegende Landkreise (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 GVRS), während die Regionalplanung in Baden-Württemberg im Übrigen bei den Regionalverbänden liegt (vgl. § 31 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg – LPIG BW –), deren Verbandsversammlungen nicht direkt, sondern – durchaus vergleichbar den hiesigen Regionalräten bei den Bezirksregierungen – von den Kreis- und Landräten der Landkreise sowie den Gemeinderäten und Oberbürgermeistern der Stadtkreise gewählt werden, vgl. §§ 35 Abs. 2, 36 LPIG BW.

Austrittsmöglichkeit aus dem RVR

Die verfassungsrechtlich durch Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 78 LV NRW verbürgte Garantie kommunaler Selbstverwaltung schließt auch die Organisationshoheit der Gemeinden ein. Ausdruck dieser Organisationshoheit ist auch die Kooperationshoheit der Gemeinden, d.h. die Befugnis, selbst darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gebildet werden (Nierhaus in Sachs [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 53; BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433 und 2434/04 –, BVerfGE 119, 331 [362]). Eine gesetzlich verordnete Kooperation greift deshalb in die Kooperationshoheit der Gemeinden ein und ist nur zulässig, wenn sie aus Gründen des Gemeinwohls dringend geboten ist und dieser Zweck nicht durch freiwillige Vereinbarungen erreicht werden kann (Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 138; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9. Februar 1979 – VerfGH 13/77 –, DVBl. 1979, 668).

In der am 16. Dezember 2014 vom Ausschuss für Kommunalpolitik durchgeführten Anhörung sind deshalb gegen die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung der gegenwärtig bestehenden Austrittsmög-



lichkeiten aus dem Regionalverband Ruhr (§ 3 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr – RVRG –) verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen worden. Mit der Streichung der Austrittsmöglichkeiten werde der RVR zu einem Pflichtverband mit der Folge, dass die Übertragung von Aufgaben auf den RVR an den o.g. strengen Voraussetzungen, die von der Verfassungsgerichtsbarkeit an Eingriffe in die Kooperationshoheit gestellt werden, zu messen sei. Gleichzeitig werde damit aus der Verbandsmitgliedschaft eine Pflichtaufgabe und die bisher von den Mitgliedern gemeinsam freiwillig wahrgenommenen Aufgaben würden zu Pflichtaufgaben. Damit liege ein Anwendungsfall des Artikel 78 Abs. 3 LV NRW (Konnexität) vor und der Gesetzgeber sei deshalb verpflichtet, eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen (Stellungnahme 16/2424 des Sachverständigen Prof. Dr. Oebbecke).

Im Gesetzentwurf wird die Streichung der Austrittsmöglichkeiten mit der in 2007 erfolgten Übertragung der Regionalplanung auf die Verbandsversammlung des RVR begründet. Dies mache es erforderlich, dass künftig ausschließlich der Gesetzgeber den räumlichen Zuschnitt des Verbandsgebiets und damit zugleich die Gebietskulisse der Regionalplanung bestimme.

Hiervon ausgehend haben die Teilnehmer des o. g. Rechtsgesprächs zunächst übereinstimmend festgestellt, dass es verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten sei, die Gebietskulissen der Regionalplanung ausschließlich durch den Gesetzgeber festzulegen. Allerdings sei das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel einer möglichst langfristigen Verfestigung der Gebietskulissen der Regionalplanung verwaltungspolitisch nachvollziehbar und geboten. Die o. g. Experten haben deshalb eine Lösung angeregt, die sowohl den aus der Kooperationshoheit folgenden verfassungsrechtlichen Rahmen beachtet und den Mitgliedskörperschaften eine Möglichkeit zum Austritt aus dem Verband belässt, als auch



dem verwaltungspolitischen Ziel einer Verstetigung der Planungsräume Rechnung trägt. Hierzu biete es sich an, die bereits gegenwärtig in § 3 Abs. 3 RVRG den Mitgliedskörperschaften eingeräumte Möglichkeit der Kündigung der Mitgliedschaft im Verband zum Ablauf der nächsten Wahlperiode auch künftig beizubehalten. Die Kündigungsoption belässt den Mitgliedskörperschaften die grundsätzliche Freiheit, den Verband zu verlassen, und räumt zugleich dem Gesetzgeber eine ausreichend bemessene Frist ein, um auf die damit verbundene Veränderung der Gebietskulisse der Regionalplanung angemessen reagieren zu können.

Weiter kann die gegenwärtig zur Wirksamkeit der Kündigung erforderliche Zustimmung des Innenministeriums zur Kündigung (§ 3 Abs. 1 Satz 2 RVRG) gestrichen werden. Als reine Aufforderung zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Kündigung ist die Vorschrift überflüssig, da sowohl die Mitgliedskörperschaften als auch der RVR ohnehin der allgemeinen Aufsicht unterliegen (§§ 119 ff der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 22 RVRG). Soll der Genehmigungsvorbehalt auch der Prüfung von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten dienen, könne eine Mitgliedskörperschaft ggf. auch gegen ihren Willen an ihrer Mitgliedschaft im Verband festgehalten werden. Im Ergebnis würde der RVR für diese Mitgliedskörperschaft wiederum zum Pflichtverband, so dass die mit Blick auf die Kooperationshoheit vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken nicht vollständig ausgeräumt wären. Die derzeit noch im Gesetz vorgesehene Möglichkeit der Beendigung der Mitgliedschaft durch Vereinbarung (§ 3 Abs. 2 RVRG) sei dagegen verzichtbar.

Freiwillige Aufgabe (§ 4 Abs. 2 RVRG)

Weitere Hinweise haben die Rechtsexperten zu der Regelung des § 4 Abs. 2 RVRG gegeben. Auf der Grundlage dieser Vorschrift kann der



Verband mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung „weitere Aufgaben mit regionaler Bedeutung übernehmen oder bestehende Aufgaben aufgeben (freiwillige Aufgaben)“. Wegen der bereits gegenwärtig bestehenden Regelungstechnik („insbesondere“), die unverändert in den Gesetzentwurf übernommen wurde, ist die Aufzählung dieser freiwilligen Aufgaben in § 4 Abs. 2 RVRG nicht abschließend. Vielmehr kann der Verband nach dem Wortlaut der Regelung auch andere Aufgaben mit regionaler Bedeutung als die dort benannten an sich ziehen.

Bereits in der Anhörung zum Gesetzentwurf sind gegen diese Regelung mit Blick auf die Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 78 LV NRW) verfassungsrechtliche Bedenken aufgeworfen worden, da den Mitgliedskörperschaften auf dieser Grundlage gegen ihren Willen bisher von ihnen wahrgenommenen Aufgaben entzogen werden können, ohne dass sie sich durch Austritt aus dem Verband dem Entzug dieser Aufgaben entziehen können (Stellungnahme 16/2424 des Sachverständigen Prof. Dr. Oebbecke). Aber auch unter der Prämisse der Beibehaltung einer Austrittsmöglichkeit aus dem RVR verbleiben nach Auffassung der Rechtsexperten verfassungsrechtliche Risiken, da mit der Kündigung der Mitgliedschaft nur eine sehr „grobe“ Reaktion auf den Aufgabenentzug möglich bleibe. Geboten sei daher zumindest eine verfassungskonforme Auslegung der Norm, etwa nach den Kriterien der „Rastede-Entscheidung“ des BVerfG (Beschluss vom 12. November 1988 – 2 BvR 1619/83 u. a. –, BVerfGE 79,127). Danach kann einer Gemeinde eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter nur dann entzogen werden, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe des Gemeinwohls gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Artikels 28 Abs. 2 S. 1 GG überwiegen.



Im Sinne einer anzustrebenden Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken wird empfohlen, die Entscheidung über die Übernahme weiterer Aufgaben nicht der alleinigen Zuständigkeit der Verbandsversammlung zu überlassen, sondern sie dem Gesetzgeber zu übertragen. Dieser hätte sodann in einem Gesetzgebungsverfahren darüber zu befinden, ob und ggf. welche weiteren Aufgaben mit regionaler Bedeutung künftig vom RVR wahrgenommen werden sollen und dabei die für oder gegen eine Aufgabenübertragung sprechenden Gründe gegeneinander abzuwägen. Die auswärtigen Experten empfehlen deshalb, die bisherigen Regelbeispiele des § 4 Abs. 2 RVRG durch eine abschließende Aufzählung zu ersetzen.

Übertragung kommunaler Aufgabe (§ 4 Abs. 3 RVRG -neu-)

Der neu im Gesetzentwurf vorgesehene Absatz 3 des § 4 RVRG ermöglicht es den Mitgliedskörperschaften, neben der Übertragung von Aufgaben mit regionaler Bedeutung (§ 4 Absatz 2) künftig auch kommunale Aufgaben, die keine spezifisch regionale Bedeutung haben, auf den Verband zu übertragen. Gemäß § 4 Abs. 3 S. 4 RVRG (neu) setzt die Aufgabenübertragung voraus, dass ihr die Verbandsversammlung des RVR mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder zustimmt. Notwendig ist darüber hinaus die vorherige Zustimmung aller Mitgliedskörperschaften. Die Regelung ist insoweit mit der Bildung eines Zweckverbands nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) vergleichbar. Auch dort setzt die Übertragung einer kommunalen Aufgabe auf einen Zweckverband eine vorherige Vereinbarung (d.h. Zustimmung) aller Beteiligten voraus (§ 9 GkG NRW).

Da die vorgeschlagene Neuregelung - wie vorstehend ausgeführt - die mit Blick auf Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 78 LV NRW auch verfassungsrechtlich gebotene Zustimmung aller Mitgliedskörperschaften zur



Voraussetzung der Aufgabenübertragung macht, begegnet sie auch aus der Sicht der o. g. Experten keinen durchgreifenden verfassungsrechtliche Bedenken. Redaktionell könnte überlegt werden, das Zustimmungserfordernis noch deutlicher im Normtext hervorzuheben.