

Interkommunale Zusammenarbeit und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen – Eine Untersuchung am Beispiel des Regionalverbands Ruhr

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln

vorgelegt von

Benjamin Fadavian
aus Aachen

Referent: Professor Dr. Otto Depenheuer
Korreferentin: Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Dauner-Lieb
Tag der mündlichen Prüfung: 30.10.2017

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im Wintersemester 2017/2018 als Dissertation angenommen.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Otto Depenheuer, danke ich von Herzen für die Betreuung der Arbeit und für die schöne und lehrreiche Zeit, die ich als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik der Universität zu Köln verbringen durfte. Seine messerscharfe Analyse dessen, was ist, sein überlegter und überlegener Rat und die in seinen Werken zum Ausdruck kommende Sprachkunst faszinieren mich.

Meiner Zweitbetreuerin, Frau Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Dauner-Lieb, ihrerseits u.a. Richterin am Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens, danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und für die ersten juristischen Gehversuche, die sie in meinem 1. Studiensemester voller Geduld und Zuversicht mit mir unternahm.

Darüber hinaus möchte ich allen, die mir mit Rat und Tat zur Seite standen, meinen Dank aussprechen. Nur exemplarisch seien aus verschiedensten Zusammenhängen genannt: Prof. Dr. Janbernd Oebbeke, Dieter Rehfeld, Dr. Maik Bäumerich, Dr. Thomas Bannach.

Zwischen Aachen und Köln,
zur Vorweihnachtszeit 2017

Benjamin Fadavian

„Zutrauen veredelt den Menschen,
ewige Bevormundung hemmt sein Reifen.“

(*Johann Gottfried Frey*, in: Entwurf zur Organisierung der
Munizipalverfassungen. Denkschrift, Königsberg 1808, zitiert in: *Theodor
Winkler*, Johann Gottfried Frey und die Entstehung der preussischen Selbst-
verwaltung, Stuttgart 1936, S. 128 der Neuausgabe aus Anlass des 200. Ge-
burtstages des Reichsfreiherrn vom Stein, Stuttgart, 1957)

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	5
Inhaltsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	21
A. Einleitung	27
I. Problemgehalt und Erkenntnisinteresse.....	27
II. Gang der Untersuchung.....	30
B. Begriffe und Theorie interkommunaler Zusammenarbeit	32
I. Begriffsfragen	32
II. Theoriefragen	39
C. Typologie und Erscheinungsformen interkommunaler Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen	45
I. Erscheinungsformen freiwilliger interkommunaler Zusammen- arbeit.....	45
II. Erscheinungsformen autoritativ verfügbarer interkommunaler Zu- sammenarbeit.....	57
D. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	72
I. Art. 28 Abs. 2 GG als Staatsfundamentalnorm	72
II. Landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen und Besonder- heiten	104
III. Das kommunale Gleichbehandlungsgebot als Realvoraussetzung kommunaler Selbstverwaltung	112
IV. Implikationen des Demokratieprinzips	114
V. Disponibilität.....	120
E. Der Regionalverband Ruhr	131
I. Allgemeines	131
II. Historisch-politische Entwicklung	133
III. Rechtsgrundlagen	149

IV. Institutionelle Garantie für den Regionalverband Ruhr durch die neuen Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW?	194
V. Charakteristik und Perspektive.....	199
F. Verfassungsrechtliche Beurteilung der paradigmatischen Konfliktfälle	206
I. Zwangsmitgliedschaften kommunaler Gebietskörperschaften in Kooperationsgebilden sowie retardierende Austrittsbestimmungen	206
II. Zur Übertragung der Regionalplanung auf regionalverbandliche Strukturen	218
III. Zur Konnexitätsrelevanz interkommunaler Zusammenarbeit.....	230
IV. Die unmittelbare Wahl interkommunaler Vertretungsorgane.....	245
V. Zum Gebot der Normenklarheit bei Aufgabenübertragungen an regionalverbandliche Strukturen	260
G. Schlussbetrachtung: „Die Region“ als rechtspolitisches Ziel und verfassungsrechtliches Problem	271
I. Befund.....	271
II. Handlungsoptionen.....	274
H. Zusammenfassende Thesen	278
Literaturverzeichnis.....	280
Lebenslauf.....	310

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	5
Inhaltsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	21
A. Einleitung	27
I. Problemgehalt und Erkenntnisinteresse.....	27
II. Gang der Untersuchung.....	30
B. Begriffe und Theorie interkommunaler Zusammenarbeit	32
I. Begriffsfragen	32
1. Zur Unüberschaubarkeit der Begriffsvielfalt	32
2. Ansatz zur Systematisierung der Begriffsvielfalt	34
3. Analyse der Oberbegriffe.....	35
a) Interkommunale Zusammenarbeit	36
b) Regionale Zusammenarbeit	37
c) Regionalisierung	37
d) Schlussfolgerung.....	39
II. Theoriefragen	39
1. Theoretische Begründungen interkommunaler Zusammenarbeit	39
2. Historische Vorläufer und Entwicklungen.....	42
C. Typologie und Erscheinungsformen interkommunaler Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen	45
I. Erscheinungsformen freiwilliger interkommunaler Zusam- menarbeit	45
1. Der Freiverband nach § 4 Abs. 1 Alt. 1 GkG NRW	45
2. Das gemeinsame Kommunalunternehmen nach §§ 27 ff. GkG NRW i.V.m. § 114a GO NRW, §§ 1 ff. KUV NRW	48
3. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft nach § 2 GkG NRW	51

4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23 ff. GkG NRW	52
5. Der öffentlich-rechtliche Kooperationsvertrag	53
6. Die privatrechtliche Zusammenarbeit	54
7. Der freiwillige Planungsverband nach § 205 BauGB	56
II. Erscheinungsformen autoritativ verfügter interkommunaler Zusammenarbeit.....	57
1. Bewertung als potenzielle Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung	57
2. Staatliche Handlungsinstrumente.....	58
a) Autoritativ verfügte Zusammenschlüsse in gesetzlich vorhandene Kooperationsformen.....	59
aa) Systematik	59
(1) Vorrang freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit ...	59
(2) Fristsetzung zur Vereinbarung freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit	59
(3) Ersatzvornahme	60
bb) Erscheinungsformen	60
(1) Der Pflichtverband nach § 4 Abs. 1 Alt. 2 GkG NRW	60
(2) Die verpflichtende öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 26 GkG NRW	61
(3) Der gesetzliche Zweckverband nach § 22 GkG NRW a.F.....	62
(4) Der Zwangszusammenschluss zu einem Planungsverband nach § 205 Abs. 2 BauGB	63
b) Autoritativ verfügte Zusammenschlüsse durch Kreation sondergesetzlicher Kooperationsgebilde.....	63
aa) Grundsätzliches	63
bb) Beispiele.....	64
(1) Die Emschergenossenschaft	64
(a) Überblick	64

(b) Abgrenzung	65
(2) Der Regionalverband Ruhr	66
(a) Überblick	66
(b) Abgrenzung	67
(3) Die Städteregion Aachen	68
(a) Überblick	68
(b) Abgrenzung	70
c) Autoritativ verfügte interkommunale Zusammenarbeit mit Einräumung einer Rechtsformwahlmöglichkeit	71
aa) Systematik	71
bb) Beispiel: Die Zusammenarbeit im Öffentlichen Perso- nennahverkehr	71
D. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	72
I. Art. 28 Abs. 2 GG als Staatsfundamentalnorm	72
1. Grundlegendes	72
2. Funktionen	73
a) Verwaltungsorganisatorische Funktion.....	73
b) Politisch-demokratische Funktion	74
3. Historische Hintergründe	75
4. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.....	76
a) Schutzdimensionen	76
aa) Institutionelle Rechtssubjektgarantie.....	76
bb) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	77
cc) Subjektive Rechtsstellungsgarantie.....	78
b) Verpflichtungsadressaten.....	78
c) Normexegese.....	79
aa) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	79
(1) Funktion des Örtlichkeitsprinzips	79
(a) Exkludierende Funktion.....	79
(b) Inkludierende Funktion	79

(2) Verfassungsunmittelbare Aufgabendefinition.....	80
bb) Eigenverantwortlichkeit.....	81
(1) Definition.....	81
(2) Gemeindehoheiten.....	82
(a) Allgemeines.....	82
(b) Ausprägungen.....	82
(aa) Gebietshoheit.....	82
(bb) Organisationshoheit.....	82
(cc) Speziell: Die Kooperationshoheit.....	83
(1) Allgemeines.....	83
(2) Positive Kooperationshoheit.....	84
(3) Negative Kooperationshoheit.....	84
(dd) Personalhoheit.....	84
(ee) Satzungshoheit.....	85
(ff) Planungshoheit.....	85
(gg) Finanzhoheit.....	86
(hh) Sparkassenhoheit.....	86
(ii) Abgabehoheit.....	87
(3) Überlagerung gemeindlicher Eigenverantwortlichkeit durch Übertragung staatlicher Aufgaben.....	88
cc) Gesetzesvorbehalt und Schrankensystematik.....	89
(1) Gesetzesvorbehalt.....	89
(a) Allgemeines.....	89
(b) Interpretation als Ausgestaltungsvorbehalt ähnlich Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.....	89
(c) Interpretation als Eingriffsvorbehalt mit Ausgestal- tungsauftrag.....	89
(d) Stellungnahme.....	90
(2) Schrankensystematik.....	91
(a) Allgemeines.....	91

(b) Wesentliche Schranken-Schranken	91
(aa) Kernbereichsdogmatik	91
(1) Historische Interpretation	92
(2) Schutz vor Aushöhlung	92
(3) Universalitätsansatz	92
(4) Schutz vor Struktur- und Typusveränderung	93
(bb) Übermaßverbot	94
(cc) Verfassungsrechtliches Aufgaben- und Verantwortungsverteilungsprinzip	94
(dd) Normenklarheit	95
(1) Grundsätzliches	95
(2) Geltung sowohl bei gesetzlichem als auch bei exekutivem Eingriff	95
(3) Existenz einer kommunalspezifischen Fassung des Gebots der Normenklarheit	96
(4) Absenkungswirkung bei ergänzender kommunaler Rechtssetzung	96
(5) Umkehr- und Verschärfungswirkung bei kommunaler Betroffenheit	97
(ee) Willkürverbot	98
5. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände	98
a) Grundlegendes	98
b) Begriffsverständnis	98
aa) Inkonsistenz der Begriffsverwendung	98
bb) Verfassungsgerichtliche Näherung	100
c) Umfasste Gebilde	101
d) Beschränkter Gewährleistungsumfang	102
aa) Keine Allzuständigkeit	102
bb) Gleichwohl Selbstverwaltungsrecht	102
cc) Weitere Modifikationen	103

II. Landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen und Besonderheiten	104
1. Allgemeines	104
2. Verhältnis von landesverfassungsrechtlicher zu bundesverfassungsrechtlicher Selbstverwaltungsgarantie	104
3. Grundsätzlicher Gleichklang in Struktur und Dogmatik	105
4. Über Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehende Gewährleistungen	105
a) Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW: Die organvermittelte Selbstverwaltung	105
b) Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW: Der kommunale Regelvollzug	105
c) Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW: Das Konnexitätsprinzip	106
aa) Grundsatz	106
bb) Systematisch-historischer Hintergrund	107
(1) Allgemeines	107
(2) Das relative Konnexitätsprinzip	108
(3) Das strikte Konnexitätsprinzip	109
cc) Dogmatik des strikten Konnexitätsprinzips	110
(1) Konnexitätsrelevante Verpflichtung	110
(2) Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung	110
(3) Konnexitätsrelevante Belastung	111
d) Art. 79 LVerf NRW: Der Anspruch auf einen übergemeindlichen Finanzausgleich	111
5. Reduktion der genuin nordrhein-westfälischen Selbstverwaltungsgarantie auf finanzverfassungsrechtliche Spezifika durch den VerfGH NRW	111
III. Das kommunale Gleichbehandlungsgebot als Realvoraussetzung kommunaler Selbstverwaltung	112
1. Inhalt	112
2. Herleitung und Struktur	113
3. Teleologie: Sicherung tatsächlicher kommunaler Selbstverwaltung im Leistungsstaat	113

IV. Implikationen des Demokratieprinzips	114
1. Anordnung eines unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretungsorgans bei gebietskörperschaftlicher Struktur	114
2. Ausschluss eines unmittelbar demokratisch legitimierten Ver- tretungsorgans bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struk- tur?	115
a) Keine Aussage aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ableitbar	115
b) Verfassungsdogmatische und verfassungstheoretische Her- leitung	116
aa) Zusammenhang zwischen Intensität der demokratischen Legitimation und Befugnissen eines öffentlich-rechtlichen Gremiums	116
bb) Die Gefahr des inflationären Gebrauchs unmittelbarer Demokratie	117
cc) Politischer Einfluss unmittelbar demokratisch legitimier- ter Organe	119
c) Fazit	120
V. Disponibilität	120
1. Erkenntnisinteresse	120
2. Ausgangspunkt: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als wehrhaftes, quasi-subjektives Recht	121
3. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Offen- bacher Weihnachtsmarkt als Postulation der Selbstverwal- tungspflicht	122
a) Inhaltliche Erwägungen	122
b) Reaktionen	123
c) Stellungnahme	124
4. Der Grundrechtsverzicht als Blaupause des Selbstverwaltungs- rechtsverzichts	125
5. Die Selbstverwaltungspflicht als Folge des institutionell einge- bundenen, quasi-subjektiven Selbstverwaltungsrechts	126

6. Operationalisierbarkeit der Selbstverwaltungspflicht: Ein Kernbereich im Kernbereich.	128
E. Der Regionalverband Ruhr	131
I. Allgemeines	131
II. Historisch-politische Entwicklung	133
1. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR).....	133
a) Grundlegendes	133
b) Vorgeschichte	134
aa) Erste Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit im Ruhrgebiet	134
bb) Regionalplanung als Element der Vorsorge	135
cc) Ernüchternder politischer Widerhall	136
dd) Erhebliche Wirkkraft der Idee	137
ee) Die Denkschrift Robert Schmidts	137
ff) Auswirkungen des 1. Weltkriegs	138
gg) Verhandlungen zur Gründung des Verbandes	139
c) Aufgaben.....	140
d) Aufbau	141
e) Entwicklung	142
aa) Überstehen der Anfangsjahre	142
bb) Situation im Nationalsozialismus	143
cc) Neuanfang nach Kriegsende.....	144
dd) Konsolidierung und nordrhein-westfälische Funktionalreform	145
2. Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR).....	146
a) Allgemeines	146
b) Transformation vom Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) zum Regionalverband Ruhr (RVR).....	147
III. Rechtsgrundlagen.....	149
1. Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG NRW)	149

a) Struktur und Vorbemerkung	149
b) Norminhalt	150
aa) Allgemeines (§§ 1 ff. RVRG NRW).....	150
(1) Mitgliedskörperschaften, Rechtsform und Sitz	150
(2) Beendigung der Mitgliedschaft	151
bb) Wirkungskreis (§§ 4 ff. RVRG NRW)	152
(1) Aufgaben und Tätigkeiten	152
(a) Normstruktur.....	152
(b) Pflichtaufgaben.....	153
(c) Freiwillige Aufgaben	154
(d) Aufgaben auf Antrag	156
(e) Tätigkeiten auf Antrag.....	158
(f) Einzeltätigkeiten auf Antrag	159
(g) Tabellarische Übersicht und Systematik	159
(h) Ergänzungen und Konkretisierungen	160
(2) Selbstverwaltungsrecht und Rechtssetzungsbefugnis	163
cc) Selbstverwaltung des Verbandes (§§ 8 ff. RVRG NRW)....	164
(1) Organe	164
(a) Die Verbandsversammlung	164
(aa) Allgemeines	164
(bb) Zuständigkeiten	165
(cc) Bildung und Wahl.....	168
(1) Transformationsprozess von der mittelbaren zur unmittelbaren Wahl	168
(2) Überblick über die bis zum 31.12.2015 geltende Rechtslage nach § 10 RVRG NRW a.F.	169
(3) Überblick über die seit dem 01.01.2016 gel- tende Rechtslage nach § 10 RVRG NRW	170
(dd) Einberufung, Zusammentritt, Vorsitz und Ablauf der Sitzungen	171

(ee) Pflichten und Rechte der Mitglieder der Verbandsversammlung.....	175
(b) Der Verbandsausschuss.....	177
(aa) Aufgaben.....	177
(bb) Zusammensetzung, Wahl und Amtszeit.....	179
(c) Der Regionaldirektor.....	179
(2) Weitere Institutionen.....	181
(a) Der Kommunalrat.....	181
(aa) Aufgaben und Zusammensetzung.....	181
(bb) Telos.....	182
(b) Die Gleichstellungsbeauftragte.....	183
dd) Finanzierung der Verbandsaufgaben, Haushaltswirtschaft, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung (§§ 19 ff. RVRG NRW).....	185
ee) Aufsicht (§§ 21 f. RVRG NRW).....	186
ff) Schluss- und Überleitungsvorschriften (§§ 23 ff. RVRG NRW).....	188
2. Versehentliches Außerkraftsetzen des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr?.....	188
a) Vorbemerkung.....	188
b) Die These eines versehentlichen Außerkraftsetzens des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr im Zuge einer neuerlichen Rechtsbereinigung.....	189
c) Antwort der Landesregierung.....	190
d) Stellungnahme.....	191
3. Zuständigkeit für die Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz.....	193
IV. Institutionelle Garantie für den Regionalverband Ruhr durch die neuen Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW?.....	194
1. Implikationen und Streuwirkungen einer zuvörderst wahlrechtlichen Verfassungsbestimmung.....	194

2. Vergleichende Überlegung: Institutionelle Garantie der Kreise durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG?	196
3. Schlussfolgerung	197
V. Charakteristik und Perspektive	199
F. Verfassungsrechtliche Beurteilung der paradigmatischen Konfliktfälle	206
I. Zwangsmitgliedschaften kommunaler Gebietskörperschaften in Kooperationsgebilden sowie retardierende Austrittsbestimmungen	206
1. Die Zwangsmitgliedschaft als Eingriff in die negative Kooperationshoheit	206
2. Notwendige Differenzierung nach der Natur der Aufgabe, deren kooperative Wahrnehmung angeordnet wird	207
3. Beurteilung alternativer Ansätze und ihrer dogmatischen Konstruktionen	210
a) Sukzessive Regionalisierung	210
b) Implizite Pflichtigkeitserklärung in der Kooperationsanordnung	211
4. Die retardierende Austrittsbestimmung als moderne Erscheinungsform	212
a) Begriffsklärung	212
b) Verfassungsrechtliche Erfassung	213
aa) Die retardierende Austrittsklausel als milderer Mittel?	213
bb) Implikationen des mehrpoligen Charakters interkommunaler Zusammenarbeit	213
5. Modifikationen in der Bewertung für Gemeindeverbände	216
II. Zur Übertragung der Regionalplanung auf regionalverbandliche Strukturen	218
1. Gesetzgeberische Intention	218
2. Die Reichweite verfassungsunmittelbarer gemeindlicher Mitwirkungsrechte	220

a) Mitwirkungsrechte als Ausfluss der gemeindlichen Planungshoheit	220
b) Anforderungen an Qualität und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte	221
c) Anforderungen an die Legitimation des Regionalplanungsträgers.....	224
3. Schlussfolgerung.....	229
III. Zur Konnexitätsrelevanz interkommunaler Zusammenarbeit.....	230
1. Konfliktlinien	230
2. Keine Konnexität bei freiwilliger Zusammenarbeit.....	231
3. Mögliche Konnexität bei autoritativ angeordneter Zusammenarbeit	234
a) Die Mitgliedschaft in einem Gebilde interkommunaler Kooperation als Anknüpfungspunkt.....	234
b) Die mittelbare Aufgabenübertragung als Anknüpfungspunkt ...	237
4. Zur Konnexitätsrelevanz retardierender Austrittsbestimmungen ..	239
a) Problemaufriss	239
b) Der Regionalverband Ruhr als Exempel	240
c) Bewertung	241
IV. Die unmittelbare Wahl interkommunaler Vertretungsorgane.....	245
1. Begriff und Erscheinungsformen des kommunalen Vertretungsorgans	245
2. Verfassungskonforme Ausgestaltungsvarianten	247
a) Verfassungsunmittelbare Determinanten	247
b) Möglichkeiten der Umsetzung.....	247
aa) Das unmittelbar demokratisch legitimierte, kreistagsähnliche Vertretungsorgan bei gebietskörperschaftlicher Struktur	247
bb) Das mittelbar demokratisch legitimierte, verbandsversammlungsähnliche Vertretungsorgan bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur	249

cc) Zur Zulässigkeit von Abweichungen	250
3. Implikationen der kommunalen Personalhoheit	251
a) Problemkonstellation	251
b) Mitglieder von Organen anderer kommunaler Körperschaften als Personal im Sinne der kommunalen Personalhoheit?	252
c) Die Direktwahl der Landräte als Vergleichsproblem	254
aa) Vergleichbarkeit	254
bb) Bewertung des Vergleichsproblems	255
cc) Übertragung der entscheidenden Gesichtspunkte	257
dd) Rechtfertigungsansätze trotz eines Eingriffs in den Kernbereich	257
V. Zum Gebot der Normenklarheit bei Aufgabenübertragungen an regionalverbandliche Strukturen	260
1. Problemgehalt	260
2. Problematische Normbeispiele	261
a) „...zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiete dienen“ (§ 1 Abs. 1 S. 2 VerbO SVR)	261
b) „...Aufgaben mit regionaler Bedeutung...“ / „...regional bedeutsame Kooperationsprojekte“ (§ 4 Abs. 2 RVRG NRW)	263
c) „Unterstützung“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 6-7 RVRG NRW)	266
3. Schlussfolgerung	269
G. Schlussbetrachtung: „Die Region“ als rechtspolitisches Ziel und verfassungsrechtliches Problem	271
I. Befund	271
1. Inkongruenz von politischem Ansinnen und verfas- sungsrechtlichen Möglichkeiten	271
2. Theoretisches Dilemma	273
II. Handlungsoptionen	274
1. Der große Wurf: Eine Verfassungsänderung	275

2. Der kleine Wurf: Eine einfachgesetzliche Fundierung	276
H. Zusammenfassende Thesen	278
Literaturverzeichnis.....	280
Lebenslauf.....	310

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a.E.	am Ende
a.F.	alter Fassung
Abg.	Arnsberg
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz / Absätze
Abschn.	Abschnitt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Arbeitsgemeinschaft / Amtsgericht
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts / Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AUG	Auslandsunterhaltsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BauGB	Baugesetzbuch
BayLPIG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayLVerf	Bayerische Landesverfassung
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburg
BbgVerfG	Brandenburgisches Verfassungsgericht
Begr.	Begründer
BerLVerf	Berlinerische Landesverfassung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BremLVerf	Bremische Landesverfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union
d.h.	das heißt
Ddf.	Düsseldorf
Dig.	Digesten
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Drs.	Drucksache
Dt.	Detmold
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
e.V.	eingetragener Verein
ECLS	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung
EigVO	Eigenbetriebsverordnung
EmscherGG	Emschergenossenschaftsgesetz
EntschVO	Entschädigungsverordnung
EntschVO	Entschädigungsverordnung
etc.	et cetera
EuR	Zeitschrift für Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende Seite
FDP	Freie Demokratische Partei
FD-StrVR	Fachdienst Straßenverkehrsrecht
ff.	folgende Seiten
GenG	Genossenschaftsgesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO NRW	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
GkG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO LT NRW	Geschäftsordnung des Landtages Nordrhein-Westfalen
GO	Gemeindeordnung
GOVVA RVR	Geschäftsordnung der Verbandsversammlung und der Ausschüsse des Regionalverbands Ruhr
GrundO	Grundordnung
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt
HessBallrG	Hessisches Ballungsraumgesetz
HessLVerf	Hessische Landesverfassung
HG	Hochschulgesetz
HmbLVerf	Hamburgische Landesverfassung
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
K	Köln
Kap.	Kapitel
KGg SL	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit im Saarland
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KommZG BY	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in Bayern
KonnexAG	Konnexitätsausführungsgesetz
KrO	Kreisordnung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KUV	Kommunalunternehmensverordnung
KV	Kommunalverfassung
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
KVRG	Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet (außer Kraft)
KWahlG	Kommunalwahlgesetz

LAG	Landesarbeitsgericht
LFBG	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LGG	Landesgleichstellungsgesetz
lit.	littera (Buchstabe)
LKrO	Landkreisordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPIG	Landesplanungsgesetz
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVerbO	Landschaftsverbandsordnung
LVerf	Landesverfassung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBI.	Ministerialblatt
MS	Münster
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nds	Niedersachsen
NdsKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NdsLVerf	Niedersächsische Landesverfassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen / Nordrhein-Westfalens
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o.	oder
ÖPNVG	Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungssammlung der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung (Loseblattsammlung)
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
Reg.	Regierung / Regierungsbezirk
RGBl.	Reichsgesetzblatt

RGZ	Entscheidungssammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPfVerfGH	Rheinland-Pfälzischer Verfassungsgerichtshof
RLP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
RR	Rechtsprechungsreport / Regionalrat
RVR	Regionalverband Ruhr
RVRG	Gesetz über den Regionalverband Ruhr
RWTH	Rheinisch-Westfälisch Technische Hochschule
RZwVG	Reichszweckverbandsgesetz
S.	Satz / Sätze, Seite / Seiten
SA	Sachsen-Anhalt
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SächsLT	Sächsischer Landtag
SächsLVerf	Sächsische Landesverfassung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
sc.	scilicet (lateinisch für: das heißt, und zwar)
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpkG	Sparkassengesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGH BW	Staatsgerichtshof Baden-Württemberg
StGH DtR	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StUVbG	Stadt-Umland-Verbandsgesetz
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
TH	Thüringen
ThürVerfGH	Thüringischer Verfassungsgerichtshof
u.	und
u.a.	unter anderem
UG	Unternehmergeellschaft
Urt. v.	Urteil vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerbO	Verbandsordnung

Verf.	Verfasser
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche / Vergleichen Sie
VVDSStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WVG	Wasserverbandsgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEE	Zeitschrift für Evangelische Ethik
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
zit.	zitiert
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einleitung

I. Problemgehalt und Erkenntnisinteresse

Gleichgültig in welchen Winkel Deutschlands man sieht: Das Kommunalrecht ist wie kaum ein anderes Rechtsgebiet in Bewegung. Weltweit zu beobachtende Trends wie Globalisierung, Urbanisierung und die zunehmende Mobilität der Menschen üben einen enormen Veränderungsdruck gerade und zuvörderst auf gewachsene örtliche Strukturen und die Gemeinden als Keimzellen des menschlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Lebens¹ aus. Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung, die in Art. 28 Abs. 2 GG als Staatsfundamentalnorm² niedergelegt ist, hat sich – will sie weiterhin normative Geltung beanspruchen – vor den Hintergründen einer sich verändernden Außenwelt zu behaupten und gleichzeitig weiterzuentwickeln. Sie steht dabei vor großen Chancen, jedoch auch vor massiven Herausforderungen. Chancen bieten sich ihr, wenn das örtliche Gemeinwesen³ im Zeitalter der (selbstverschuldeten) staatlichen Überforderung und der Grenzenlosigkeit politischer Bezugsräume im Sinne einer wohltuenden Rückbesinnung⁴ neue Orientierung stiften⁵ und frei nach *Augustinus* dazu anspornen kann,⁶ für die Menschen Sorge zu tragen, die einem durch die Verhältnisse des Ortes verbunden sind.⁷ Herausforderungen stellen sich ihr, wenn in einem

¹ *Tamms*, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Raumordnung, S. 9; Ähnlich im Übrigen § 1 Abs. 1 GO RLP.

² *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 33

³ Vgl. auch *Sloterdijk*, Streß und Freiheit, S. 9 („Teilnehmer an lokalen Überlebensprojekten“)

⁴ *Depenheuer*, VVDStRL 55 (1996), 90 (122) hält eine Herabzonung staatlicher Agenden auf kleinere, dem Einzelnen nähere Lebenskreise für ein Instrument zur Stärkung echter Bürgerverantwortung.

⁵ Ähnlich auch *Schäuble*, Kommunale Selbstverwaltung und Föderalismus als Stabilitätsgaranten in Zeiten der Globalisierung, Rede anlässlich der Jahrestagung des Deutschen Landkreistages am 26.10.2007 in Berlin, abrufbar unter: <http://www.wolfgang-schaeuble.de/wp-content/uploads/2015/04/071026landkreistag.pdf> (abgerufen am 21.08.2016).

⁶ *Zsinka*, DÖV 2013, 61 (67 f.) erkennt als belebendes Moment der kommunalen Selbstverwaltung die bürgerschaftliche Mirkwirkung.

⁷ Der volle Gedanken wird in der Regel wie folgt wiedergegeben: „Alle Menschen sind in gleicher Weise zu lieben. Da man aber nicht für jedermann Sorge tragen kann, so muss man vornehmlich für jene Sorge tragen, die einem durch die Verhältnisse des Ortes, der Zeit

gegenteiligen Prozess örtliche Identitäten und Entscheidungsbefugnisse allzu oft vergessen oder negliert werden und in gemeindlichen Einrichtungen lediglich Behörden auf der untersten Ebene des Staates,⁸ ja blutleere Vollstrecker überörtlich längst getroffener Entscheidungen gesehen werden.

Eine schlussendliche Entscheidung darüber, wo sich die Idee der kommunalen Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen größtmöglicher Eigenverantwortung und notwendiger staatlicher Einbindung einzuordnen hat, ist derweil noch nicht getroffen. Sie dürfte angesichts der nicht neuen Erkenntnis, dass rechtlicher Fortschritt ein unendlicher Prozess von Diskussion und Dezision ist,⁹ auch gar nicht zu erwarten sein. Klar ist jedoch, dass sich kommunale Selbstverwaltung – ja Selbstverwaltung überhaupt – niemals losgelöst von aktuellen staats- und weltpolitischen Geschehnissen und Phänomenen auffassen und beschreiben lässt. Im Jahr 1983 gab *Albert von Mutius* daher eine zu Recht viel beachtete Festgabe zum 70. Geburtstag von *Georg Christoph von Unruh* heraus, die den Titel *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft* trug und danach fragte, wie unter geänderten Vorzeichen das herkömmliche Verständnis von Selbstverwaltung noch glaubhaft gelebt werden kann. Heute, mehr als 30 Jahre später, wäre es an der Zeit, ein Prinzip zu hinterfragen und neu zu konstituieren, das sich im mobilen, globalisierten, individualisierten und digitalisierten Informationszeitalter zu recht zu finden hätte und von ihren Protagonisten legitimiert werden müsste.

Ein besonders aktueller wie praxisrelevanter Schwerpunkt in den Veränderungen des Kommunalrechts liegt unabhängig davon, in welches Bundesland man sieht, in der Frage, ob, wie und in welcher Form kommunale Körperschaften zusammenarbeiten können oder müssen, um ihre Aufgaben optimal zu erledigen. Dass diese Frage gestellt und von den Gesetzgebern der Bundesländer zu beantworten versucht wird, ist nur folgerichtig und logisch: In einem *global village*¹⁰ geraten räumlich oder fachlich eng begrenzte Zuständigkeiten schnell unter Rechtfertigungsdruck und passen nicht in

oder irgendwelcher anderer Umstände gleichsam durch das Schicksal näher verbunden sind.“ Siehe zu ihm *Augustinus*, *De doctrina Christiana* I c. 28, Zitation entnommen von *Depenheuer*, in: *HdBStR* IX, § 194 Rn. 15.

⁸ Vgl. demgegenüber *Hellermann*, in: *Dietlein/Hellermann*, *Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen*, § 2 Rn. 4 f.

⁹ *Kriele*, *Staatslehre*, S. 238.

¹⁰ *Schreiber*, *Vom Imperium Romanum zum Global Village – „Globalisierungen“ im Spiegel der Geschichte*.

das Bild einer smarten, kommunizierenden Netzwerkverwaltung.¹¹ Auch herkömmliche staatsorganisationsrechtlich hinlänglich bekannte oder verfassungsrechtlich fundierte Gebilde wie die *Gemeinde* oder der *Kreis* geraten als Institutionen unter Druck. Neben sie und tradierte Kooperationsformen wie *Ämter*,¹² *Samt*-¹³ oder *Verbandsgemeinden*¹⁴ gesellen sich *Stadt-Umland-Verbände*,¹⁵ *Städteregionen*,¹⁶ *Regionalkreise*,¹⁷ *Regionalverbände*¹⁸ oder *Regionen*¹⁹, die als neuartige öffentlich-rechtliche Körperschaften Chiffren eines sich spürbar wandelnden kommunalorganisationsrechtlichen Verständnisses sind.

Bei der Ausgestaltung dieser neuartigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften betritt der Gesetzgeber häufig Neuland. Im Durcheinander politischer Wünsche und Interessen entstehen Gesetzeswerke, deren juristisch-systematische Erfassung mit Blick auf einfach- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eine Herausforderung darstellt. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, mangelt es doch an klaren und verallgemeinerungsfähigen Vorgaben zur politischen und juristischen Abbildung von Formen regionaler Zusammenarbeit, welche über die Bildung eines Zweckverbands hinausgehen sollen.

Leitidee und gleichzeitig Grenze aller staatlichen Bestrebungen, regionale Zusammenarbeit zu forcieren, muss und kann nur der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung sein. Solange Art. 28 Abs. 2 GG als Verfassungsgebot positiv-rechtlich normiert ist, behält der Gedanke der „Demokratie von unten nach oben“²⁰ seine Gültigkeit. Der Gesetzgeber kann mit Blick auf den fortdauernden Wandel der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die kommunale Ebene zwar zu einer Bereitschaft anmahnen, Gestaltungspotenziale interkommunaler Zu-

¹¹ *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (645).

¹² Siehe zu ihnen *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 13 ff.

¹³ Vgl. §§ 97 ff. NdsKomVG.

¹⁴ Vgl. etwa §§ 64 ff. GO RLP; Siehe auch *Zsinka*, DÖV 2013, 61; *Gerhard*, LKRZ 2009, 86.

¹⁵ Instruktiv *Erlenkämper*, Stadt-Umland-Problematik; Vgl. auch die Bestimmungen des StUVbg SA.

¹⁶ Vgl. das *Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen*, GVBl. NRW 2008, S. 162.

¹⁷ Vgl. etwa *Kasper*, DÖV 2006, 589.

¹⁸ Vgl. das *Gesetz über den Regionalverband Ruhr*, GVBl. NRW 2004, S. 96; Siehe zudem §§ 194 ff. KSVG SL.

¹⁹ Vgl. §§ 159 ff. NdsKomVG.

²⁰ BVerfGE 79, 127 (149); Vgl. auch Art. 11 Abs. 4 BayLVerf, wo dieses Prinzip wortwörtlich verankert ist.

sammenarbeit zu nutzen.²¹ Er hat jedoch – auch und insbesondere dann, wenn Erwägungen der Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit eine gegenteilige Annahme nahelegen – die Eigenständigkeit der kommunalen Ebene als verfassungsrechtliche Absolutgrenze²² zu respektieren.²³

Mit dem *Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr*²⁴ vom 12.05.2015 hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber neue Schneisen geschlagen und eine bisher nicht gekannte Dimension und Intensität interkommunaler Zusammenarbeit im Ruhrgebiet begründet. Er hat dabei auf das Mittel einer autoritativen, sondergesetzlichen Verbandsbildung zurückgegriffen und insoweit qua hoheitlicher, gesetzlicher Anordnung ein Gebilde interkommunaler Zusammenarbeit geschaffen, das deutschlandweit seines Gleichen sucht. Spätestens im Jahr 2020, dem Jahr der allgemeinen Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, wird durch die Direktwahl der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (Ruhrparlament) unumkehrbar deutlich werden, welch einschneidender Vorgang mit der Etablierung einer weiteren unmittelbar demokratisch legitimierten staatlichen Ebene verbunden ist.

Die vorliegende Arbeit nimmt dies zum Anlass, eine Untersuchung der verfassungsrechtlichen Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit vorzunehmen. Der Regionalverband Ruhr, dessen Rechtsgrundlagen ebenfalls beleuchtet werden, dient hierbei als praktisches Anschauungsfenster für jene Probleme, die sich in vergleichbaren Konstellationen gleich oder ähnlich stellen können. Dabei ergeben sich Erkenntnisse, die – auch wenn sie mitunter nordrhein-westfälische Spezifika betreffen – verallgemeinerungsfähig und insoweit bundesweit von Interesse sind. Dies gilt umso mehr, als dass mit Art. 28 Abs. 2 GG eine Norm im Mittelpunkt der Arbeit steht, die ohnehin für das gesamte Bundesgebiet Wirkung entfaltet.

II. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich hiernach in acht Abschnitte. Nach einleitenden Ausführungen (A) werden zunächst Begriffe und Theorien interkommunaler Zusammenarbeit beleuchtet (B). Hiernach werden Typologien und Erschei-

²¹ LT-Drs. 16/6090, S. 1 (Anmerkung: Wird auf Quellen eines Landtages verwiesen, so ist der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen gemeint, sofern nicht explizit ein anderes Land erwähnt ist).

²² *Zsinka*, DÖV 2013, 61 (65).

²³ Vgl. BVerfGE 79, 127 (149 ff.).

²⁴ GVBl. NRW 2015, S. 435.

nungsformen interkommunaler Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen untersucht (C), bevor abstrakt auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen (D) eingegangen wird. Im Anschluss daran wird der Regionalverband Ruhr einer vertieften Untersuchung unterzogen (E), um hiernach eine verfassungsrechtliche Beurteilung der konkreten, paradigmatischen Konfliktfälle vorzunehmen (F), wobei aufgrund der schier endlos denkbaren Problemkonstellationen eine Reduktion auf jene Fälle vorgenommen werden muss, deren Problemgehalt offenkundig heraussticht und einer grundsätzlichen Klärung bedarf. Schließlich wird eine Schlussbetrachtung (G) vorgenommen, die in eine Zusammenfassung mit abschließenden Thesen mündet (H).

B. Begriffe und Theorie interkommunaler Zusammenarbeit

I. Begriffsfragen

1. Zur Unüberschaubarkeit der Begriffsvielfalt

Der Umstand, dass kommunale Körperschaften zusammenarbeiten und zu diesem Zwecke eine mehr oder weniger enge und rechtlich institutionalisierte Zusammenarbeit eingehen (oder zu jener gezwungen werden), bedarf wie jedes Rechtsphänomen eines sprachlichen Ausdrucks. Der sprachliche Ausdruck soll das Gemeinte dabei möglichst präzise, und wenn nötig bildlich, beschreiben. Der Begriff des *Kreises* bringt dies recht anschaulich zum Ausdruck. Im Kommunalrecht bezeichnet der Kreis eine kommunale Körperschaft, die in der Regel Gebietskörperschaft und Gemeindeverband gleichzeitig ist und insoweit sowohl auf die kreisangehörigen Gemeinden als auch auf die Kreisbevölkerung als Mitgliedssubstrat rekurriert.²⁵ Auch als Landkreis bezeichnet,²⁶ wird ihm insbesondere dort eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion²⁷ zugeschrieben, wo beispielsweise aufgrund einer gemischtwirtschaftlichen Struktur oder der schwach besiedelten Weite des Landes eine zu große Autonomie der Gemeinden untunlich erscheint.²⁸ Der überkommene Begriff des Kreises ist dabei unmittelbar eingängig. Aus dem Althochdeutschen stammend, bezeichnet er einen umgrenzten Bereich²⁹ und korrespondiert insoweit mit dem Begriff des *Bezirks*, dessen letzte Silbe dem lateinischen *circulus* angelehnt ist, was wiederum Kreis bedeutet.³⁰ Mittelpunkt und damit wirtschaftliches und kulturelles Zentrum des Kreises

²⁵ Vgl. § 1 Abs. 1-2 KrO NRW.

²⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 LKrO BW.

²⁷ Henneke, NVwZ 1996, 1181 (1181).

²⁸ Vgl. Tiedeken, FG v. Unruh, S. 344.

²⁹ Siehe insoweit unter dem Stichwort „Kreis“ die Online-Darstellung des Duden, abrufbar unter: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Kreis#Bedeutung5> (abgerufen am 23.08.2016).

³⁰ Vgl. zudem unter dem Stichwort „Kreis“ die Online-Darstellung des Deutschen Wörterbuchs von Jakob und Wilhelm Grimm, Leipzig 1854, abrufbar unter: <http://woerterbuchnetz.de/DWB/?lemid=GK13182#GK13182L17&mode=linking> (abgerufen am 23.08.2016).

ist daher regelmäßig eine so genannte *Kreisstadt*. Im alltäglichen Sprachgebrauch begegnet der Begriff des Kreises keinen Hürden und ist zwanglos vermittelbar. Angelehnt an das Bild eines geometrischen Kreises ist ihm die Vorstellung zu entnehmen, dass alle Menschen und Gemeinden innerhalb eines begrenzten Umfelds ein politisches Gebilde ausmachen, welches die kreiskommunale Verwaltung trägt und legitimiert. Das Kreismodell war und ist dabei in rechtlicher und politischer Hinsicht so erfolgreich, dass es, ob schon es nach geltendem Verfassungsrecht ersetzbar wäre, ein fester und kaum hinwegzudenkender Bestandteil des deutschen Kommunalrechts geworden ist.

Eine vergleichbare Eingängigkeit, Tradition und begriffliche Systematik fehlt indes den meisten Begrifflichkeiten, die in Rede stehen, wenn es um regionale oder interkommunale Zusammenarbeit jenseits der Kreisebene geht. Der Begriff des *Zweckverbandes* ist zwar schon alt und konnte bereits 1911, als das preußische Zweckverbandsgesetz³¹ in Kraft trat, auf eine fast einhundertjährige Geschichte zurückblicken.³² Er hat jedoch niemals die Schlagkraft und die politisch-gesellschaftliche Bedeutung gewinnen können, wie der Begriff der *Gemeinde* oder des *Kreises*. Freilich liegt dies unter anderem darin begründet, dass jeder Bundesbürger³³ Angehöriger einer Gemeinde und viele Bundesbürger darüberhinaus Kreisangehörige sind, wohingegen Zweckverbände regelmäßig juristische Personen als Mitglieder haben und im Übrigen regelmäßig nur fakultativ zu bilden sind. Begrifflich gänzlich unübersichtlich und für Außenstehende kaum mehr nachvollziehbar wird es hingegen dann, wenn sich zu den Zweckverbänden im Rahmen einer interkommunalen, regionalen oder grenzüberschreitenden³⁴ Kooperation nunmehr neuartige, sondergesetzliche Kooperationsverbände gesellen, die als *Regionalverbände*, *Regionalkreise* oder schlicht als *Regionen* bezeichnet werden. Zwar kann Recht, das abstrakt und gleichzeitig indivi-

³¹ PrGS 1991, S. 115.

³² Oebbeke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 2.

³³ Sofern nicht Gesetzestexte wiedergegeben werden, die beide Geschlechtsbezeichnungen enthalten, so werden in dieser Arbeit in Anlehnung an § 12 GO NRW Funktionsbezeichnungen aus Gründen der Lesbarkeit ausschließlich in weiblicher oder männlicher Form geführt. Gemeint sind jedoch stets beide Geschlechter, sofern sich im Einzelfall aus dem spezifischen Zusammenhang der Formulierung nicht etwas anderes ergibt.

³⁴ Instrukтив zur grenzüberschreitenden Kooperation in den Europäischen Verbänden für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) *Peine/Starke*, LKV 2008, 402; Siehe auch *Krzymski/Kubicki*, NVwZ 2014, 1338; *Guckelberger/Dilek*, DÖV 2016, 1 (10); *Fadavian*, NWVBl. 2017, 410.

duell ordnen soll, in seinen Begriffen nicht stets von jedermann ohne Weiteres allein über den Wortsinn her verstanden werden und dies muss es auch nicht.³⁵ Geht es jedoch um kommunale Selbstverwaltungskörperschaften – und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine verfassungsrechtlich fundierte oder um eine einfach-gesetzlich zugeschriebene Selbstverwaltungsbezugnis handelt –, so muss die tatsächliche und rechtliche Existenz und Wirkweise öffentlich-rechtlicher Kooperationsgebilde doch jedenfalls denjenigen, die zur Selbstverwaltung aufgerufen sind, wenigstens annähernd bekannt sein. Aus demokratischer Eigenverantwortung würde andernfalls Elitenverantwortung;³⁶ eine mit Art. 28 Abs. 2 GG, der unter anderem den Gedanken der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung³⁷ konstituiert, nicht vereinbare Entwicklung.

2. Ansatz zur Systematisierung der Begriffsvielfalt

Von Nöten ist daher das Ordnen und Systematisieren der Begriffsvielfalt. Hierbei bietet es sich an, zwischen drei Kategorien von Begrifflichkeiten zu differenzieren.

Einerseits existieren Oberbegriffe, die (nicht nur in juristischen Zusammenhängen) die Art und Weise bestimmter Formen der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit charakterisieren. Beispiele hierfür sind etwa Ausdrücke wie *regionale Zusammenarbeit* oder *interkommunale Zusammenarbeit*. Ihnen lässt sich kein juristisch exakter Inhalt entnehmen, sie sind mithin keine originären Begriffe der Rechtssprache.

Darüberhinaus hinaus existieren abstrakte juristische Begriffe wie *Zweckverband* oder *kommunale Arbeitsgemeinschaft*. Sie bezeichnen, gleichsam als Kernbegriffe eines kommunalen Gesellschaftsrechts, Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit, die grundsätzlich jeder Kommune als Handlungsform zur Verfügung stehen. In aller Regel werden die zur Verfügung stehenden öffentlichen Rechtsformen in einem Landesgesetz – in Nordrhein-Westfalen im *Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit* (GkG NRW) – aufgeführt und rechtlich ausgestaltet. Dabei ähneln sich die landesgesetzlichen Ausgestaltungen immerhin so stark, dass eine Vergleichbarkeit und ein Gleichschritt in den verwendeten Begriffen zumindest im Grundsatz bejaht werden kann.

³⁵ Vgl. *Leutheusser-Schnarrenberger*, ZRP 2012, 93.

³⁶ Vgl. *Derlien*, DÖV 2001, 322 (326).

³⁷ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 32; *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 57 ff.; *Welti*, JA 2006, 871 (871).

Schließlich lassen sich noch Begriffe identifizieren, die nur ganz bestimmte, individuelle Sonderformen der interkommunalen Zusammenarbeit beschreiben und die über keine Verallgemeinerungsfähigkeit verfügen. Beispiele hierfür sind Begriffe wie *Städteregion* oder *Regionalverband*. Ihnen sind keine abstrakten juristischen Merkmale zu entnehmen, die über den Einzelfall hinausgehen würden. So gibt es Städteregionen zwar beispielsweise in Aachen und in Nürnberg. Bei ihnen handelt es sich indes um völlig unterschiedliche Gebilde: Während die Städteregion in Aachen³⁸ eine sondergesetzliche Gebietskörperschaft mit Hoheitsbefugnissen ist, handelt es sich bei der Städteregion Nürnberg lediglich um eine Werbeplattform des Tourismusverbands Franken e.V.³⁹ Ähnliches ist für Regionalverbände zu konstatieren. Es gibt sie beispielsweise im Ruhrgebiet, in Saarbrücken oder am südlichen Oberrhein.⁴⁰ Völlig unklar und bisweilen nirgends theoretisch reflektiert ist jedoch die Frage, welche Tatbestandsmerkmale eigentlich dazu führen, dass sich ein interkommunales Kooperationsgebilde *Regionalverband* nennen darf. Jene Begriffe wie *Städteregion* und *Regionalverband* sind daher immer nur in einem ganz konkreten Kontext, etwa als *Städteregion Aachen* oder *Regionalverband Ruhr*, verständlich und juristisch aussagekräftig. Dass dies nicht nur dem juristischen Laien mitunter gar nicht klar ist, zeigt sich beispielsweise dann, wenn das *Gesetz über den Regionalverband Ruhr* bei beck-online in einem Klammerzusatz als *Regionalverbands-gesetz* bezeichnet wird.⁴¹ Ein solches ist es jedoch gerade nicht: Über den Einzelfall des Regionalverbands Ruhr hinaus zeitigt das vorbenannte Gesetz keinerlei konkreten Rechtswirkungen und normiert insbesondere keine öffentliche Rechtsform namens *Regionalverband*.⁴²

3. Analyse der Oberbegriffe

Da eine Beleuchtung und Klärung jener Begriffe, die im vorangegangenen Abschnitt den beiden letzten Kategorien zugeordnet wurden, im Laufe der

³⁸ Siehe zu ihr C. II. 2. b) bb) (3).

³⁹ Siehe zu ihr <http://www.staedteregion-nuernberg.de/> (abgerufen am 24.08.2016).

⁴⁰ *AGRV/RVR*, Regionalverbände – Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen, S.1.

⁴¹ So etwa hier: <https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fges%2FNRWRVRG%2Fcont%2FNRWRVRG%2Einh%2Ehtm> (abgerufen am 24.08.2016).

⁴² Passender, wenngleich in der Sache dennoch falsch ist die Bezeichnung in der Schnellübersicht der Gesetzessammlung v. *Hippel/Rehborn*, Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen, Textsammlung, Stand: Januar 2016, wo das RVRG NRW als *Ruhrgebietsgesetz* bezeichnet wird.

Arbeit sukzessive und ausführlich vorgenommen wird,⁴³ sollen im Folgenden nur die Oberbegriffe einer kurzen Analyse zugeführt werden.

a) Interkommunale Zusammenarbeit

Unter *interkommunaler Zusammenarbeit* wird die Kooperation zweier oder mehrerer Kommunen zur gemeinsamen Erbringung öffentlicher Leistungen verstanden.⁴⁴ Der Begriff⁴⁵ wurde insbesondere von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)⁴⁶ geprägt, die als Fachverband bereits 1963 in einem Grundlagenwerk mit dem Titel *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit* erste Ansätze einer institutionalisierten Verwaltungskooperation niederlegte.⁴⁷ Der Begriff der *interkommunalen Zusammenarbeit* ist weit gefasst und maximal neutral. Ihm kann nur die Aussage entnommen werden, dass Kommunen zusammenarbeiten, ohne dass dabei eine bestimmte Tätigkeit, Form oder Zielsetzung vorweggenommen würde. Der Begriffsteil *interkommunal* hat gegenüber der Bezeichnung *zwischenkommunal* den Vorteil, dass er keine Verengung auf Gemeinden vornimmt. Entschließen sich daher Kreise oder andere kommunale Gebilde zu einer Kooperation, so kann auch dies unter den Begriff der *interkommunalen Zusammenarbeit* subsumiert werden. Ebenso sind Fälle umfasst, in denen die Kooperationspartner gemischt sind, also sowohl Gemeinden als auch Kreise umfassen. Denkbar ist es darüberhinaus, dass ein Gebilde interkommunaler Kooperation mit einem anderen Gebilde interkommunaler Kooperation zusammenarbeitet. Auch diese potenzierten interkommunalen Kooperationen sind ihrerseits vom Ausgangsbegriff der *interkommunalen Zusammenarbeit* umfasst.

⁴³ Siehe insbesondere C. u. E.

⁴⁴ Definition der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), abrufbar unter: <https://www.kgst.de/themenfelder/organisationsmanagement/organisationspolitik/interkommunale-zusammenarbeit.dot> (abgerufen am 30.08.2016). Teilweise wird der Definition von interkommunaler Zusammenarbeit auch noch ein Willensmoment zugeschrieben, womit wohl Finalität gemeint sein dürfte, vgl. *Hesse/Götz*, Kooperation statt Fusion, S. 11.

⁴⁵ Zum Begriff der Interkommunalen Zusammenarbeit siehe ebenfalls *Jennert*, NZBau 2010, 150 (150), der in ihm ebenfalls einen Oberbegriff ohne normative Wirkung erkennt.

⁴⁶ Ehemals Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.

⁴⁷ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13.

b) Regionale Zusammenarbeit

Synonym zur *interkommunalen Zusammenarbeit* wird mitunter von *Regionaler Zusammenarbeit* gesprochen.⁴⁸ Wird hierbei das Blickfeld auf das Gebiet eines flächenmäßig großen Bundeslandes gerichtet, so kann angesichts der Relativbezeichnung⁴⁹ *Region* zulässigerweise ein Gleichklang der Bedeutungen von *regionaler Zusammenarbeit* und *interkommunaler Zusammenarbeit* angenommen werden.⁵⁰ Den verschiedenen Bezeichnungen können jedoch nicht unwichtige, unterschiedliche Konnotationen entnommen werden. Während sich der Begriff der *interkommunalen Zusammenarbeit* auf eine nüchterne, beinahe rechtsförmliche Beschreibung von Arbeitsmodalitäten und Kooperationsbeziehungen beschränkt, schwingt dem Begriff der *regionalen Zusammenarbeit* der Gedanke mit, dass sich durch die Begründung der Zusammenarbeit eine feste, institutionalisierte und auf geographischen Begebenheiten beruhende Zusammengehörigkeitsstruktur zu entwickeln beginnt, ja *Regionen* im politischen Sinne als Handlungs- und Entscheidungsebenen⁵¹ zu entstehen beginnen.⁵² Freilich fehlt dem Begriff der *regionalen Zusammenarbeit* bei Lichte betrachtet das spezifisch öffentlich-rechtliche Moment. Während der *interkommunalen Zusammenarbeit* entnommen werden kann, dass Kommunen – somit juristische Personen des öffentlichen Rechts – die kooperierenden Stellen sind, wohnt dies dem Begriff der *Regionalen Zusammenarbeit* nicht inne. Regional zusammenarbeiten können vom Wortlaut daher auch Privatrechtssubjekte.

c) Regionalisierung

Meist wenig erhellend ist aus juristischer Perspektive hingegen der pauschale Begriff der *Regionalisierung*, da er auf den verschiedensten staatlichen Ebenen inkonsistent verwendet wird und nur in speziellen Zusammenhängen und nicht aus sich heraus verständlich ist. So wird etwa unter dem

⁴⁸ Etwa *Miosga*, Regionale Zusammenarbeit in Bayern, S. 11 ff.; Vgl. grundlegend die Bezeichnung *Regionalverband Ruhr*.

⁴⁹ Siehe hierzu B. I. 3. c).

⁵⁰ Anders ist dies freilich, wenn von *Regionaler Zusammenarbeit* in einem internationalen Kontext ausgegangen wird, beispielsweise bei *Rust*, ASEAN – Regionale Zusammenarbeit im Schatten der Großmächte: der Verband südostasiatischer Staaten als Beispiel für politische und wirtschaftliche Kooperation zwischen Entwicklungsländern.

⁵¹ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13.

⁵² So ist auch zu erklären, dass der *Regionalverband Ruhr* nicht etwa *Interkommunalverband Ruhr* heißt.

Stichwort „Regionalisierung der Erbschaftssteuer“⁵³ diskutiert, die Zuständigkeit des Bundes für die Erhebung der Erbschaftssteuer den Ländern zu übertragen. Das *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs des Bundes*⁵⁴ normiert in § 1 die Zuständigkeit der Länder für die Sicherung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsdienstleistungen. Das Land Nordrhein-Westfalen wiederum begreift sich selbst als End- und Ausgangspunkt von *Regionalisierungen*. So werden Steuerschätzungen, die das Land für Kommunen vornimmt, als *regionalisierte* Steuerschätzungen bezeichnet,⁵⁵ obwohl bereits die vom Bund den Ländern zugekommenen Steuerinformationen als *regionalisiert* bezeichnet werden.⁵⁶ Ersichtlich wird mithin, dass der Begriff der Regionalisierung – wenig trennscharf und nur im Kontext verständlich – sowohl für die Bezeichnung der Abstufung Bund/Land als auch der Abstufung Land/Kommune gebraucht⁵⁷ und insoweit zur Beschreibung eines Stufenverhältnisses verwendet wird, in welchem Kompetenzen oder Informationen auf die jeweils kleinere Einheit (d.h. die Region) übertragen werden. Eine Region ist demnach ein Bezugsraum,⁵⁸ der Teilmenge eines Größeren ist.⁵⁹ Er beschreibt „einen aufgrund bestimmter Merkmale abgrenzbaren, zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamttraum“⁶⁰ und ist daher nie eine Absolut-, sondern immer eine Relativbezeichnung. So

⁵³ Vgl. *Zajons*, Erbschaftssteuer in Deutschland: Pro und Contra einer Regionalisierung.

⁵⁴ BGBl. I 1993, S. 2378.

⁵⁵ Vgl. LT-Vorlage 16/2010.

⁵⁶ Das Bundesfinanzministerium arbeitet seit 1955 mit dem Arbeitskreis Steuerschätzung zusammen und verfügt in diesem Rahmen über einen Arbeitskreis, der als Unterausschuss einen weiteren Arbeitskreis namens *Regionalisierung* enthält. In ihm wird das Steueraufkommen für die einzelnen Bundesländer geschätzt. Siehe hierzu die Übersicht des Bundesfinanzministeriums unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Stand%20-%20ardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung%20-%20g/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html?_act=renderPdf&_iDocId=166724 (abgerufen am 30.12.2015).

⁵⁷ Besonders deutlich wird dies in LT-Vorlage 16/2010.

⁵⁸ *Mielke/Münter*: Einleitung, in: *Mielke/Münter* (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen*, S. 1.

⁵⁹ Zur Verwendung des Begriffs *Region* durch die Europäische Union sowie zum so genannten *Ausschuss der Regionen* vgl. *Hobe*, *Europarecht*, § 8 Rn. 329 ff.; *Wiedmann*, *EuR* 1999, 49; Siehe ebenfalls *Raich*, *Europa der Regionen*, S. 23 ff.

⁶⁰ Definition von *Sinz* aus der Online-Ausgabe des Handwörterbuchs der Raumordnung, herausgegeben von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2005, abrufbar unter: http://arl-net.de/system/files/r_s0831-0996.pdf (abgerufen am 06.09.2016).

können ganze Staaten und Kontinente zwanglos als Regionen der Welt bezeichnet werden. Charakteristisch für den Begriff der *Regionalisierung* im Kontext interkommunaler Zusammenarbeit ist derweil, dass ein Vorgang existiert, der von einer höheren Ebene initiiert ist.⁶¹ Gemeint ist, dass zwischen den Subjekten innerhalb der Region eine horizontale Beziehung besteht, deren institutionelles Zustandekommen durch einen vertikalen Akt begründet ist. In der Raumforschung und Landesplanung wird folgerichtig zwischen *Regionalisierung* (Eine Maßnahme erfolgt *top-down* nach staatlicher Initiierung) und *region building* (Eine Maßnahme erfolgt *bottom-up* aus eigener Initiative) unterschieden.⁶²

d) *Schlussfolgerung*

Vorliegend soll hiernach in erster Linie der Begriff der *interkommunalen Zusammenarbeit* verwendet werden.⁶³ Er beschreibt am umfassendsten jene Phänomene, denen eine besondere Kollisionsgefahr mit der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung anhaftet. Synonym wird auf den Begriff der *Regionalen Zusammenarbeit* zurückgegriffen, wenn betont werden soll, dass eine stärkere, beinahe identitätstiftende Form der Zusammenarbeit gemeint ist. Von *Regionalisierung* soll nur vereinzelt, jedoch insbesondere dann gesprochen werden, wenn der autoritative oder gestaltende Charakter einer staatlich initiierten Regionenbildung besonders hervorgehoben werden soll.

II. Theoriefragen

1. Theoretische Begründungen interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit als tatsächliches und rechtliches Phänomen kann grundsätzlich auf keine tiefgehende Theoriegeschichte zurückblicken. Sie entstand und entsteht vielmehr aus rein praktischen Erwägungen.

⁶¹ Eine entsprechende Verwendung findet sich auch bei *Wickel*, DÖV 2001, 837 (838 ff.).

⁶² *Mielke/Münter*: Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, in: *Mielke/Münter* (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen*, S. 32, 36 ff.; *Seele*, in: *Mann/Püttner*, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, § 37 Rn. 39 verwendet für eigeninitiativ begründete Zusammenarbeit den – in der Sache korrekten, gleichwohl gewöhnungsbedürftigen – Begriff der *Regionisierung*.

⁶³ So auch die im Jahr 1966 verfasste, mittlerweile antiquierte Ausarbeitung von *Duvenbeck*, *Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG*.

Gründe, die zu einer interkommunalen Zusammenarbeit führen, sind Zwangs- und Mangellagen, Funktionsstörungen, erwartete Funktionsverbesserungen oder Erwägungen wirtschaftlicher oder technischer Zweckmäßigkeit.⁶⁴ Ein gegenseitiger Erfahrungs- und Informationsaustausch kann dazu beitragen, dass Fehlerquellen versiegen, Ressourcen geschont werden und kommunale Handlungsspielräume erhalten bleiben.⁶⁵ Insbesondere für kleine Gemeinden und jene, die unter angespannten Haushaltssituationen und den Auswirkungen des demografischen Wandels leiden,⁶⁶ können interkommunale Kooperationen beispielsweise in den Bereichen der Ver- und Entsorgung oder in der Wasserwirtschaft existenzielle Bedeutung aufweisen.⁶⁷ Interkommunale Zusammenarbeit ist in solchen Fällen ein Gebot politischer Vernunft und Ausdruck von kommunalem Pragmatismus, weil mit Augenmaß auf ökonomische Rahmenbedingungen reagiert werden kann, ohne dass der Weg einer materiellen Privatisierung⁶⁸ öffentlicher Aufgaben eingeschlagen werden müsste.⁶⁹

Demgegenüber hat die interkommunale Zusammenarbeit gerade in jüngster Zeit „eine ganz andere, politische Dimension“⁷⁰ zugeschrieben bekommen. Im Zuge eines allgemeinen Trends zu mehr Kooperation⁷¹ soll zu Gunsten des Leitbildes einer europäischen⁷² Netzwerkverwaltung⁷³ Kirch-

⁶⁴ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13 m.w.N., u.a. *KGSt*, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit; *Flömer/Tomerius*, NZBau 2004, 660 (660) verweisen insbesondere auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabewahrnehmung.

⁶⁵ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13; Ein praktischer Erfahrungsaustausch geschieht beispielsweise auf der im Dezember 2016 eröffneten Internetseite <https://interkommunales.nrw> (zuletzt abgerufen am 20.01.2017).

⁶⁶ *Zsinka*, DÖV 2013, 61 (61).

⁶⁷ Vgl. v. *Donat/Lipinsky*, KommJur 2009, 361 (361).

⁶⁸ Siehe zu ihr *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 1 Rn. 129 ff.

⁶⁹ *Teuber*, KommJur 2008, 444 (445); Vgl. zudem *Geisz*, Die Grenzen der Privatisierung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, S. 14 ff.

⁷⁰ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13.

⁷¹ *Keller*, in: *Schneider*, Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, S. 127.

⁷² *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (641); *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13

⁷³ *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (643) m.w.N., u.a. *Castells*, Das Informationszeitalter, Band I: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft S. 527 sprechen von Netzwerken als der neuen sozialen Morphologie unserer Gesellschaften; *Rehfeld/Mosemann*, Informationslogistik, in:

turmdenken⁷⁴ überwunden und Innovativität⁷⁵ durch interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht werden.⁷⁶ Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass sich ein Netzwerk als „mehr als die Summe seiner Teile“⁷⁷ erweisen und besser als herkömmliche Verwaltungsstrukturen zur Erfüllung gesteigerter öffentlicher Verwaltungsanforderungen geeignet sein kann. Erkennbar ist insoweit, dass sich das Verständnis von interkommunaler Zusammenarbeit wandelt. Wurde die Beurteilung, ob die Begründung einer interkommunalen Kooperation sinnvoll ist, früher auf rein pragmatischer Basis gefällt, so führt heute eine auf den verschiedensten staatlichen Ebenen den Kommunen gegenüber geäußerte Erwartungshaltung⁷⁸ zu einer (zumindest politischen) Vermutung der Sinnhaftigkeit interkommunaler Kooperation. Aus einer pragmatischen Ausgestaltung zur Erledigung öffentlicher Aufgaben wird ein politisches Programm; aus kommunalem Gestaltungsermessen eine staatliche Erwartung. Eine – im Ergebnis inhaltlich schwache, (weil tautologische⁷⁹) und politisch überhöhte – Theorie der interkommunalen Zusammenarbeit beginnt sich auf Basis der genannten Gesichtspunkte zu entwickeln.

v. Lucke, *Verwaltungskultur*, S. 36 konstatieren eine Zunahme von Leistungsnetzwerken der Interkommunalen Zusammenarbeit; *Wickel*, DÖV 2001, 837 (837) greift ebenfalls den Netzwerkgedanken auf.

⁷⁴ *Keller*, in: *Schneider, Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen*, S. 127; *Frick/Hokkeler*, *Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik*, S. 13;

⁷⁵ *Rehfeld/Mosemann*, *Informationslogistik*, in: v. Lucke, *Verwaltungskultur*, S. 36 sehen beispielsweise in der Städteregion Aachen einen innovativen Gemeindeverband.

⁷⁶ So auch *During*, *Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung*, S. 3, 14.

⁷⁷ *Schliesky*, DÖV 2009, 641 (642).

⁷⁸ Diese äußert sich etwa in LT-Drs. 16/6090 S. 1, wenn von Seiten der nordrhein-westfälischen Landesregierung von den Kommunen eine „wachsende Bereitschaft“ zur interkommunalen Zusammenarbeit gefordert wird.

⁷⁹ Tautologisch deshalb, weil einziger Inhalt einer Theorie der Interkommunalen Zusammenarbeit die Notwendigkeit derselben sein kann. Die Notwendigkeit einer Maßnahme bräuchte ihrerseits jedoch keine theoretische Unterfütterung, sondern lediglich eine Umsetzung. Pragmatismus ist schlechterdings nicht ideologiefähig. Ein Versuch, eine Theorie des Pragmatismus zu entwickeln, würde daher zur Entfernung vom eigentlich Gewollten führen und unbemerkt in Irrationalität umschlagen.

2. Historische Vorläufer und Entwicklungen

Institutionalisierte Formen interkommunaler Zusammenarbeit können bereits im 14. Jahrhundert ausgemacht werden.⁸⁰ Mit dem historischen Hansebund, dem zeitweilig rund 200 Städte sowohl entlang der Nord- und Ostsee, als auch im Binnenland angehörten,⁸¹ existierte ein gemeinsames Organ der Hansestädte, in welchem finanzielle und militärische Angelegenheiten sowie Handelsfragen und andere Formen der Kooperation behandelt wurden.⁸² Vergleichbar mit heutigen Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit ist der historische Hansebund jedoch nur bedingt. Zu beachten ist nämlich, dass die mittelalterlichen Hansestädte über eine ungleich höhere Autonomie und dementsprechend über völlig andere Aufgabenbestände verfügten, als dies Städte und Gemeinden heutzutage tun. So rücken die damals im Hansebund behandelten Themen (wie etwa militärische Fragestellungen) denselben bei Lichte betrachtet eher in Richtung eines völkerrechtlichen Organs denn in Richtung eines interkommunalen Gebildes. Interkommunale Zusammenarbeit, wie sie mit heutigen Strukturen vergleichbar ist, wurde erst durch das preußische Zweckverbandsgesetz vom 19.07.1911⁸³ ermöglicht, wengleich das Rechtsinstitut des Zweckverbandes schon im 19. Jahrhundert bekannt war.⁸⁴ Häufig nämlich arbeiteten Kommunen ohne rechtliche Grundlage zusammen, weil dies aufgrund eines dringenden Kooperationsbedarfs, der unter anderen mit dem rapiden Bevölkerungswachstums insbesondere in Industriegebieten zusammenhing, schlicht unausweichlich war.⁸⁵ Immerhin gab es in der *Gemeinde-Ordnung für den Preußischen Staat* vom 11.03.1850⁸⁶, (die jedoch gescheitert ist⁸⁷) aber auch im *Allgemeinen Bau-*

⁸⁰ Frick/Hokkeler, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 17; Schulz-Hönerhoff, Interkommunale Zusammenarbeit in ländlichen Räumen, S. 37; Pencereci, LKV 2005, 137 (137) geht davon aus, dass im 18. Jahrhundert das Potenzial interkommunaler Kooperation erkannt wurde, weist jedoch keine Quelle für diese Aussage nach.

⁸¹ Neumair/Schlesinger/Haas, Internationale Wirtschaft, S. 20.

⁸² Frick/Hokkeler, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 17; Schulz-Hönerhoff, Interkommunale Zusammenarbeit in ländlichen Räumen, S. 36.

⁸³ PrGS 1911, S. 115.

⁸⁴ Oebbecke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 2

⁸⁵ Frick/Hokkeler, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 17.

⁸⁶ PrGS 1850, S. 213.

gesetz für das Königreich Sachsen vom 01.07.1900⁸⁸ Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit,⁸⁹ wenngleich diese spärlich ausgestaltet waren.⁹⁰

Ein frühes und prominentes Beispiel einer interkommunalen Kooperation war der Zweckverband Groß-Berlin,⁹¹ der 1911 entstand und als erster formalrechtlicher interkommunaler Verband gilt.⁹² Er hatte sich – ähnlich wie der 1920 entstandene Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der Vorgänger des Regionalverbands Ruhr ist – mit den Auswirkungen der Industrialisierung und des Bevölkerungswachstums auseinanderzusetzen.

Im Jahre 1937 existierten in Preußen knapp 9.000 Zweckverbände, von denen die allermeisten mit Aufgaben des Volksschulwesens, des Feuerwehrwesens und der Landwirtschaft betraut waren.⁹³ Das Reichszweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 (RZwVG)⁹⁴ erweiterte als reichsrechtliche Regelung die Möglichkeiten zur Zweckverbandsbildung, erwies sich jedoch wegen des nahenden Krieges als nicht allzu bedeutsam.⁹⁵ Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes galt das Reichszweckverbandsgesetz wegen der Landeszuständigkeit für das Kommunalrecht gemäß Art. 123 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 124f. GG als Landesrecht fort, da es insgesamt nicht als grundgesetzwidrig bezeichnet werden konnte.⁹⁶ Mittlerweile verfügen alle Flächenländer in eigenen Gesetzen – beispielsweise im *Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalens* (GkG NRW) – über Rechtsgrundlagen zur Ermöglichung oder Erzwingung interkommunaler Zusam-

⁸⁷ Die Einführung der Gemeindeordnung wurde nur drei Jahre nach Erlass wieder rückgängig gemacht, (vgl. PrGS 1853, S. 238) hatte jedoch gleichwohl erhebliche Nachwirkungen, weil nunmehr in den Provinzen ähnliche Städte- und Gemeindeordnungen erlassen wurden.

⁸⁸ Gesetz und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen, Ausgabe für das Jahr 1900, S. 381, abgedruckt u.a. als Anhang bei Bauer/Breuer/Degenhart/Oldiges, 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen, S. 623 ff.; Zur Entstehungsgeschichte siehe *Krieg*, in: Bauer/Breuer/Degenhart/Oldiges, 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen, S. 195 ff.

⁸⁹ Vgl. etwa § 126 der Gemeinde-Ordnung für den Preußischen Staat oder § 11 des Allgemeinen Baugesetzes für das Königreich Sachsen.

⁹⁰ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 17.

⁹¹ Vgl. zu ihm u.a. *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 204 Rn. 6; *Gärtner*, NJW 1996, 88 (88).

⁹² *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 17.

⁹³ *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 3.

⁹⁴ RGBl. 1939, S. 929.

⁹⁵ *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 3.

⁹⁶ *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 3 f.

menarbeit. Hiervon abgesehen verfügen die Landesgesetzgeber über die Möglichkeit, interkommunale Zusammenarbeit sondergesetzlich anzuordnen.

C. Typologie und Erscheinungsformen interkommunaler Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen

I. Erscheinungsformen freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit

1. Der Freiverband nach § 4 Abs. 1 Alt. 1 GkG NRW

Gemeinden und Gemeindeverbände können sich gemäß § 4 Abs. 1 Alt. 1 GkG NRW zu Zweckverbänden zusammenschließen, um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen oder durchzuführen. Dabei erklärt sich der Terminus Freiverband aus dem Umstand, dass die Zusammenarbeit im Gegensatz zum Pflichtverband⁹⁷ auf freiwilliger Basis stattfindet. Gemäß § 4 Abs. 2 GkG NRW können neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch der Bund, die Länder und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, soweit nicht die für sie geltenden besonderen Vorschriften die Beteiligung ausschließen oder beschränken. Ebenso können natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbandes sein, wenn die Wahrnehmung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen.

Der Zweckverband ist nach § 5 Abs. 1 GkG NRW eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Nach § 5 Abs. 2 GkG NRW ist der Zweckverband ein Gemeindeverband. Diese Formulierung ist indes missverständlich. Zwar handelt es sich bei den Zweckverbänden zweifelsohne um *Verbände*, in denen *Gemeinden* Mitglieder sein können. Dies macht sie indes nicht zu Gemeindeverbänden im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG, denen dadurch eine verfassungsrechtlich verbürgte Selbstverwaltungsgarantie zu Gute käme.⁹⁸ Gemeindeverband im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG sind nach

⁹⁷ Siehe zu ihm C. II. 2. a) bb) (1).

⁹⁸ Art. 71 LVerf BW statuiert demgegenüber ein vereinzelt gebliebenes landesverfassungsrechtlich abgesichertes Selbstverwaltungsrecht für Zweckverbände.

einer Definition des Bundesverfassungsgerichts vielmehr kommunale Zusammenschlüsse, die entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder diesen jedenfalls nach dem Gewicht ihrer Selbstverwaltungsaufgaben sehr nahekommen.⁹⁹ Bei den Zweckverbänden handelt es sich indes nicht um Gebietskörperschaften.¹⁰⁰ Ihnen ist kein starres Staatsgebiet als Anknüpfungspunkt zugeordnet. Zweckverbände sind vielmehr als Verbandskörperschaften (für den Fall, dass juristische oder natürliche Personen des Privatrechts ebenfalls Mitglied sind, wie von § 4 Abs. 2 GkG NRW ausdrücklich zugelassen: als gemischt personale und verbandliche Körperschaften) anzusehen. Sie kommen Gebietskörperschaften in der Regel auch nicht nahe, weil ein Zweckverband gemäß § 6 Abs. 1 GkG NRW nur bestimmte Aufgaben für die Zweckverbandsmitglieder erfüllen soll, die in der nach §§ 7, 9 GkG NRW aufzustellenden Verbandssatzung abschließend geregelt sind. Trotz der ausdrücklichen Bezeichnung des Zweckverbands als Gemeindeverband in § 5 Abs. 2 GkG NRW handelt es sich bei ihm daher nicht um einen Gemeindeverband im Sinne des Grundgesetzes.

Organe des Zweckverbandes sind gemäß § 14 GkG NRW die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher. Dieses Modell bildet in etwa die gemeindliche Konstruktion von Rat und Bürgermeister nach, wobei zu beachten ist, dass der Verbandsversammlung nur jene Kompetenzen zustehen, die ihr in der Verbandssatzung eingeräumt wurden. Hinzu kommt, dass die Verbandsversammlung – im Gegensatz zu Rat und Kreistag – nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar demokratisch legitimiert ist. So werden die Mitglieder der Verbandsversammlung nicht von der Bevölkerung, sondern gemäß § 15 Abs. 2 GkG NRW von den Vertretungen (Räten und Kreistagen) der Mitgliedskommunen gewählt. Über eine noch geringere demokratische Legitimation verfügt der Verbandsvorsteher, da er gemäß § 16 Abs. 1 GkG NRW von der Verbandsversammlung – demnach von einem bereits ohnehin nur mittelbar legitimierten Gremium – gewählt wird.¹⁰¹ Der Ver-

⁹⁹ BVerfGE 52, 95 (109).

¹⁰⁰ So auch § 4 GkZ SH: „Der Zweckverband ist Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit.“; In dieselbe Richtung geht § 45 Abs. 2 SächsKomZG: „Der Zweckverband führt weder Flagge noch Wappen.“ Laut Gesetzesbegründung bestehe für die Führung von Hoheitszeichen bei Zweckverbänden kein Bedürfnis, da diese nur *Gebietskörperschaften* zustünden, vgl. SächsLT-Drs. 5/11912-1, S. 90; Vgl. zudem § 12 Abs. 3 GkG Bbg; A.A. *Hambusch*, DVBl. 1968, 836 (837).

¹⁰¹ Vgl. *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 35 f., der von der mittelbaren Legitimation des Zweckverbandes auf einen geringeren *Demokratiewert* einer Aufgabenwahrnehmung durch den Zweckverband schließt.

bandsvorsteher ist nach § 16 Abs. 4 GkG NRW befugt, gemeinsam mit seiner Vertretung rechtsverbindliche Erklärungen für den Zweckverband abzugeben. Er führt nach § 16 Abs. 2 GkG NRW die laufenden Geschäfte der Verwaltung und vertritt den Verband gerichtlich und außergerichtlich. Der Verbandsvorsteher ist überdies Dienstvorgesetzter der Beamten, die vom Zweckverband aufgrund der in § 17 Abs. 2 GkG NRW dem Zweckverband zugesprochenen Dienstherrenfähigkeit ernannt werden können. Mit der Übertragung einer Aufgabe auf den Zweckverband findet gemäß § 6 Abs. 1 GkG NRW ein Zuständigkeitswechsel statt. Einer Mitglieds Körperschaft bleiben nur noch begrenzte Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, zum Beispiel über die nach § 15 Abs. 1 GkG NRW gegebene Bindung der von ihr entsandten Verbandsversammlungsmitglieder an Beschlüsse ihrer Gremien.

Nach § 19 Abs. 1 GkG NRW finanziert sich der Zweckverband hauptsächlich durch eine Umlage¹⁰² der Verbandsmitglieder, wobei die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder durch die Verbandssatzung auf einen Höchstbetrag begrenzt oder gänzlich ausgeschlossen werden kann, sofern es sich nicht um einen Sparkassenverband handeln. Damit der Zweckverband insgesamt zustande kommt, ist es gemäß § 10 GkG NRW erforderlich, dass die Kommunalaufsicht die Verbandssatzung genehmigt.

Der Zweckverband als Freiverband erfreut sich in Nordrhein-Westfalen großer Beliebtheit.¹⁰³ So gibt es Zweckverbände zum Beispiel im Bereich der Wasserwirtschaft,¹⁰⁴ der Abfallentsorgung,¹⁰⁵ der Forst- oder Erholungsgebietsverwaltung,¹⁰⁶ der Informationstechnologie,¹⁰⁷ der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit,¹⁰⁸ der beruflichen Bildung,¹⁰⁹ des Schul-,¹¹⁰

¹⁰² Zur Finanzierung der Zweckverbände *Schmidt*, KommJur 2010, 401.

¹⁰³ Zur Bandbreite möglicher Aufgaben für Zweckverbände *Oebbecke*, NVwZ 2010, 665.

¹⁰⁴ Z.B. den Bergisch-Rheinischen Wasserverband, vgl. ABl. Reg. Ddf. 2010, S. 465.

¹⁰⁵ Z.B. den Zweckverband Abfallentsorgung im Kreis Olpe (ZAKO), vgl. ABl. Reg. Abg. 2015, S. 434.

¹⁰⁶ Z.B. den Zweckverband Erholungsgebiet Ittert, vgl. ABl. Reg. Ddf. 2013, S. 237

¹⁰⁷ Z.B. den Zweckverband civitec, vgl. ABl. Reg. K 2015, S. 4.

¹⁰⁸ Z.B. die als Zweckverband mit Sitz in Kleve organisierte Euregio Rhein-Waal, in der deutsche und niederländische Gebietskörperschaften Mitglied sind. Juristisch nicht korrekt bezeichnet sie sich selbst als deutsch-niederländischen Zweckverband, siehe <http://www.euregio.org/seiten/organisation/struktur.cfm> (abgerufen am 06.01.2016). Sie ist jedoch gemäß § 1 ihrer Satzung (abgerufen am 06.01.2016 unter: http://www.euregio.org/intabox/medienarchive/publikationen/Satzung_deu.pdf) ein nordrhein-westfälischer Zweckverband, für den das nordrhein-westfälische GkG gilt, in dem gleichwohl deutsche und niederländische Gebietskörperschaften Mitglied sind. Anders z.B. der Zweckverband Deutsch-Niederländischer Naturpark Maas-Schwalm-Nette, deren Mitglieder niederländi-

Volkshochschul-¹¹¹ oder des Sparkassenwesens¹¹² sowie im Bereich der zentralisierten Beschaffung.¹¹³ Die vorhandene kommunalrechtliche Regulierung und Institutionalisierung des Zweckverbands sowie die auffällige Anlehnung der Organisation an das gemeindliche Modell von Rat und Bürgermeister vermögen im Einzelfall zwar zu Lasten von Flexibilität und Schnelligkeit zu gehen. Sie ermöglichen andererseits eine verlässliche und auf Dauer angelegte Zusammenarbeit, die mittelbar demokratisch legitimiert und strukturell geeignet ist, kommunale Aufgaben von erheblichem Gewicht gemeinsam wahrzunehmen.

2. Das gemeinsame Kommunalunternehmen nach §§ 27 ff. GkG NRW i.V.m. § 114a GO NRW, §§ 1 ff. KUV NRW

Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände und der Regionalverband Ruhr können gemäß § 27 Abs. 1 GkG NRW zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) in gemeinsamer Trägerschaft führen.¹¹⁴ Dieses als *gemeinsames Kommunalunternehmen* bezeichnete Konstrukt benötigt gemäß § 27 Abs. 2 S. 1 GkG NRW eine Unternehmenssatzung, welche nach § 27 Abs. 4 S. 1 GkG NRW übereinstimmender Beschlüsse der Vertre-

sche Gemeinden und ein deutscher Zweckverband sind und der seinen Sitz als niederländische Körperschaft des öffentlichen Rechts in Roermond (Niederlande) hat, vgl. <http://www.naturpark-msn.de/ueber-uns/Satzung.html> (abgerufen am 09.01.2016). Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Zweckverbänden sind das *Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen vom 23.05.1991* (GVBl. NRW 1991, S. 530/BGBl. II 1993, S. 842) sowie das *Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Rheinland-Pfalz, der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen vom 19.07.1996* (GVBl. NRW 1996, S. 255).

¹⁰⁹ Z.B. den Zweckverband Studieninstitut für kommunale Verwaltung Westfalen-Lippe, vgl. ABl. Reg. MS 2010, S. 407.

¹¹⁰ Z.B. den Schulzweckverband Aldenhoven-Linnich für die interkommunale Gesamtschule Aldenhoven-Linnich, vgl. ABl. Reg. K 2015, S. 9

¹¹¹ Z.B. den Volkshochschulzweckverband Dinslaken-Voerde-Hünxe, vgl. ABl. Reg. Ddf. 2014, S. 545.

¹¹² Z.B. den Sparkassenzweckverband im Kreis Herford, vgl. ABl. Reg. Dt. 2012, S. 286.

¹¹³ *Burgi*, Vergaberecht, S. 100.

¹¹⁴ Instrukтив *Holz/Kürten/Grabolle*, KommJur 2014, 281. Vgl. auch *Eichhorn/Schulz*, ZögU 2005, 187.

tungen der Träger bedarf. Die Beschlüsse der jeweiligen Vertretung zur Errichtung des Kommunalunternehmens sind nach § 27 Abs. 4 S. 3 GkG NRW von der Kommunalaufsicht zu genehmigen. Die kommunalen Träger haben gemäß § 28 Abs. 1 GkG NRW bei Gründung des gemeinsamen Kommunalunternehmens in der Unternehmenssatzung unter anderem den Sitz und die Höhe der Stammeinlage zu bestimmen. Soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, wird das gemeinsame Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 GkG NRW i.V.m. § 114a Abs. 6 GO NRW von einem Vorstand in eigener Verantwortung geleitet. Die Mitglieder des Vorstands sollen gemäß § 3 Abs. 1 KUV NRW mit der Sorgfalt ordentlicher Geschäftsleute vertrauensvoll und eng zum Wohl des Kommunalunternehmens zusammenarbeiten. Nach § 27 Abs. 1 S. 2 GkG NRW i.V.m. § 114a Abs. 7 GO NRW werden sie dabei von einem Verwaltungsrat überwacht, der neben der Bestellung des Vorstands über weitere wesentliche Kompetenzen verfügt. Die Träger des gemeinsamen Kommunalunternehmens können gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 GkG NRW i.V.m. § 114a Abs. 3 GO NRW einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben ganz oder teilweise auf das Unternehmen übertragen. Zu Gunsten des Kommunalunternehmens kann ein Anschluss- und Benutzungszwang entsprechend § 9 GO NRW vorgesehen werden. Zudem kann dem Unternehmen das Recht eingeräumt werden, anstelle der Träger Satzungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen. Gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 114a Abs. 9 S. 1 GO NRW hat das gemeinsame Kommunalunternehmen, ebenso wie ein Zweckverband, das Recht, Dienstherr von Beamten zu sein, wenn aufgrund einer Aufgabenübertragung hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen in Form der Anstalt des öffentlichen Rechts ist Produkt des *Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz*¹¹⁵ aus dem Jahr 2007. Mit dem *Ersten Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen*¹¹⁶ aus dem Jahr 1999 war bereits die Möglichkeit geschaffen worden, dass Gemeinden Anstalten des öffentlichen Rechts gründen können. Der Gesetzgeber hatte damit das Ziel verfolgt, Gemeinden einen Betrieb von Einrichtungen zu ermöglichen, die gegenüber einem Eigen- oder Regiebetrieb über mehr Selbstständigkeit verfügen, aber gleichwohl öffent-

¹¹⁵ GVBl. NRW 2007, S. 380.

¹¹⁶ GVBl. NRW 1999, S. 385; Vgl. zudem *Held*, der gemeindehaushalt 1/2000, S. 11 ff.

lich-rechtlich organisiert bleiben sollen.¹¹⁷ Die im Jahr 1999 in das Landesrecht eingefügte Anstalt des öffentlichen Rechts stand jedoch nur einzelnen Gemeinden zur Verfügung. Im Gegensatz zum Zweckverband war die Anstalt des öffentlichen Rechts kein Kooperationsgebilde, sondern vielmehr Ausdruck mittelbarer Aufgabenwahrnehmung. Dies änderte sich erst, als der Gesetzgeber im Jahr 2007 das gemeinsame Kommunalunternehmen als Sonderform¹¹⁸ der Anstalt des öffentlichen Rechts ermöglichte und es überdies nicht nur für Gemeinden, sondern auch für Kreise, Landschaftsverbände und den Regionalverband Ruhr öffnete. Seit dem stehen mit dem Zweckverband und dem gemeinsamen Kommunalunternehmen verschiedene, konkurrierende Rechtsformen für eine institutionalisierte, interkommunale Zusammenarbeit zur Verfügung.¹¹⁹

Gemeinsames Kommunalunternehmen und Zweckverband unterscheiden sich hinsichtlich des ihnen gesetzlich zugewiesenen Zwecks nicht. Eine Gegenüberstellung von § 4 Abs. 1 und § 27 Abs. 1 S. 1 GkG NRW macht nämlich deutlich, dass beide Rechtsformen die gemeinsame Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben ermöglichen sollen. Dem gemeinsamen Kommunalunternehmen kommt indes durch eine Reihe verschiedener Vorschriften ein deutlich wirtschaftlicher orientiertes Profil zu. So erinnert beispielsweise die Konstruktion von Vorstand und Verwaltungsrat an das dualistische Führungssystem¹²⁰ von Aktiengesellschaften, bestehend aus Vorstand und Aufsichtsrat. Auch die in §§ 16 ff. KUV NRW aufgestellten Pflichten zur Führung von Wirtschafts-, Erfolgs- und Vermögensplänen weisen in diese Richtung. Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung sind nach §§ 23 f. KUV NRW im Wesentlichen gemäß den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs aufzustellen. Gemäß § 13 KUV NRW darf das Kommunalunternehmen – von engen Ausnahmen abgesehen – auch gegenüber den eigenen Trägern auf eine angemessene Vergütung nicht verzichten.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen als Sonderform der Anstalt des öffentlichen Rechts blickt auf eine erst junge Geschichte zurück und konsolidiert sich im Fundus der Instrumente kommunaler Zusammenarbeit. Es gibt sie in Nordrhein-Westfalen beispielsweise im Bereich der Abfallsorgung¹²¹ oder der Entwicklung von Industriegebieten.¹²² Da Gemeinden

¹¹⁷ Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung unter LT-Drs. 12/3730, S. 107.

¹¹⁸ LT-Drs. 14/3979, S. 162.

¹¹⁹ Vgl. *Kronawitter*, KommJur 2008, 401 ff.

¹²⁰ Vgl. *Lederer*, Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern, S. 30 ff.

¹²¹ Z.B. mit dem Märkischen Stadtbetrieb als gemeinsames Kommunalunternehmen der Städte Hemer und Iserlohn. Die Satzung ist abrufbar unter <http://www.iserlohn.de/filead>→

und Gemeindeverbände aber auch über Zweckverbände unternehmerisch handeln können und zusätzlich auch privatrechtliche Gesellschaftsformen wie die GmbH hierfür zur Verfügung stehen, sieht sich das gemeinsame Kommunalunternehmen als vergleichsweise junge Erscheinung starker Konkurrenz ausgesetzt.

3. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft nach § 2 GkG NRW

Gemäß § 2 Abs. 1 GkG NRW können sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. In diese Arbeitsgemeinschaften können auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts aufgenommen werden.¹²³ Zweck der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist gemäß § 2 Abs. 2 GkG NRW die Sicherstellung einer möglichst wirtschaftlichen und zweckmäßigen Wahrnehmung von Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet. Hierzu stimmen die Mitglieder der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ihre Planungen und Tätigkeiten aufeinander ab. Grundlage der jeweiligen kommunalen Arbeitsgemeinschaften ist eine zwischen den Mitgliedern getroffene Vereinbarung.¹²⁴

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist eine sehr flexible Form der regionalen Zusammenarbeit. Sie eröffnet die Möglichkeit, in der zugrundeliegenden Vereinbarung klare Regelungen über Art und Struktur der Zusam-

min/user_upload/Dokumente/Rathaus_Online/Satzungen_und_Verordnungen/91.pdf (abgerufen am 11.01.2016).

¹²² Z.B. die LEP-Fläche Euskirchen/Weilerswist als gemeinsames Kommunalunternehmen der vorbezeichneten Städte, vgl. ABl. Reg. K 2013, S. 222.

¹²³ Teilweise wird vertreten, dass sich die Zulässigkeit dieser Form der Zusammenarbeit auch unmittelbar aus der Kooperationshoheit ergibt, die als Teil des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung von Art. 28 Abs. 2 GG erfasst ist. Einer gesetzlichen Normierung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft bedürfte es daher nicht zwingend, so etwa *Richter*, Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit, S. 57 oder *Kraft-Zörcher/Neubauer*, LKV 2010, 193 (195); Dem ist jedoch zu entgegen, dass die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Kooperationshoheit lediglich das Recht verbürgt, Aufgaben zusammen mit anderen *Verwaltungsträgern* wahrzunehmen, vgl. etwa BVerfGE 119, 331 (362); *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art.28 Rn. 53 rekuriert spezieller nur auf andere *Kommunen* als von der Kooperationshoheit erfasste Zielsubjekte, sodass die kommunale Arbeitsgemeinschaft jedenfalls dann einer gesetzlichen Grundlage bedarf, wenn sie auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts als Mitglieder zulässt, wie dies in § 2 Abs. 1 GkG NRW der Fall ist.

¹²⁴ Wobei die Vereinbarung aus § 2 Abs. 2 GkG NRW keinesfalls mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung der §§ 23 ff. GkG NRW zu verwechseln ist.

menarbeit zwischen den Mitgliedern zu treffen. Ihr Gründungsaufwand ist gering, da als Gründungsakt ein von den Mitgliedern geschlossener öffentlich-rechtlicher Vertrag ausreicht, der im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung¹²⁵ keiner Genehmigung durch die Kommunalaufsicht bedarf.¹²⁶ Sie lässt darüber hinaus die Zuständigkeit für die eigene Aufgabe unberührt und führt insoweit zu keinem Verlust an Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist häufig Vor- bzw. Teststufe einer intensiveren regionalen Zusammenarbeit. Ihr kommt als Instrument regionaler Zusammenarbeit daher eine nicht zu unterschätzende Rolle zu, die jedoch wenig außenwirksam ist.

4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23 ff. GkG NRW

Gemäß § 23 Abs. 1 GkG NRW können Gemeinden und Gemeindeverbände vereinbaren, dass einer der Beteiligten einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit übernimmt oder sich verpflichtet, Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen. Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung kann insofern delegierenden oder mandatierenden Charakter haben.¹²⁷ Im Falle der Delegation von Aufgaben gehen gemäß § 23 Abs. 2 GkG NRW das Recht und die Pflicht zur jeweiligen Aufgabenerfüllung auf den entsprechenden Beteiligten über. Bei einer lediglich mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist dies hingegen nicht der Fall. § 25 GkG NRW ermöglicht zudem eine Verständigung, nach der die durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung verpflichtete Kommune ermächtigt wird, die Benutzung einer Einrichtung durch eine Satzung zu regeln, die Wirkung für das gesamte Kooperationsgebiet zeitigt. § 23 Abs. 4 GkG NRW legt fest, dass der Kommune, der gemäß der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eine Aufgabe auferlegt werden soll, vom delegierenden oder mandatierenden Teil eine entsprechende Entschädigung zu gewähren ist, die in der Regel so zu bemessen ist, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten gedeckt werden. Gemäß § 24 Abs. 2 S. 1 GkG NRW bedarf die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zudem der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist Ausdruck pragmatischer kommunaler Gemeinschaftsarbeit in Form eines speziellen öffentlich-

¹²⁵ Richter, Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit, S. 57.

¹²⁶ Kraft-Zörcher/Neubauer, LKV 2010, 193 (198 f.).

¹²⁷ Vgl. Kraft-Zörcher/Neubauer, LKV 2010, 193 (194).

rechtlichen Vertrags.¹²⁸ Sie ist in Nordrhein-Westfalen weit verbreitet und das Standardmittel zur Erfassung und Regelung jener Fälle, in denen aufgrund unterschiedlicher individueller Umstände, Fähigkeiten oder Ressourcen eine Aufgabe von einer bestimmten Kommune besser ausgeführt werden kann, als von einer oder mehrerer anderen.¹²⁹ Durch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung können erhebliche Veränderungen im Aufgabenbestand einer Kommune vorgenommen und beträchtliche interkommunale Synergieeffekte gehoben werden. Diese sind aus Sicht der beteiligten Kommunen jedoch regelmäßig nicht so schwerwiegend, dass hierfür die Gründung einer eigenen Verwaltungsstelle mit Rechtspersönlichkeit, z.B. in Form eines Zweckverbands, von Nöten wäre.

5. Der öffentlich-rechtliche Kooperationsvertrag

Gemeinden und Gemeindeverbänden steht es ebenfalls offen, in Form öffentlich-rechtlicher Kooperationsverträge zusammenzuarbeiten. Der öffentlich-rechtliche Kooperationsvertrag ist ein regulärer öffentlich-rechtlicher Vertrag nach § 54 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW. Da die jeweiligen Partner – wenn nur Kommunen beteiligt sind – in einem Gleichordnungsverhältnis stehen, wird diese Vertragsform auch als koordinationsrechtlicher Vertrag bezeichnet.¹³⁰

¹²⁸ Das dogmatische Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Vereinbarung und öffentlich-rechtlichem Vertrag ist wissenschaftlich kaum beleuchtet. Ob man in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung einen Spezialfall des öffentlich-rechtlichen Vertrages oder ein eigenes Rechtsinstitut erblickt, wird rechtspraktisch keinen Unterschied machen. Ginge man von einem Spezialfall des öffentlich-rechtlichen Vertrages aus, ergäben sich aus den §§ 54 ff. VwVfG NRW keine Besonderheiten und über § 62 VwVfG NRW wäre auf die Geltung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und ergänzend auf das Bürgerliche Gesetzbuch verwiesen. Sähe man in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ein eigenes Rechtsinstitut, wäre mangels entsprechender Regelungen im GkG NRW gleichwohl analog auf die Vorschriften des VwVfG sowie ergänzend auf die des BGB zurückzugreifen.

¹²⁹ Vgl. exemplarisch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen den Städten Bornheim und Königswinter über die Bildung und den Betrieb eines Teilstandortes einer Förderschule, ABl. Reg. K 2015, S. 17, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Gemeinde Hiddenhausen und der Stadt Bielefeld zur Übernahme von Telefonservices, ABl. Reg. Dt. 2012, S. 282 oder die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Viersen und der Stadt Willich über die Durchführung der Beihilfebearbeitung, ABl. Reg. Ddf. 2014, S. 202.

¹³⁰ *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, § 54 Rn. 58; Teilweise wird vertreten, dass öffentlich-rechtliche Verträge, an denen Private beteiligt sind, als Kooperationsverträge zu bezeichnen seien und Verträge, an denen nur öffentliche Stellen beteiligt sind, Koordinationsverträge genannt werden sollten, vgl. *HK-VerwR/Fehling*, § 54 Rn. 61.

Voraussetzung für einen öffentlich-rechtlichen Kooperationsvertrag zwischen Kommunen ist lediglich, dass gemäß § 54 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet, geändert oder aufgehoben wird. Angesichts des Umstands, dass in §§ 23 ff. GkG NRW als Spezialfall die öffentlich-rechtliche Vereinbarung normiert ist, für die besondere inhaltliche Voraussetzungen, Verfahrens- und Formvorschriften gelten, können öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge zwischen Kommunen nur hinsichtlich solcher Gegenstände geschlossen werden, die nicht mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung zu fixieren sind.¹³¹ Einfache öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Kommunen können daher keinen mandatierenden oder delegierenden Charakter haben. Dies erklärt sich bereits daraus, dass andernfalls die spezifischen, von §§ 23 ff. GkG NRW intendierten Schutzvorschriften in den Fällen einer Aufgabendelegation bzw. Mandatierung umgangen werden könnten.

Der öffentlich-rechtliche Kooperationsvertrag ist für sich genommen eine wenig aussagekräftige Form regionaler Zusammenarbeit. Die in Form eines Vertragsverhältnisses lediglich Einzelfragen fixierende Zusammenarbeit verdeutlicht eher die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsträger.

6. Die privatrechtliche Zusammenarbeit

Unberührt von allen öffentlich-rechtlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit bleibt die Möglichkeit, zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben die Gestaltungsmöglichkeiten des Privatrechts zu nutzen.¹³² Der zu einer beträchtlichen Länge angewachsene § 108 GO NRW nennt die nötigen Voraussetzungen hierfür. Gefordert wird, dass die kommunalwirtschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme einer wirtschaftlichen, nichtwirtschaftlichen beziehungsweise energiewirtschaftlichen Tätigkeit vorliegen (§ 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2 GO NRW), eine Rechtsform gewählt wird, welche die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt (Nr. 3), die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit steht (Nr. 4), die Ge-

¹³¹ Wobei es auch denkbar ist, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus §§ 23 ff. GkG NRW als Sonderfall des öffentlich-rechtlichen Vertrags zu betrachten.

¹³² So ausdrücklich § 1 Abs. 3 GkG NRW; Zur teilweise schwierigen Abgrenzung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verträgen vgl. *Stöcker*, Verwaltungskooperationsvertrag, S. 128 ff.; Zur Kritik an der Lehre von der Wahlfreiheit der Verwaltung und der Lehre vom Staat als Privatrechtssubjekt *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung, § 40 Rn. 370 ff.

meinde sich nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichtet (Nr. 5) und die Gemeinde einen angemessenen und abgesicherten Einfluss auf die Unternehmensentwicklung erhält (Nr. 6). Hinzu kommt, dass das Unternehmen oder die Einrichtung durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder sonstiges Organisationsstatut auf den öffentlichen Zweck ausgerichtet sein muss (Nr. 7).¹³³ Um eine Aktiengesellschaft gründen oder sich an ihr beteiligen zu dürfen, muss die Gemeinde gemäß § 108 Abs. 4 GO NRW zusätzlich darlegen, dass der mit dem Betrieb des Unternehmens obligatorisch verbundene öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Die privatrechtliche Zusammenarbeit ist ein weit verbreitetes Mittel interkommunaler Zusammenarbeit. Sie ermöglicht insbesondere eine an wirtschaftlichen Maßstäben orientierte Aufgabenwahrnehmung und durch eine klare institutionelle Trennung eine effektive Haftungsbeschränkung für die beteiligten Körperschaften. Einher geht ein hohes Maß an Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. So ist beispielsweise im Krankenhauswesen die GmbH eine beliebte Rechtsform, da die in § 1 Abs. 1 KHG geforderte Eigenverantwortlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser durch die Wahl einer privaten Rechtsform gefördert wird.¹³⁴ Auch kommunale Wirtschaftsförderung, Abfallentsorgung oder Energieversorgung wird häufig mittels einer GmbH betrieben.¹³⁵ Dabei besteht der wesentliche Vorteil privatrechtlicher Zusammenarbeit darin, dass die von den Beteiligten betriebene juristische Person des Privatrechts nicht in die kommunale Organisation integriert ist.¹³⁶ So ist beispielsweise eine kommunale GmbH bei der Kreditbeschaffung nicht an den Kreditrahmen des kommunalen Haushaltsrechts und die Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebunden.¹³⁷ Auch kann sie unabhängig vom starren Dienstrecht Personalentscheidungen und Vergütungsregelungen treffen.¹³⁸ Ein Nachteil ergibt sich in finanzieller Hinsicht jedoch dadurch, dass die GmbH, auch wenn sie lediglich Leistungen für Gesellschafter erbringt, regelmäßig umsatzsteuerpflichtig ist, was

¹³³ Weitere Anforderungen normiert § 108 Abs. 1 S. 1 Nr. 7-10 GO NRW, die vorliegend keiner näheren Betrachtung bedürfen.

¹³⁴ *Poll*, LKV 1995, 176 (177).

¹³⁵ Vgl. *Altmeyen*, NJW 2003, 2561 (2561).

¹³⁶ *Altmeyen*, NJW 2003, 2561 (2562).

¹³⁷ *Altmeyen*, NJW 2003, 2561 (2562).

¹³⁸ *Altmeyen*, NJW 2003, 2561 (2562); Kritisch *Depenheuer*, in: Grimm, Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität, S. 83 ff.

für öffentlich-rechtlich organisierte interkommunale Zusammenarbeit nur punktuell der Fall ist.¹³⁹ Neben der GmbH kommen auch die AG, die UG (haftungsbeschränkt) und der e.V.¹⁴⁰ sowie weitere privatrechtliche Konstrukte für eine regionale Zusammenarbeit in Betracht. Ihnen allen ist indes gemein, dass sie ob ihrer privatrechtlichen Organisation nicht in der Lage sind, eine nach außen hin regional-identitätsstiftende Funktion zu vermitteln.

7. Der freiwillige Planungsverband nach § 205 BauGB

Als besondere Form¹⁴¹ der kommunalen Zusammenarbeit ist bundesrechtlich noch die Möglichkeit normiert, Planungsverbände zu gründen.¹⁴² Nach § 205 Abs. 1 BauGB können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger¹⁴³ zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch eine gemeinsame, zusammengefasste Bauleitplanung zusammenzuwirken und den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen.¹⁴⁴ Der Planungsverband tritt dann für die Bauleitplanung und ihre Durchführung nach Maßgabe einer zu beschließenden Satzung an die Stelle der Gemeinden. Gemäß § 205 Abs. 4 BauGB können dem Planungsverband gemeindliche Aufgaben, die sich aus dem Baugesetzbuch ergeben, übertragen werden. Der Planungsverband ist daher Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹⁴⁵ § 205 Abs. 6 BauGB stellt jedoch klar, dass ein Zusammenschluss nach dem Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze durch die baugesetzliche Spezialnormierung eines Planungsverbands nicht berührt wird. Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern steht es daher offen, anstelle eines Planungsverbands nach dem Baugesetzbuch auch auf die all-

¹³⁹ Vgl. hierzu insbesondere den neuen § 2b UStG, BGBl. I 2015, S. 1834 (1843) sowie *Droege*, VBIBW 2011, 41.

¹⁴⁰ Vgl. *Fürst*, in: FS KVR 1995, S. 123.

¹⁴¹ *Durinke*, LKV 2012, 343 (343).

¹⁴² Ausführlich beispielsweise *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 205 Rn. 1 ff.

¹⁴³ Zu verstehen sind hierunter Hoheitsverwaltungen, denen kraft Gesetzes insbesondere die Befugnis zusteht, mit rechtsverbindlicher Wirkung raumbedeutsam zu planen, so *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 205 Rn. 14. Unklar ist, ob Träger der Regionalplanung auch als sonstige öffentliche Planungsträger im Sinne des § 205 Abs. 1 BauGB zu verstehen sind. Nach wohl herrschender Meinung verneinend *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 205 Rn. 16.

¹⁴⁴ Anerkannt ist derweil, dass dem Planungsverband mindestens zwei Gemeinden angehören müssen, vgl. nur *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 205 Rn. 2.

¹⁴⁵ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 205 Rn. 4.

gemeinen landesrechtlichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zurückzugreifen. Wenngleich zwischen Planungsverbänden nach dem Baugesetzbuch und Zweckverbänden nach den landesrechtlichen Vorschriften strukturelle Unterschiede bestehen,¹⁴⁶ so kann doch im Ergebnis festgestellt werden, dass ein Planungsverband denkllogisch nichts anderes ist, als ein zu einem bestimmten Zweck – nämlich der Planung – gegründeter Verband.

II. Erscheinungsformen autoritativ verfügbarer interkommunaler Zusammenarbeit

1. Bewertung als potenzielle Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung

Als Gegenstück zu den dargestellten Formen freiwilliger Zusammenarbeit existiert in Nordrhein-Westfalen ein Arsenal an Instrumenten, das es dem Land ermöglicht, interkommunale Zusammenarbeit *top-down*¹⁴⁷ zu initiieren und durchzusetzen.¹⁴⁸ In diesen Fällen geht die Gründung oder wesentliche Veränderung der rechtsförmlichen und institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit nicht von den beteiligten Kommunen selbst aus, sondern beruht auf einem staatlichen Akt. Die interkommunale Zusammenarbeit ist dann nicht mehr Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, sondern potenziell Gefahr für dieselbe.¹⁴⁹ Anknüpfungspunkt für diese Betrachtung ist dabei stets ein juristischer, kein politischer Maßstab. So ist es zwar möglich, dass der staatliche, legislativ oder exekutiv initiierte, Regionalisierungsakt im Einklang mit den politischen Vorstellungen der beteiligten Kommunen steht.¹⁵⁰ Dies ändert indes nichts daran, dass bei objektiver Betrachtung die nachfolgend beschriebenen Maßnahmen als staatliches – und nicht als kommunales – Handeln einzuordnen sind und gegen-

¹⁴⁶ So existiert beispielsweise keine Planungsverbandsversammlung.

¹⁴⁷ *Mielke/Münter*: Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, in: *Mielke/Münter* (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen*, S. 36 ff.

¹⁴⁸ Vgl. *Schmidt*, *Kommunale Kooperation*, § 25.

¹⁴⁹ Vgl. *Oebbecke*, *Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie*, S. 71.

¹⁵⁰ Wie geschehen beim *Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen*, vgl. LT-Drs. 14/5556, S. 1.

über den adressierten Kommunen autoritativ¹⁵¹ im Rahmen eines Subordinationsverhältnisses¹⁵² als verbindliche Rechtsfolgen getroffen werden.

2. Staatliche Handlungsinstrumente

Die autoritative Verfügung interkommunaler Zusammenarbeit ist grundsätzlich über drei verschiedene Wege denkbar.

Es kommt einerseits in Betracht, auf eine bestehende organisationsrechtliche Struktur der Kooperation zurückzugreifen und die ins Auge gefassten Körperschaften in einen bestehenden Rechtsrahmen zu zwingen. So ist es dem Land gemäß § 4 Abs. 1 Alt. 2 GkG NRW beispielsweise möglich, Kommunen in einem Pflichtverband¹⁵³ – der als Gegenstück zum Freiverband nichts anderes als ein autoritativ verfügter Zweckverband ist – zusammenzuschließen. Ein solcher Rückgriff auf gesetzlich vorhandene Kooperationsformen hat den Vorteil, dass abgesehen von der autoritativen Bildung der jeweiligen Zusammenarbeit keine Besonderheiten zu beachten sind.

Weiterhin kommt in Betracht, interkommunale Zusammenarbeit durch die Kreation sondergesetzlicher Kooperationsgebilde zu forcieren. Diese besonderen Gebilde werden durch eigens hierfür beschlossene Gesetze kreiert¹⁵⁴ und lehnen sich organisatorisch an bekannte öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Strukturen an, weisen jedoch individuelle Eigenheiten auf.

Schließlich ist es denkbar, interkommunale Zusammenarbeit dadurch zu forcieren, dass sie zwischen bestimmten Körperschaften angeordnet wird, die jeweils konkrete Ausgestaltung jedoch in das Belieben der betroffenen Kommunen gestellt wird. Es handelt sich dann um autoritativ verfügte interkommunale Zusammenarbeit mit Einräumung einer Rechtsformwahlmöglichkeit. Das „Ob“ der Zusammenarbeit wird vorgegeben, das „Wie“ den betroffenen Kommunen in einem bestimmten Rahmen als eigene Entscheidung überlassen.

¹⁵¹ Schmidt-Jortzig, FG v. Unruh, S. 535.

¹⁵² Preuß, Kommunale Selbstverwaltung, S. 569.

¹⁵³ Vgl. § 13 GkG NRW.

¹⁵⁴ Vgl. das *Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen*, GVBl. NRW 2008, S. 162 oder das *Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG)*, GVBl. NRW 2004, S. 96.

a) Autoritativ verfügte Zusammenschlüsse in gesetzlich vorhandene Kooperationsformen

aa) Systematik

Will das Land Gemeinden und Gemeindeverbände in vorhandene Strukturen interkommunaler Kooperation zusammenschließen, so ist eine aus den gesetzlichen Vorschriften zu extrahierende Stufensystematik einzuhalten. Vorrang hat grundsätzlich die freiwillige interkommunale Zusammenarbeit (bottom-up). Kommt diese nicht zustande, obwohl sie aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist, kann das Land den beteiligten Kommunen eine Frist zur Bildung der institutionalisierten Zusammenarbeit setzen. Verstreicht diese fruchtlos, kann das Land die interkommunale Zusammenarbeit selbst und gegen den Willen der beteiligten Kommunen begründen (top-down).

(1) Vorrang freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit

Vorrang vor jeder autoritativen Verfügung hat die freiwillige interkommunale Kooperation.¹⁵⁵ Dies macht bereits die Stellung der jeweiligen Vorschriften im Gesetz deutlich. Aus teleologischer Sicht besteht kein Anlass, interkommunale Zusammenarbeit autoritativ zu verfügen, wenn und soweit auf freiwilliger Basis entsprechende Vereinbarungen zwischen den Beteiligten getroffen werden können. Schließlich ergibt sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, dass Eingriffe in die Kooperationshoheit dann nicht erforderlich sind, wenn als milderes Mittel durch entsprechende Abstimmungen zwischen Landes- und kommunaler Ebene freiwillige regionale Zusammenschlüsse erreicht werden können.

(2) Fristsetzung zur Vereinbarung freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit

Kommt die vom Land gewollte Kooperation zwischen den ins Auge gefassten Kommunen jedoch nicht zustande, obwohl sie aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist, kann das Land den entsprechenden Beteiligten eine Frist zur Begründung der regionalen Zusammenarbeit setzen. Eine solche Fristsetzung ist logisch nur mit einer vom Gesetz vorausgesetzten und nicht explizit genannten *Kooperationsverfügung* denkbar, die im Grundsatz einer kommunalaufsichtsrechtlichen Weisung gleicht und Ver-

¹⁵⁵ Vgl. *Plückhahn*, in: PdK NRW GkG, § 13, 2.3; *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 378.

waltungsaktqualität¹⁵⁶ besitzt. Diese Verfügung stellt für die betroffenen Kommunen faktisch einen *öffentlich-rechtlichen Kontrahierungszwang* her, weil sie eine grundsätzliche, einzelfallbezogene Pflicht zur Begründung einer institutionalisierten regionalen Zusammenarbeit vorsieht. Dieser Umstand wird im Normtext des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalens nicht hinreichend deutlich. Er wird sogar – beinahe maliziös – negligiert, wenn beispielsweise § 13 Abs. 1 a.E. GkG NRW formuliert, dass die Aufsichtsbehörde den Beteiligten eine Frist zur Bildung des Zweckverbandes *als Freiverband* setzen kann. Offensichtlich wird dabei die – jedenfalls sprachliche – Widersprüchlichkeit und systematische Uneindeutigkeit dieser Konstruktion.¹⁵⁷

(3) Ersatzvornahme

Verweigern sich die zur Kooperation verpflichteten Körperschaften auch nach Ablauf der Frist der von der Aufsichtsbehörde angeordneten interkommunalen Zusammenarbeit, können sie zu ihr gezwungen werden. Das Land nimmt dann die entsprechende Handlung (z.B. die Gründung eines Zweckverbands als Pflichtverband mit den sich verweigernden Kommunen als Zwangsmitglieder) selbst vor.

bb) Erscheinungsformen

(1) Der Pflichtverband nach § 4 Abs. 1 Alt. 2 GkG NRW

Die Kommunalaufsicht ist gemäß § 4 Abs. 1 Alt. 2 GkG NRW grundsätzlich befugt, Gemeinden und Gemeindeverbände zu Pflichtverbänden¹⁵⁸ zusammenzuschließen, sofern damit erreicht werden soll, dass Pflichtaufgaben gemeinsam wahrgenommen werden.¹⁵⁹ § 13 Abs. 2 GkG NRW macht dabei deutlich, dass der Pflichtverband nichts anderes darstellt als einen staatlich

¹⁵⁶ Siehe § 35 S. 1 VwVfG NRW.

¹⁵⁷ So können systematische Anleihen sowohl im einfachen Verwaltungsrecht, als auch im Verwaltungsvollstreckungsrecht gemacht werden: Denkbar wäre es, die vorherige Fristsetzung als tatbestandliche Voraussetzung des späteren Verwaltungsakts (der autoritativen Begründung der regionalen Zusammenarbeit) anzusehen oder – was vorliegend vertreten wird – in der Fristsetzung eine Kooperationsverfügung als Grundverwaltungsakt (samt Androhung der Ersatzvornahme, vgl. § 63 VwVG NRW) zu erkennen, welcher durch die autoritative Begründung der interkommunalen Zusammenarbeit vollstreckt wird.

¹⁵⁸ Eine beispielhafte Übersicht über Pflichtverbände nach dem RZwVG (RGBl. 1939, 979) findet sich bei *Stockmeier*, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, S. 3 ff.

¹⁵⁹ Detailliert *Plückhahn*, in: PdK NRW GkG, § 13, 2.2.

initiierten Zweckverband („Pflichtverband als Zweckverband“). Daher finden die für Zweckverbände geltenden Vorschriften für den Pflichtverband Anwendung.

Voraussetzung für die Bildung eines Pflichtverbandes ist gemäß § 13 Abs. 2 GkG NRW, dass den Kommunen zuvor eine Frist zur Bildung eines Freiverbandes gesetzt wurde. Diese Fristsetzung ist gemäß § 13 Abs. 1 GkG NRW wiederum nur dann zulässig, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist. Wann dies der Fall ist, kann nicht abstrakt festgestellt werden, sondern hängt vielmehr davon ab, welcher konkrete Regelungsgegenstand in die Zuständigkeit des Verbandes gehoben werden soll. Erforderlich ist jedoch zumindest, dass ein überörtliches Interesse die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Pflichtaufgabe rechtfertigt und der Verzicht auf die Bildung eines Pflichtverbandes schwerwiegende Nachteile für die Allgemeinheit zur Folge hätte.¹⁶⁰ Gemäß § 13 Abs. 2 S. 3 GkG NRW muss vor der Entscheidung den Beteiligten Gelegenheit gegeben werden, ihre Auffassung in mündlicher Verhandlung darzulegen.

(2) Die verpflichtende öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 26 GkG NRW

§ 26 Abs. 2 GkG NRW ermöglicht dem Land, eine Regelung, die Gegenstand einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen Kommunen sein kann, mit Wirkung für und gegen die Beteiligten selbst zu treffen, sofern die Durchführung oder Erfüllung einzelner Pflichtaufgaben in Rede steht. Die Verfügung des Landes ersetzt insoweit eine zwischen den Kommunen nicht zustande gekommene öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Erfüllung oder Durchführung einzelner Pflichtaufgaben. Gegenstand der staatlichen Verfügung kann daher eine interkommunale Aufgabenübertragung (Delegation) oder Aufgabenwahrnehmung (Mandatierung) sein. Erforderlich ist, dass der Abschluss einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den Kommunen aus Gründen des öffentlichen Wohls gemäß § 26 Abs. 1 GkG NRW dringend geboten gewesen wäre. Eine den Kommunen zum Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gesetzte Frist muss gemäß § 26 Abs. 2 GkG NRW fruchtlos verstrichen sein.

Die vom Land getroffene Aufgabendelegation bzw. -mandatierung kann von den Kommunen gemäß § 26 Abs. 3 S. 2 GkG NRW folgerichtig nur beseitigt werden, wenn die Kommunalaufsicht dies genehmigt. Sind die

¹⁶⁰ Luppert, Der Kommunale Zweckverband, S. 116.

Gründe für den interkommunalen Kontrahierungszwang entfallen, kann die Aufsichtsbehörde dies gegenüber den beteiligten Kommunen erklären. In diesem Fall tritt an die Stelle der bisher fehlenden Möglichkeit der Kündigung eine Kündigungsoption bei einer Frist von sechs Monaten.

(3) Der gesetzliche Zweckverband nach § 22 GkG NRW a.F.

Vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit¹⁶¹ vom 03.02.2015 enthielt § 22 Abs. 1 GkG NRW den folgenden Passus: Einigen sich die Beteiligten über die Bildung eines Freiverbandes nicht, so bedarf es eines Gesetzes, wenn Gemeinden oder Kreise zu einem Zweckverband zusammengeschlossen werden sollen, um einzelne Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, gemeinsam zu erfüllen.¹⁶²

Diese Vorschrift behandelte demnach den Fall, dass Kommunen zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zusammengeschlossen werden sollen und sie sich vorher nicht freiwillig hierauf einigen konnten. Gemäß § 22 Abs. 2 GkG NRW musste – der dargestellten Systematik folgend – vorher von der Kommunalaufsicht eine Frist zur eigeninitiativen Bildung des Zweckverbands gesetzt worden sein.

Dass § 22 GkG NRW a.F. als Normtext nicht mehr gilt, tut dem verfassungsrechtlichen Erkenntnisinteresse dabei keinen Abbruch. Der Landesgesetzgeber benötigt nämlich keine einfachgesetzliche Ermächtigungsgrundlage, wenn er per Gesetz einen Zweckverband errichten will.¹⁶³ § 22 GkG NRW a.F. war insoweit schlicht überflüssig.¹⁶⁴ Der gesetzliche Zweckverband steht dem Land daher grundsätzlich weiter als Instrument zur autoritativen Durchsetzung regionaler Zusammenarbeit zur Verfügung.

Der gesetzliche Zweckverband ist eine sehr kritisch beäugte Form autoritativ angeordneter regionaler Zusammenarbeit.¹⁶⁵ Ein Zwang zur Kooperation bei freiwilligen Aufgaben wird als Widerspruch in sich¹⁶⁶ angesehen, da die Freiwilligkeit der Aufgabe auch beinhaltet, sich ihr womöglich gar nicht erst anzunehmen. Dann jedenfalls ergibt eine Kooperationspflicht tatsächlich schon operationell keinen Sinn. Die teilweise bereits in § 22

¹⁶¹ GVBl. NRW 2015, S. 203.

¹⁶² LT-Drs. 16/6090, S. 24.

¹⁶³ Plückhahn, in: PdK NRW GkG, § 22, 1.

¹⁶⁴ LT-Drs. 16/6090, S. 41; Schmidt, Kommunale Kooperation, § 25 Abschn. IV.

¹⁶⁵ Suerbaum, in: Oebbecke/Ehlers/Klein/Diemert, Zwischen kommunaler Kooperation und Verwaltungsreform, S. 57; Schmidt-Jortzig, FG v. Unruh, S. 536 f.

¹⁶⁶ Plückhahn, in: PdK NRW GkG, § 22, 2.

GkG NRW a.F. genannten Voraussetzungen zur Bildung eines gesetzlichen Zweckverbands spiegeln den Kanon der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung wider.¹⁶⁷

(4) Der Zwangszusammenschluss zu einem Planungsverband nach § 205 Abs. 2 BauGB

Auch Planungsverbände¹⁶⁸ nach § 205 BauGB können von der Regierung eines Landes¹⁶⁹ autoritativ errichtet werden.¹⁷⁰ Gemeinden und sonstige Planungsträger werden dann nach § 205 Abs. 2 BauGB durch Hoheitsakt zwangsweise zu einem Planungsverband zusammengeschlossen. Erforderlich ist freilich, dass dies zum Wohl der Allgemeinheit dringend geboten ist, was bei einer unverhältnismäßigen Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit selbstredend nicht der Fall wäre.

§ 205 Abs. 3 BauGB weitet das staatliche Repertoire an Eingriffsinstrumenten aus, indem es hoheitliche Einwirkungsbefugnisse bis in innere Angelegenheiten des Verbands ermöglicht. So kann die zuständige Landesbehörde Satzungen und Pläne des Verbands eigenmächtig festsetzen, wenn eine Einigung über sie unter den Mitgliedern nicht zustande kommt.

b) Autoritativ verfügte Zusammenschlüsse durch Kreation sondergesetzlicher Kooperationsgebilde

aa) Grundsätzliches

Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich offen, durch Kreation sondergesetzlicher Kooperationsgebilde neue Formen interkommunaler Zusammenarbeit zu schaffen. Der Unterschied zum Rückgriff auf gesetzlich vorhandene Kooperationsformen besteht darin, dass der Gesetzgeber bei der Institutionalisierung der intendierten Regionalisierung insoweit neue Wege geht, als dass er die Beteiligten nicht in vorhandene bzw. gesetzlich vorgegebene Strukturen zwingt, sondern durch eine *lex-specialis*-Konstruktion neue Kooperationsgebilde schafft. Dabei ist für die vorliegende Betrachtung zu-

¹⁶⁷ Gebotenheit aus dringenden Gründen des Gemeinwohls, Beachtung des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung, Wahrung der Verhältnismäßigkeit, Anhörung der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften, vgl. *Plückhahn*, in: PdK NRW GkG, § 22, 2.

¹⁶⁸ Vergleichbar sind auch autoritativ errichtete Sparkassenverbände nach § 36 Abs. 3 SpkG NRW, auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll.

¹⁶⁹ Erforderlich ist jedoch der Antrag eines Planungsträgers, siehe § 205 Abs. 2 S. 1 BauGB.

¹⁷⁰ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 205 Rn. 6.

nächst unerheblich, ob der Gesetzgeber den jeweiligen Gebilden Gebietskörperschaftsstatuts einräumt oder nicht. Der Gesetzgeber trifft in solchen Fällen jedenfalls die politische Entscheidung, ein regionales Kooperationsgebilde zu schaffen, das einmalige strukturelle Besonderheiten aufweist. Zwar lehnen sich diese sondergesetzlichen Kooperationsgebilde häufig an andere bekannte Formen der regionalen Zusammenarbeit an. Die der Kooperation zugrundeliegenden Gesetzeswerke vermeiden jedoch eine klare Zuordnung der Gebilde in konkrete Kategorien wie *Kreis*¹⁷¹ oder *Zweckverband*, und treffen lediglich Aussagen über den Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹⁷² Die dann entstehenden Einzelfallgesetze¹⁷³ finden laut Gesetzgeber ihre Rechtfertigung in den strukturellen Besonderheiten der jeweiligen Region, die eine besondere regionale Zusammenarbeit erfordere.¹⁷⁴

bb) Beispiele

(1) Die Emschergenossenschaft

(a) Überblick

Die Emschergenossenschaft¹⁷⁵ mit Sitz in Essen wurde durch das *Gesetz betreffend die Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut und zur Abwässerreinigung im Emschergebiet* vom 14.07.1904¹⁷⁶ gesetzlich fixiert. Sie ist als Wasserwirtschaftsverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit¹⁷⁷ und findet ihre aktuelle gesetzliche Grundlage im *Gesetz über die Emschergenossenschaft*¹⁷⁸ (EmscherGG NRW). Die Aufgaben der Genossenschaft sind in § 2

¹⁷¹ Vgl. für die Städteregion Aachen § 3 Abs. 1 des Städteregion-Aachen-Gesetzes (GVBl. NRW 2008, S. 162): Die Städteregion Aachen *hat die Rechtsstellung eines Kreises* im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG. Nicht: Die Städteregion Aachen *ist ein Kreis* im Sinne von § 1 KrO NRW. Siehe ebenfalls: LT-Drs. 14/5556, S. 1: Die für Kreise geltenden Vorschriften sollen nur *entsprechend* für den *neuen Gemeindeverband* Anwendung finden.

¹⁷² Vgl. § 1 Abs. 1 EmscherGG NRW, § 2 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW. Bei der Städteregion Aachen ergibt sich der Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts aus der Stellung als Gebietskörperschaft, vgl. § 1 Abs. 1 Städteregion-Aachen-Gesetz.

¹⁷³ Siehe auch *Kilper*, in: FS KVR 1995, S. 79 ff.

¹⁷⁴ Vgl. LT-Vorlage 16/2790, S. 6.

¹⁷⁵ Vgl. *Kilper*, in: FS KVR (1995), S. 79 ff.

¹⁷⁶ PrGS 1904, S. 175; PrGS NRW 1904, S. 205.

¹⁷⁷ § 1 Abs. 1 EmscherGG.

¹⁷⁸ GVBl. NRW 1990, S. 144.

EmscherGG NRW normiert und umfassen vorwiegend Tätigkeiten der Wasserbewirtschaftung und Abwasserentsorgung. Entgegen der Terminologie *Genossenschaft* handelt es sich bei der Emschergenossenschaft nicht um eine Genossenschaft im Sinne des Genossenschaftsgesetzes (GenG). Das Emschergenossenschaftsgesetz normiert in § 9 vielmehr eine eigene gesellschaftsrechtliche Systematik mit den Organen Genossenschaftsversammlung, Genossenschaftsrat und Vorstand.¹⁷⁹ Mitglieder der Genossenschaft sind gemäß § 5 EmscherGG NRW die kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Kreise, die zumindest teilweise im Genossenschaftsgebiet liegen. Hinzu kommen die jeweiligen Eigentümer der zumindest teilweise im Genossenschaftsgebiet liegenden Bergwerke sowie gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, die Aktivitäten der Genossenschaft verursachen, erschweren, zu erwarten haben oder von ihnen profitieren.¹⁸⁰

(b) Abgrenzung

Die Einordnung der Emschergenossenschaft als sondergesetzliches Kooperationsgebilde ist möglich, weil sich die Emschergenossenschaft deutlich von anderen, standardisierten Kooperationsgebilden unterscheidet. Sie bezeichnet sich selbst zwar als Wasserverband,¹⁸¹ ist gleichwohl kein Zweckverband im Sinne des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen (GkG NRW). Sie ist auch kein Wasser- und Bodenverband im Sinne des Wasserverbandsgesetzes¹⁸² (WVG), sondern vielmehr ein gemäß § 80 WVG ausdrücklich von der Geltung des Wasserverbandsgesetzes exkludierter Verband, der durch besonderes Gesetz errichtet worden ist. Innere Struktur, Organisation¹⁸³ und Terminologie weichen so erheblich von bekannten Modellen wie dem Zweckverband ab, dass es nicht überzeu-

¹⁷⁹ *Unruh*, VerwArch 92 (2001), 531 (532).

¹⁸⁰ Nach eigener Auskunft hat die Emschergenossenschaft 200 Mitglieder, siehe <http://www.eglv.de/emschergenossenschaft/ueber-uns/daten-und-fakten.html> (abgerufen am 25.01.2016).

¹⁸¹ Vgl. <http://www.eglv.de/emschergenossenschaft/ueber-uns.html> (abgerufen am 27.01.2016).

¹⁸² BGBl. I 1991, S. 405.

¹⁸³ Vgl. beispielsweise die Einrichtung des Genossenschaftsrates in § 16 EmscherGG NRW.

gend erschiene, die Emscher-genossenschaft in vorhandene Kategorien einordnen zu wollen.

(2) Der Regionalverband Ruhr

(a) Überblick

Der Regionalverband Ruhr¹⁸⁴ – ebenfalls mit Sitz in Essen – ist eine gemeindeübergreifende kommunale Organisation für die Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets. Er findet seine Grundlage im *Gesetz über den Regionalverband Ruhr*¹⁸⁵ (RVRG NRW) vom 03.02.2004. Er entwickelte sich aus dem 1920 gebildeten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und dem daraus hervorgegangenen Kommunalverband Ruhrgebiet.¹⁸⁶ Die Aufgaben des Verbands sind in § 4 RVRG NRW normiert und unterteilen sich in pflichtige und freiwillige Aufgaben. Zu den pflichtigen Aufgaben gehören gemäß § 4 Abs. 1 RVRG NRW die Wahrnehmung bestimmter Planungs-, Kultur-, Flächen-, Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungsaufgaben. Auf freiwilliger Basis kann der Verband weitere in § 4 Abs. 2 RVRG NRW enumerativ abschließend genannte Aufgaben übernehmen.

Der Regionalverband Ruhr ist gemäß § 2 Abs. 1 RVRG NRW Körperschaft des öffentlichen Recht der Selbstverwaltung durch seine Organe. Er ist ein Gemeindeverband und dient dem Gemeinwohl der Metropole Ruhr. Organe des Regionalverbands sind die Verbandsversammlung (das so genannte Ruhrparlament¹⁸⁷), der Verbandsausschuss und der Regionaldirektor.

Mit dem *Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr*¹⁸⁸ vom 12.05.2015 sind erhebliche – umstrittene¹⁸⁹ – Veränderungen in der Struktur des Regionalverbands Ruhr vorgenommen worden. So wurde unter anderem durch den neuen § 10 RVRG NRW die Direktwahl der Verbandsversammlung am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen ab dem Jahr 2020 eingeführt. Zusätzlich wurde gemäß § 14a RVRG NRW ein Kommunalrat geschaffen, der aus den Vorsitzenden der Vertretungen (d.h. aus den Oberbürgermeistern und Landräten) der Mitgliedskörperschaften besteht und als Bindeglied zwischen Verband und Mitgliedskörperschaften fungieren soll.

¹⁸⁴ Ausführlich hierzu siehe E.

¹⁸⁵ GVBl. NRW 2004, S. 96.

¹⁸⁶ *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 432.

¹⁸⁷ Vgl. <https://rvr-online.more-rubin1.de/> (abgerufen am 27.01.2016).

¹⁸⁸ GVBl. NRW 2015, S. 435.

¹⁸⁹ Vgl. LT-Ausschussprotokoll 16/781 sowie die Stellungnahmen 16/2409, 16/2411, 16/2420, 16/2424, 16/2440.

(b) *Abgrenzung*

Der Regionalverband Ruhr hat bundesweit eine einmalige Position inne. Das Ruhrgebiet kann – anders als viele andere Regionen – nicht nur auf eine, durch Bergbau und Strukturwandel gekennzeichnete, historisch einmalige Entwicklung zurückblicken, sondern verfügt aufgrund der Dichte der Agglomeration über viele tatsächliche Gemeinsamkeiten und eine gemeinsame Identität.¹⁹⁰ So verwundert es nicht, dass das Konzept einer einzigen Ruhrstadt, die mit über 5,1 Millionen Einwohnern die größte Stadt Deutschlands wäre, seit geraumer Zeit von vielen Seiten gefordert wird,¹⁹¹ aber auch auf große Vorbehalte trifft.¹⁹²

Der Regionalverband Ruhr muss spätestens seit der Gesetzesnovelle¹⁹³ im Jahr 2015 als sondergesetzliches Kooperationsgebilde eigener Art angesehen werden. Zwar lehnt sich seine innere Struktur (Verbandsversammlung, Regionaldirektor) an die eines Zweckverbandes an. Es bestehen jedoch mittlerweile gravierende Unterschiede zur Standardkonstruktion desselben, sodass eine Einordnung als sondergesetzlicher *Zweckverband* mittlerweile fehlgehen würde. Allein der Umstand, dass erstmals im Jahr 2020 das Ruhrparlament als Verbandsversammlung direkt gewählt werden soll, macht deutlich, dass nicht nur die bei einem Zweckverband im Vordergrund stehende gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung der Mitgliedskommunen, sondern vor allem die Repräsentation der im Verbandsgebiet lebenden Bürger begehrt wird. Die für einen Zweckverband schlechthin systemwidrige Direktwahl der Verbandsversammlung führt zu einer Schwerpunktverlagerung der Administration zur Politik. Das Legitimation vermittelnde Bezugsobjekt des Verbandes ist dann nicht mehr die ihrerseits demokratisch kontrollierte Mitgliedskommune, sondern der zur Direktwahl der Verbandsversammlung aufgerufene Bürger des Verbandsgebiets. Eine solche Konstruktion ist jedoch schlicht unvereinbar mit den Grundannahmen eines Zweckverbandes nach § 4 ff. GkG NRW. Dort ist eine Direktwahl der Verbandsversammlung in § 15 GkG NRW gerade nicht vorgesehen.

¹⁹⁰ Vgl. nur die Zusammenstellung bei *Willamowski/Nellen/Bourrée*, Ruhrstadt – die andere Metropole.

¹⁹¹ Siehe den Beschluss vom 25.01.2001 von Bündnis 90/Die Grünen im Bezirksverband Ruhr, abrufbar unter: <http://gruene-ruhr.de/2001/01/gruener-bezirk-ruhr-unterstuetzt-die-ruhrstadt/> (abgerufen am 27.01.2016). Vgl. ebenfalls die Bemühungen der Initiative Ruhr, unter: <http://www.initiative-ruhrstadt.de/> (abgerufen am 27.01.2016).

¹⁹² Vgl. v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 19 f.

¹⁹³ GVBl. NRW 2015, S. 435.

(3) Die Städteregion Aachen

(a) Überblick

Die Städteregion Aachen¹⁹⁴ ist ein mit Wirkung zum 21.10.2009 gegründeter Gemeindeverband, der aus der Stadt Aachen und den umliegenden Gemeinden des ehemaligen Kreises Aachen besteht.¹⁹⁵ Grundlage für die Städteregion Aachen ist das *Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen* (auch Aachen-Gesetz genannt).¹⁹⁶ Nach § 1 Abs. 1 des Aachen-Gesetzes bilden die vorgenannten Körperschaften eine neue Gebietskörperschaft. Mit der Schaffung der Städteregion Aachen wurde der Kreis Aachen aufgelöst und die Städteregion Aachen gemäß § 2 Abs. 1 Aachen-Gesetz als Rechtsnachfolgerin des Kreises Aachen festgelegt.¹⁹⁷

Die Städteregion Aachen lehnt sich systematisch an die Konstruktion des in der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) normierten Kreises an. So bestimmt § 3 Abs. 1 Aachen-Gesetz, dass die Städteregion Aachen die Rechtsstellung eines Kreises im Sinne von Art. 28 GG hat¹⁹⁸ und die für Kreise geltenden Vorschriften auf die Städteregion Aachen Anwendung finden, soweit durch das Aachen-Gesetz nichts anderes bestimmt ist. Gemäß § 3 Abs. 2 Aachen-Gesetz wird beispielsweise das Vertretungsorgan der Städteregion Aachen – angelehnt an den Kreistag – Städteregions-

¹⁹⁴ Umfassender *Jansen*, Die Städteregion Aachen, S. 63 ff.

¹⁹⁵ Die da wären Alsdorf, Baesweiler, Eschweiler, Herzogenrath, Monschau, Roetgen, Simmerath, Stolberg (Rhld.) und Würselen.

¹⁹⁶ GVBl. NRW 2008, S. 159.

¹⁹⁷ *Rehfeld/Mosemann*, Informationslogistik, in: v. Lucke, Verwaltungskultur, S. 36.

¹⁹⁸ Der materielle Gehalt dieser Vorschrift dürfte allerdings zweifelhaft sein, weil anscheinend fälschlicherweise davon ausgegangen wird, durch schlichte landesgesetzliche Anordnung („Kreis im Sinne des Art. 28 GG“) ein bundesverfassungsrechtlich gewährtes Schutzniveau erreichen zu können. Es ist indes nicht alles Kreis im Sinne von Art. 28 GG, was der Landesgesetzgeber hierzu erklärt. *Meyer*, LKV 2005, 233 (236) fragt zu Recht: „Handelt es sich bei den neuen Gebilden überhaupt um Kreise?“ und verweist auf ein Begriffsverständnis, das bei Inkrafttreten des Grundgesetzes klar umrissen war und materielle Voraussetzungen enthält. Die Begründung zum Entwurf des Aachen-Gesetzes geht zwar – ohne dies näher zu begründen – davon aus, dass die materiellen Voraussetzungen der Klassifizierung der Städteregion Aachen als Kreis im Sinne von Art. 28 GG vorliegen, siehe LT-Drs. 14/5556, S. 34. Für die Beurteilung der Frage, ob dies zutrifft, ist die landesgesetzliche Anordnung („Kreis im Sinne des Art. 28 GG“) jedoch völlig unerheblich – mithin überflüssig.

tag genannt, während der gewählte Hauptverwaltungsbeamte – angelehnt an den Landrat – Städteregionsrat genannt wird.¹⁹⁹

Die Aufgabenverteilung zwischen der Stadt Aachen und der Städteregion Aachen ist nach § 6 Abs. 1 Aachen-Gesetz in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen den beiden Gebietskörperschaften zu regeln. Gemäß § 6 Abs. 3 Aachen-Gesetz ist für Aufgaben, die nach Inkrafttreten des Aachen-Gesetzes ausschließlich der Kreisebene und nicht auch den Großen und Mittleren kreisangehörigen Städten zugewiesen werden, die Städteregion Aachen für das gesamte Gebiet der Städteregion (d.h. inklusive der Stadt Aachen) zuständig. Diese Aufgaben können auf Verlangen der Stadt Aachen wieder in ihre Zuständigkeit gelangen. Erforderlich ist hierzu eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Zwischen Stadt und Städteregion Aachen ist es wegen unterschiedlicher Vorstellungen bezüglich der Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten in der Anfangsphase zu Unstimmigkeiten und Konflikten gekommen,²⁰⁰ die erst durch ein Grundsatzpapier²⁰¹ im Jahr 2012 entschärft werden konnten.²⁰² Einigkeit besteht zwischen Stadt und Städteregion Aachen jedoch darin, dass Aufgaben der staatlichen Mittelbehörden, zum Beispiel die Schulaufsicht, auf die Städteregion übertragen werden sollen.²⁰³ Gelingen ist dies bisher noch nicht.²⁰⁴

¹⁹⁹ Zu den Organen der Städteregion Aachen vgl. *Jansen*, Die Städteregion Aachen, S. 134 ff.

²⁰⁰ *Rehfeld/Mosemann*, Informationslogistik, in: v. Lucke, Verwaltungskultur, S. 39.

²⁰¹ Abrufbar unter: http://www.aachen.de/de/stadt_buerger/aktuell/papier_stadt_staedteregion.pdf (abgerufen am 28.01.2016).

²⁰² Vgl. den Bericht in der Aachener Zeitung vom 26.09.2012, abrufbar unter: <http://www.aachener-zeitung.de/lokales/eifel/philipp-und-etschenberg-legen-streit-um-kompetenzen-bei-1.446633> (abgerufen am 28.01.2016).

²⁰³ Vgl. die gemeinsame Stellungnahme von Stadt und Städteregion Aachen anlässlich der Evaluierung des Städteregion-Aachen-Gesetzes im Mai 2014, S. 11, abrufbar unter: <http://epflicht.ulb.uni-bonn.de/urn/urn:nbn:de:hbz:5:2-61819> (abgerufen am 28.01.2016). Siehe zudem den Bericht der Aachener Zeitung vom 09.04.2015, abrufbar unter: <http://www.aachener-zeitung.de/lokales/staedteregion-aachen/die-staedteregion-will-kuenftig-mehr-entscheiden-duerfen-1.1065531> (abgerufen am 28.01.2016).

²⁰⁴ Anders ist dies zum Beispiel bei der Region Hannover, der gemäß § 9 des Gesetzes über die Region Hannover (GVBl. Nds. 2001, S. 348) deutlich differenziertere Aufgabenkomplexe von der Landesebene zugewiesen wurden.

(b) Abgrenzung

Die Städteregion Aachen weist eine einmalige innere Struktur auf, die nicht frei von Widersprüchen ist.²⁰⁵ Begründet liegt dies darin, dass die Intention zur Bildung der Städteregion Aachen darin bestand, die Zusammenarbeit der Mitgliedskommunen in einem Gemeindeverband so weit wie möglich zu fördern und dabei gleichzeitig den Status der Stadt Aachen als kreisfreie Stadt so wenig wie möglich zu tangieren.²⁰⁶ Ein solches Ansinnen stellt bei Betrachtung der regulär verfügbaren Ausgestaltungsmöglichkeiten kommunaler Institutionen einen klassischen Zielkonflikt dar.

Möglich war die Realisierung dieses Ansinnens – da eine engere und öffentlichkeitswirksamere Zusammenarbeit als in einem Zweckverband beabsichtigt war²⁰⁷ – nur durch Schaffung einer neuen Gebietskörperschaft *sui generis*. Die Städteregion Aachen ist daher kein Kreis im Sinne der nordrhein-westfälischen Kreisordnung. Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass § 3 Abs. 1 S. 2 Aachen-Gesetz die subsidiäre Geltung der Kreisordnung anordnet, was nicht nötig wäre, wenn die Städteregion Aachen als Kreis im Sinne der Kreisordnung anzusehen wäre. Unerheblich ist insoweit, dass § 3 Abs. 1 S. 1 Aachen-Gesetz die Städteregion Aachen als Kreis im Sinne von Art. 28 GG zu normieren versucht.

Dass die Städteregion Aachen kein Kreis ist, ergibt sich schließlich aus der Kreisfreiheit der Stadt Aachen, wie sie in § 4 Abs. 1 Aachen-Gesetz explizit normiert ist. Die Stadt Aachen ist demnach nicht kreisangehörig, sondern *regionsangehörig*,²⁰⁸ weil eine kreisfreie Stadt schlechthin nicht Teil eines Kreises sein kann. Mit dem Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen hat daher die *Region* als neuer Terminus Eingang in die Rechtssprache des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts gefunden. Ob und wie sich dieser Terminus weiterentwickeln wird, darf angesichts der fortwährenden Diskussion über die Vorschriften des Aachen-Gesetzes mit Spannung beobachtet werden. Sicher ist jedoch, dass bekannte kommunalrechtliche Pfade mit der Etablierung der Städteregion verlassen worden sind.²⁰⁹

²⁰⁵ Vgl. LT-Stellungnahme 14/1765, S. 2.

²⁰⁶ LT-Drs. 14/5556, S. 35.

²⁰⁷ Zumal es im bestehenden Gebiet von 2004 bis 2009 bereits einen Zweckverband als Vorläufer der Städteregion Aachen gab, siehe nur LT-Stellungnahme 14/1745.

²⁰⁸ *Rehfeld/Mosemann*, Informationslogistik, in: v. Lucke, Verwaltungskultur, S. 36.

²⁰⁹ Vgl. *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 11.

c) Autoritativ verfügte interkommunale Zusammenarbeit mit Einräumung einer Rechtsformwahlmöglichkeit

aa) Systematik

Das Land verfügt als dritte Variante auch über die Möglichkeit, zwischen der Anordnung der regionalen Zusammenarbeit und der konkreten Form derselben zu differenzieren. So kann der Gesetzgeber autoritativ festlegen, dass eine Form der regionalen Zusammenarbeit zwischen bestimmten Kommunen stattzufinden habe. Die konkrete Ausgestaltung überlässt er dabei jedoch der kommunalen Ebene.

bb) Beispiel: Die Zusammenarbeit im Öffentlichen Personennahverkehr

Ein autoritativ verfügter Zusammenschluss mit Einräumung einer (begrenzten) Rechtsformwahlmöglichkeit findet sich beispielsweise in § 5 ÖPNVG NRW. Dort wird angeordnet, dass die im Gesetz nachfolgend genannten Körperschaften entweder einen Zweckverband *oder* eine in § 5a ÖPNVG NRW normierte gemeinsame Anstalt bilden.²¹⁰ Das Gesetz beschränkt sich hierbei also nur auf die Festlegung, dass eine regionale Zusammenarbeit im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs stattzufinden habe. In welcher Form die Kommunen dies tun, können sie in begrenztem Rahmen selbst entscheiden.²¹¹

²¹⁰ Wobei zu beachten ist, dass die in § 5a ÖPNVG NRW normierte gemeinsame Anstalt im Wesentlichen der Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 114a GO NRW gleicht.

²¹¹ Ähnlich auch die Bestimmungen in §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 HessBallrG; Vgl. hierzu *Wickel*, DÖV 2001, 837 (841).

D. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

I. Art. 28 Abs. 2 GG als Staatsfundamentalnorm

1. Grundlegendes

Art. 28 Abs. 2 GG statuiert als Staatsfundamentalnorm²¹² ein verfassungsrechtliches²¹³ Aufbauprinzip der „Demokratie von unten nach oben“.²¹⁴ Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden hat dabei unter anderem subjektiv-rechtlichen Charakter.²¹⁵ Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht mit der Kommunalverfassungsbeschwerde²¹⁶ nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 91 ff. BVerfGG die Möglichkeit offen, vor dem Bundesverfassungsgericht – oder wenn das Landesrecht dies in Bezug auf Landesgesetze vorsieht: nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b a.E. GG ausschließlich vor dem Landesverfassungsge-

²¹² Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 33.

²¹³ Unterhalb des Verfassungsrechts spielen selbstredend einfachgesetzliche Normierungen eine große Rolle. Hinzu kommt die europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (ECLS), die für die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Zustimmungsgesetz vom 22.01.1987 (BGBl. II 1987, S. 65) bindendes Völkerrecht darstellt, vgl. hierzu Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 6 f. sowie Knemeyer, Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Die bestehende völkerrechtliche Bindung ist jedoch keine verfassungsrechtliche Voraussetzung und erfährt in der vorliegenden Arbeit daher keine vertiefte Würdigung.

²¹⁴ BVerfGE 79, 127 (149); Vgl. auch Art. 11 Abs. 4 BayLVerf, wo dieses Prinzip wortwörtlich verankert ist.

²¹⁵ Vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 56.

²¹⁶ Zur Rechtsnatur der Kommunalverfassungsbeschwerde vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 13 Nr. 8a Rn. 3 sowie Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, Rn. 268; Siehe ebenfalls Hoppe, DVBl. 1995, 179 ff.

richt²¹⁷ – eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung geltend zu machen.

2. Funktionen

a) *Verwaltungsorganisatorische Funktion*

Die kommunale Selbstverwaltung hat zunächst eine verwaltungsorganisatorische Funktion.²¹⁸ Wie durch die Stellung des Art. 28 Abs. 2 GG gleich hinter Art. 28 Abs. 1 GG deutlich wird, geht die Verfassung von verschiedenen Ebenen aus, die Staatsgewalt ausüben und daher vom Grundgesetz jedenfalls in den Grundzügen homogenisiert werden müssen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände stellen insoweit als Stufe der kommunalen Selbstverwaltung²¹⁹ eine dritte Ebene nach Bund und Ländern dar. Dabei ist eine verfassungs- und verwaltungsorganisatorische Blickrichtung einzunehmen, denn unstreitig stellen Gemeinden und Gemeindeverbände als Teile der Länder keine dritte Staatsebene im staatsorganisationsrechtlichen Sinne dar.²²⁰ Sie sind dennoch „als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück *Staat*“²²¹ und daher nicht unabhängig vom staatlichen Gesamtgefüge aus zu betrachten.²²² Folgerichtig durchbricht die grundgesetzliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung die Verfassungshoheit der Länder, indem sie als Durchgriffsnorm unmittelbar gilt.²²³ Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verbürgt insoweit Dezentralität²²⁴ und Subsidiarität,²²⁵ dies auch deshalb, weil die kommunale Ebene als Hauptverwaltungs-

²¹⁷ So die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen aufgrund der zum Verfassungsgerichtshof NRW zugelassenen Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 4 LVerf NRW i.V.m. § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW.

²¹⁸ Vgl. *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 40.

²¹⁹ *Schmidt-Eichstaedt*, KommJur 2009, 249 (252).

²²⁰ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 34; Vgl. ebenfalls *Waldhoff*, in: HdBStR V, § 116 Rn. 18; BVerfGE 39, 96 (109); 86, 148 (215);

²²¹ BVerfGE 73, 118 (191).

²²² *Schmidt-Aßmann/Röhl*, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Kap. (Kommunalrecht), Rn. 8; *Bäumerich*, Güterichter und Mediatoren im Wettbewerb, S. 168 f.

²²³ *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, SK GG, Art. 28 Rn. 24.

²²⁴ Vgl. auch den Begriff der *dezentralen Konzentration*, entnommen von *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 35.

²²⁵ *Möller*, Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, S. 159 ff. Die Subsidiarität lässt sich dabei sowohl der verwaltungsorganisatorischen, als auch der politisch-demokratischen Funktion zuordnen.

stufe²²⁶ bei Weitem den meisten direkten behördlichen Rechtsverkehr mit der Bürgerschaft hat.²²⁷

b) Politisch-demokratische Funktion

Der kommunalen Selbstverwaltung kommt zusätzlich eine politisch-demokratische Funktion zu.²²⁸ Durch das Aufbauprinzip der Demokratie von unten nach oben und die darin zum Ausdruck kommende Subsidiarität wird ein Stück vertikaler Gewaltenteilung abgesichert.²²⁹ Es sollen diejenigen zur Klärung der örtlichen Angelegenheiten berufen sein, die durch räumliche und sachliche Nähe am ehesten befähigt sind, sachkundig über sie zu entscheiden. Dabei spielt der Gedanke der bürgerschaftlichen²³⁰ Aufgabenerledigung eine übergeordnete Rolle. „Gemeinden sind die eigentlichen Keimzellen des menschlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Lebens. Sie verkörpern (...) den kleinsten selbständigen Raum im Gebäude des Staates, (...) sind seit Jahrhunderten die ‚Heerlager‘ der Kultur, (...) die Stätten des so genannten ‚Fortschritts‘“.²³¹ Kommunalpolitik zeichnet sich daher nicht zufällig dadurch aus, dass sie von den jeweiligen Gesetzeswerken der Länder weit überwiegend als ehrenamtliche Tätigkeit²³² ausgestaltet ist.²³³ Dem

²²⁶ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 40.

²²⁷ Vgl. zu den nordrhein-westfälischen Gemeindekategorien, die sich auf die Zuständigkeiten im Einzelfall auswirken Hellerman, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 45.

²²⁸ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 40.

²²⁹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 18 f.

²³⁰ Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 28 Rn. 36; Oebbecke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 57 ff.

²³¹ Diesen Idealfall beschreibt Tamms, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Raumordnung, S. 9.

²³² Der Begriff der ehrenamtlichen Tätigkeit ist im Kommunalrecht doppeldeutig. Er betrifft sowohl eine Mitwirkung an kommunalen Aufgabenerledigungen (z.B. die Tätigkeit als Wahlhelfer) als auch die Mitarbeit in kommunalen Gremien. Unter *ehrenamtliche Tätigkeit* im Sinne von z.B. § 28 GO NRW oder Art. 19 GO BY wird jedoch nur der erstgenannte Fall subsumiert, vgl. Geiger, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 28 Anm. 2. Nicht überzeugend ist es daher, ehrenamtlich übernommene Ämter in kommunalen Gremien unter die Vorschriften der Gemeindeordnung über ehrenamtliche Tätigkeiten zu subsumieren, wie es Geis, Kommunalrecht, § 10 Rn. 86 tut. Damit einher ginge beispielsweise gemäß § 29 Abs. 1 GO NRW, dass ein wichtiger Grund vorliegen müsste, um von einem Amt, beispielsweise als Mitglied einer kommunalen Vertretung, zurückzutreten. Dies wäre aus meiner Sicht evident verfassungswidrig.

²³³ Zu bestehenden Professionalisierungsüberlegungen vgl. Reiser, Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik.

liegt die Prämisse zugrunde, dass die in einer städtischen oder dörflichen Gemeinschaft lebenden Menschen das natürliche Bestreben eint, die als gemeinsame Aufgaben vorgefundenen örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung, mit eigenen Mitteln und ohne überörtliche Bevormundung zu regeln. Intendiert ist partizipative²³⁴ und antibürokratische²³⁵ Verwaltung aus eigener Legitimation, die Bürgernähe, Überschaubarkeit, Flexibilität und Spontaneität verbindet.²³⁶

3. Historische Hintergründe

Erscheinungsformen kommunaler Selbstverwaltung lassen sich seit dem Mittelalter feststellen.²³⁷ Mit der steigenden Bedeutung des Fernhandels nahmen Wohlstand und Ansehen der in den Städten beheimateten Kaufleute zu. Die Herrschaft des Stadtherrn, der über Recht und Verwaltung im städtischen Bereich allein bestimmte, erschien den selbstbewusster und eigenständiger werdenden Kaufleuten zunehmend als unangemessen und unpassend.²³⁸ Folgerichtig wurde zunächst in den größeren Städten das Recht auf Selbstverwaltung dem Stadtherrn abgerungen oder von ihm verliehen.²³⁹ Das Selbstverwaltungsrecht²⁴⁰ hing hierbei häufig mit der Verleihung des Stadtrechts²⁴¹ zusammen.²⁴²

Allzuständigkeit wurde den Gemeinden nach den Stein-Hardenbergschen Reformen²⁴³ in der preußischen Städteordnung von 1808 eingeräumt.²⁴⁴ Ziel war, die vom Absolutismus zurückgedrängte Eigenständigkeit der Gemeinden wiederherzustellen.²⁴⁵ In der Paulskirchenverfassung von 1849 hat die kommunale Selbstverwaltung in § 184 Erwähnung gefun-

²³⁴ Vgl. BVerfGE 11, 266 (275); 79, 127 (149); 107, 1 (12).

²³⁵ Wallerath, DÖV 2011, 289 (292) m.w.N.

²³⁶ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 40; Schmidt-Aßmann/Röhl, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Kap. (Kommunalrecht), Rn. 8.

²³⁷ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 2.

²³⁸ Pohl, FG v. Unruh, S. 4.

²³⁹ Droege, in: Jeserich/Pohl/v. Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, S. 180.

²⁴⁰ Vgl. zur englischen Entwicklung des *selfgovernment* auch Weber, Politik als Beruf, S. 3.

²⁴¹ Vgl. hierzu grundlegend *Mitteis*, Über den Rechtsgrund des Satzes „Stadtluft macht frei“.

²⁴² Pohl, FG v. Unruh, S. 4.

²⁴³ Vgl. zu ihnen *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, § 7, insbesondere ab Rn. 234.

²⁴⁴ BVerfGE 79, 127 (146); Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 2.

²⁴⁵ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 32.

den, in der als *Grundrechte jeder Gemeinde* insbesondere die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter und die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortpolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates, festgelegt sind. Die Weimarer Reichsverfassung garantiert Gemeinden – und erstmals auch Gemeindeverbänden – in Art. 127 das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze. Auffällig und aussagekräftig ist hierbei die Position der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Grundrechtsteil der Weimarer Reichsverfassung.²⁴⁶

4. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden

a) Schutzdimensionen

Art. 28 Abs. 2 GG legt fest, dass den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Aus diesem Gedanken werden in aller Regel drei verschiedene Schutzdimensionen entwickelt.²⁴⁷

aa) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie

Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie sichert den Bestand des Rechtsinstituts Gemeinde. Institutionalisierte Gemeinden müssen von Verfassungswegen als Basis des Verwaltungsaufbaus²⁴⁸ existieren. Rechtsfähigkeit und Gebietshoheit sind hierfür Voraussetzungen und daher von der institutionellen Rechtssubjektsgarantie umfasst.²⁴⁹

Der institutionellen Rechtssubjektsgarantie wird hierbei beschränkt-individuelle Wirkung beigemessen.²⁵⁰ Ein absoluter Schutz gegen Auflösungen oder Veränderungen des Gebietsbestands, zum Beispiel im Rahmen kommunaler Gebietsreformen²⁵¹ in den Ländern, besteht für die einzelne Gemeinde nicht. Ihr stehen in einem solchen Fall jedoch – und darin kommt

²⁴⁶ Knemeyer, LKV 1991, 49 (51).

²⁴⁷ Siehe nur Stern, Staatsrecht I, S. 409; Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 41 ff.; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 52 ff.

²⁴⁸ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 41.

²⁴⁹ BVerfGE 82, 310 (314).

²⁵⁰ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 41; ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (639).

²⁵¹ Vgl. zu ihnen Werner, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern, S. 27 ff. sowie Dietlein/Thiel/Manns/Höhlein, Zwangsfusion von Gemeinden - eine Bestandsaufnahme der aktuellen Gebietsreformen in Rheinland-Pfalz.

der Subjektstatus der Gemeinde zum Ausdruck²⁵² – umfassende Anhörungsrechte gegenüber dem eingreifenden Gesetzgeber zu. Der Gesetzgeber ist insoweit angehalten, die Neugliederungsmaßnahme nach sorgfältiger Abwägung und frei von willkürlichen Überlegungen nur aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls zu verwirklichen. Andererseits – und dies zeigt den institutionellen Charakter – kommt hierin eine im Vergleich zu klassischen Individualgrundrechten eher dünne verfassungsgerichtliche Kontroll-dichte zum Vorschein.²⁵³

Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie verbindet insoweit verschiedene Denkrichtungen rechtssystematischer Gewährleistungen. Einerseits wirkt sie institutionell und damit anti-individuell. Andererseits wirkt sie individuell und damit anti-institutionell. Dieses besonders bei kommunalen Gebietsreformen strapazierte Gewährleistungskonstrukt ist zwingende Folge der unterschiedlichen Funktionszuschreibungen.²⁵⁴

bb) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie

Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie sichert den materiellen Gehalt der kommunalen Selbstverwaltung. Garantiert ist die „Einrichtung ‚Kommunale Selbstverwaltung‘“²⁵⁵. Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie enthält insoweit die verpflichtenden Kernvorgaben²⁵⁶ (u.a. Allzuständigkeit, Eigenverantwortlichkeit),²⁵⁷ die unschwer dem Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 GG entnommen werden können.

Durch die objektive Rechtsinstitutionsgarantie bezweckt das Grundgesetz einen wirksamen Schutz vor Aushöhlung des intendierten Staats- und Verwaltungsaufbaus. Es soll nicht nur darum gehen, die Gemeinde pro for-

²⁵² Vgl. NVwZ-RR 2015, 761 (761): Die Anhörung dient vornehmlich der Unterrichtung des Gesetzgebers und als dessen Entscheidungsgrundlage im Rahmen der von ihm durchzuführenden Abwägung. Sie ist daneben geboten, um die kommunalen Gebietskörperschaften *nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns werden zu lassen*.

²⁵³ Vgl. *Erlenkämper*, NVwZ 1998, 354 (355); *ThürVerfGH*, NVwZ-RR 1997, 639; *SächsVerfGH*, LKV 1997, 253; BVerfGE 79, 127 (154); 110, 370 (400).

²⁵⁴ Siehe D. I. 2.

²⁵⁵ BVerfGE 76, 107 (119); *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 41; Nicht eindeutig *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 55, der „Das Was und Wie“ geschützt sieht.

²⁵⁶ Vgl. *Meyer*, NVwZ 2001, 766 (767), der in der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie einen Schwerpunkt des Art. 28 Abs. 2 GG erkennt.

²⁵⁷ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 44.

ma als existierende Institution zu sichern, ihr soll vielmehr ein tatsächliches Selbstverwaltungsrecht²⁵⁸ zukommen.

cc) Subjektive Rechtsstellungsgarantie

Schließlich sichert die subjektive Rechtsstellungsgarantie als Rechtsdurchsetzungsgarantie²⁵⁹ den Rechtsschutz gegenüber Verletzungen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ab.²⁶⁰ Sie schließt die Lücke, die durch das herrschende Verständnis entsteht, dass Gemeinden keine Grundrechtsträger im Sinne von Art. 19 Abs. 3 GG sind.²⁶¹ Im Zentrum des gemeindlichen Rechtsschutzes steht die kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 91 ff. BVerfGG,²⁶² die in Nordrhein-Westfalen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b a.E. GG i.V.m. Art. 75 Nr. 4 LVerf NRW, § 52 Abs. 1 VerfGHG NRW vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens zu erheben ist. Aus der subjektiven Rechtsstellungsgarantie als verfassungsmäßiges subjektives Recht²⁶³ sind darüber hinaus instanzgerichtliche, einfache Anfechtungs-, Unterlassungs-, Verpflichtungs- und Leistungsklagemöglichkeiten abzuleiten.²⁶⁴

b) Verpflichtungsadressaten

Art. 28 Abs. 2 GG verpflichtet alle Träger deutscher²⁶⁵ öffentlicher Gewalt, mithin Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung in Bund und Ländern.²⁶⁶ Die Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet einen Rundumschutz,²⁶⁷ sie wirkt horizontal und vertikal.

²⁵⁸ Vgl. BVerfGE 103, 332 (366).

²⁵⁹ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 45; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 45.

²⁶⁰ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 56; *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 45.

²⁶¹ BVerfGE 45, 63 (78); 61, 82 (100); *Remmert*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 46.

²⁶² *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 45

²⁶³ *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 91 Rn. 14.

²⁶⁴ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 45

²⁶⁵ Zur fehlenden Europafestigkeit der kommunalen Selbstverwaltung vgl. nur *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 8; *Knemeyer*, BayVBl. 2000, 449.

²⁶⁶ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 57.

²⁶⁷ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 57.

Durch Art. 28 Abs. 2 GG werden vertikal sowohl überörtliche²⁶⁸ Gebietskörperschaften wie Kreise als auch öffentlich-rechtlich organisierte Kooperationsgebilde wie Regionalverbände verpflichtet. Horizontal verpflichtet Art. 28 Abs. 2 GG auch Gemeinden. Ausprägungen dieser horizontalen Wirkung finden sich beispielsweise im baurechtlichen Gebot interkommunaler Rücksichtnahme aus § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB²⁶⁹ oder dem gemeindewirtschaftsrechtlichen Rücksichtnahmegebot aus § 107 Abs. 3 u. 4 GO NRW.²⁷⁰

c) Normexegese

aa) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

(1) Funktion des Örtlichkeitsprinzips

(a) Exkludierende Funktion

Aus der in Art. 28 Abs. 2 GG getroffenen Normierung, dass Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln, kann zunächst negativ entnommen werden, dass ein allgemeines politisches Mandat der Gemeinden nicht besteht.²⁷¹ Art. 28 Abs. 2 GG hat insoweit exkludierende Funktion. Eine gemeindliche Zuständigkeit für allgemeine Politik²⁷² oder andere Angelegenheiten, die als überörtlich zu qualifizieren sind, besteht nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht.

(b) Inkludierende Funktion

Im Vordergrund steht derweil die inkludierende Funktion der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Mit der Gewährleistung, dass Angelegenheiten

²⁶⁸ Dabei soll es vorliegend nicht darauf ankommen, dass auch Kreise als Kommunen angesehen werden und die Geltung von Art. 28 Abs. 2 GG zwischen Gemeinde und Kreis auch als interkommunale Geltung bezeichnet wird (*Knemeyer/Wehr*, *VerwArch* 92 (2001), 317 (329)). Für das vorliegende Verständnis von Vertikalität und Horizontalität ist vielmehr entscheidend, ob oberhalb der gemeindlichen Zuständigkeit eine weitere, ein größeres Gebiet umfassende, Zuständigkeit für öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit existiert.

²⁶⁹ Vgl. BVerwGE 117, 25 (32); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 57; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rn. 22.

²⁷⁰ Vgl. *Söbbeke*, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 107 Anm. 8.

²⁷¹ BVerfGE 8, 122 (134); *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, 321 (323); Vgl. auch *Huber*, NVwZ 1982, 662.

²⁷² *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 46.

der örtlichen Gemeinschaft in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen, wird jedenfalls ein Wirkungsbereich der gemeindlichen Bürgerschaft mit verfassungsrechtlichem Schutz versehen.

(2) Verfassungsunmittelbare Aufgabendefinition

Art. 28 Abs. 2 GG enthält eine verfassungsunmittelbare Aufgabendefinition,²⁷³ die nunmehr maßgeblich von der Rastede-Entscheidung²⁷⁴ beeinflusst wurde. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [sind] diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.“²⁷⁵ Erforderlich ist, dass die Angelegenheiten „den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und Wohnen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“²⁷⁶ Auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es nicht an.²⁷⁷

Aufgrund der strukturellen Unterschiede, die sich allein aus der Spanne potenzieller Einwohnerzahlen von Gemeinden ergeben,²⁷⁸ existiert kein all-

²⁷³ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 47.

²⁷⁴ BVerfGE 79, 127 ff.

²⁷⁵ BVerfGE 8, 122 (134); 50, 195 (201); 52, 95 (120).

²⁷⁶ BVerfGE 79, 127 (151 f.); 110, 370 (400).

²⁷⁷ Aufgegeben wurde mit der Rastede-Entscheidung daher die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die als Forderung enthielt, die jeweilige Aufgabe müsse von der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden können, vgl. *Knemeyer/Wehr*, VerwArch 92 (2001), 317 (330).

²⁷⁸ So hatte zum 31.12.2013 die größte Gemeinde Nordrhein-Westfalens, Köln, 1.036.253 Einwohner, während die kleinste Gemeinde Nordrhein-Westfalens, Dahlem (Nordeifel), auf 4.097 Einwohner kam (Quelle: Landesdatenbank NRW, abrufbar unter <https://www.lan-desdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online>; abgerufen am 07.02.2016). Nordrhein-Westfalen verfügt im Ländervergleich jedoch über recht bevölkerungsreiche Gemeinden. Anders stellt sich die Situation z.B. in Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein dar. So zählt die schleswig-holsteinische Gemeinde Gröde gerade einmal neun Gemeindeeinwohner (Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, abrufbar unter <https://www.s-tatistik-nord.de/daten/bevoelkerung-und-gebiet/bevoelkerungsstand-und-entwicklung/dokumentensicht/163/produkte-1/> (abgerufen am 07.02.2016). Nach § 54 GO SH tritt bei Gemeinden, die 70 oder weniger Einwohner haben, eine aus allen Bürgern bestehende Bürgerversammlung an die Stelle einer Gemeindevertretung, was von Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG ausdrücklich zugelassen wird. Insofern überzeugt Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 39 mit der Aussage nicht, dass die Vorschriften über die Gemeindeversammlung in allen Ländern abgeschafft worden seien und Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG obsolet geworden sei. Im Übrigen gilt, dass selbst für den Fall, dass alle Länder die Gemeindeversammlung aufgrund erfolgter Gebietsreformen abschaffen

gemein feststehender Kreis gemeindlicher Aufgaben.²⁷⁹ Ein Wandel in den sozialen, wirtschaftlichen, technischen oder ökologischen Rahmenbedingungen kann daher Auswirkungen auf die Beurteilung der Frage haben, ob eine Aufgabe als örtlich oder überörtlich einzuordnen ist.²⁸⁰ Aus dem Zweck des Art. 28 Abs. 2 GG, bürgerschaftliches Engagement in der Gemeinde zu ermöglichen²⁸¹ und zu fördern, kann jedoch geschlossen werden, dass der Schutzgehalt der kommunalen Selbstverwaltung jedenfalls dann betroffen ist, wenn den zur Selbstverwaltung berufenen Gemeindebewohnern ausschließlich oder weit überwiegend nur sie betreffende Angelegenheiten entzogen werden. Die Existenz von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft begründet die Kompetenz der Gemeinde, sich dieser Aufgaben anzunehmen, es entsteht gemeindliche Verbandskompetenz.²⁸² Diese ist prima facie auf alle örtlichen Angelegenheiten zu beziehen, die Gemeinde ist insoweit allzuständig,²⁸³ es bedarf keines besonderen Kompetenztitels für die Gemeinde, um bislang unbesetzte Aufgaben in ihrem Bereich an sich zu ziehen.²⁸⁴

bb) Eigenverantwortlichkeit

(1) Definition

Der von Art. 28 Abs. 2 GG normierte Aufgabenbereich ist von der Gemeinde *eigenverantwortlich* zu regeln. Eigenverantwortlichkeit bedeutet die grundsätzliche Entschließungsfreiheit der Gemeinde, die ihrer Verbandskompetenz unterliegende Aufgabe ohne staatliche Einflussnahme oder Bevormundung so zu erfüllen, wie dies – im Rahmen der Rechtsordnung – ihrem Gestaltungswillen entspricht.²⁸⁵ Dies kann freilich auch bedeuten, eine bestimmte Tätigkeit nicht als Aufgabe anzusehen und sich ihrer nicht anzunehmen.

sollten, Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG eine Reservefunktion behielte, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich künftig ein Bedürfnis nach Gemeindeversammlungen ergibt.

²⁷⁹ BVerfGE 110, 370 (401).

²⁸⁰ Vgl. *Dietlein*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 1 Rn. 181.

²⁸¹ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 47.

²⁸² Vgl. auch *Gern*, NVwZ 1991, 1147.

²⁸³ Siehe hierzu u.a. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 50; Vgl. zudem Art. 4 Nr. 2 ECLS.

²⁸⁴ BVerfGE 83, 363 (385).

²⁸⁵ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 52; *RhPfVerfGH*, DÖV 1983, 113 (113).

(2) Gemeindehoheiten

(a) Allgemeines

Genähert wird sich den einzelnen Modalitäten der Eigenverantwortlichkeit über so genannte Gemeindehoheiten, zu denen mit leichten Variationen jedenfalls materiell²⁸⁶ die im Folgenden aufgeführten Kompetenzen gehören. Sie machen den Wesenskern²⁸⁷ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus, sollten jedoch nicht als Kompetenzblöcke²⁸⁸ oder kompetenzkonstituierende²⁸⁹ Elemente missverstanden werden. Sie stellen vielmehr typisierte Ausprägungen dar, die bei einer Vielzahl praktischer Konfliktfälle relevant werden.

(b) Ausprägungen

(aa) Gebietshoheit

Die Gebietshoheit bezeichnet das Recht, im Gebiet der Kommune Hoheitsgewalt gegenüber jedermann auszuüben.²⁹⁰ Die als Gebietskörperschaften²⁹¹ organisierten Gemeinden unterscheiden sich damit grundlegend von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie den öffentlich-rechtlichen Verbands-, Real- oder Personalkörperschaften.²⁹²

(bb) Organisationshoheit

Als Organisationshoheit wird die Befugnis bezeichnet, die innere Verwaltungsorganisation nach eigenem kommunalpolitischen Ermessen auszugestalten.²⁹³ Umfasst ist das Recht, Verfahrensabläufe und Entscheidungszuständigkeiten selbst festzulegen.²⁹⁴ Hiernach können Gemeinden grundsätzlich nach eigenem Ermessen Behörden, Einrichtungen und Dienststellen

²⁸⁶ So werden manche im Folgenden als Gemeindehoheiten dargestellte Kompetenzen als Unterfälle anderer Gemeindehoheiten aufgefasst. Andererseits werden auch weitere Gemeindehoheiten aufgeführt, die hier nicht genannt werden. Dies hat indes keine materiell-rechtlichen Auswirkungen.

²⁸⁷ Nierhaus, LKV 2005, 1 (3).

²⁸⁸ Schmidt-Aßmann, in: FS BVerfG II, S. 821; Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53.

²⁸⁹ Tettinger, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 31.

²⁹⁰ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 101.

²⁹¹ Vgl. § 1 Abs. 2 GO NRW.

²⁹² Vgl. zu ihnen Maurer/Waldhoff, Allg. VerwR, § 23 Rn. 36 ff.

²⁹³ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53; Grundlegend Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit.

²⁹⁴ BVerfGE 91, 228 (236); 119, 331 (362).

errichten, ändern und aufheben, diese ausstatten, beaufsichtigen und Steuerungsmechanismen festlegen.²⁹⁵ Dies gilt auch für Aufgaben, die den Kommunen als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder staatlichen Auftragsangelegenheiten zugewiesen worden sind.²⁹⁶ Ein gewisser organisatorischer Freiraum²⁹⁷ muss jedenfalls gewährleistet sein. Von der Organisationshoheit umfasst ist jedoch ausdrücklich nur die *innere* Verwaltungsorganisation. Die *äußere* Grundstruktur der Gemeinden muss selbstredend vom Landesgesetzgeber festgelegt werden können.²⁹⁸

(cc) Speziell: Die Kooperationshoheit

(1) Allgemeines

Unter Kooperationshoheit wird die Befugnis verstanden, darüber „zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden.“²⁹⁹ Der kooperativen Wahrnehmung eröffnet sind grundsätzlich alle kommunalen Aufgaben, auch wenn es sich nicht um Selbstverwaltungsaufgaben handelt.³⁰⁰ Nicht gewährleistet ist jedoch ein wie auch immer geartetes Recht zur Findung und Gründung eigener Kooperationsformen.³⁰¹ Der Staat ist daher gehalten, einen hinreichenden Kanon an Kooperationsformen zur Verfügung zu stellen.³⁰² Die Kooperationshoheit wird größtenteils als Unterfall der Organisationshoheit angesehen.³⁰³ Sie stellt die für die verfassungsrechtliche Beurteilung der inter-

²⁹⁵ BVerfGE 119, 331 (362).

²⁹⁶ Vgl. *ThürVerfGH*, DVBl. 2005, 443 (447).

²⁹⁷ *BVerfG*, NVwZ 1995, 677 (678).

²⁹⁸ Vgl. hierzu nur die evident gemeindeorganisationsrechtlichen Vorschriften der §§ 35 ff., 63 ff. GO NRW.

²⁹⁹ BVerfGE 119, 331 (362).

³⁰⁰ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 104; *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 81; *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 531; Anders jedoch *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53, der nur Selbstverwaltungsaufgaben erwähnt.

³⁰¹ *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 527.

³⁰² *Grawert*, DVBl. 1971, 484 (485).

³⁰³ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 72; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 104; *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. I 1 a); *BVerfG*, NVwZ 1987, 123 (124); Nicht eindeutig, jedoch in diese Richtung gehend *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53 (Schaffung gemeinschaftlicher Handlungs- und Organisationsinstrumente).

kommunalen Zusammenarbeit bedeutsamste Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dar und kann gedanklich in eine positive³⁰⁴ und negative Dimension aufgeteilt werden.

(2) Positive Kooperationshoheit

Der Gemeinde steht es grundsätzlich zu, Aufgaben im Wege eines mehr oder minder formalisierten Zusammenschlusses zu erledigen.³⁰⁵ Art. 28 Abs. 2 GG begrenzt diese Form der gegenseitigen und dauerhaften faktischen Amtshilfe nicht durch das Erfordernis einer örtlichen Angelegenheit. Zwar wird durch die Beteiligung an einer Kooperation mit einem Hoheitsträger, der einer anderen örtlichen Gemeinschaft zuzurechnen ist, eine mittelbare Befassung der Gemeinde an über- bzw. außerörtlichen Angelegenheiten herbeigeführt. Diese findet ihre Rechtfertigung jedoch darin, dass die Aufgabe jedenfalls ursprünglich in der eigenen örtlichen Gemeinschaft wurzelt.³⁰⁶

(3) Negative Kooperationshoheit

Als Spiegelbild der positiven Kooperationshoheit ist die negative Kooperationshoheit anzuerkennen.³⁰⁷ Sie begründet für die Gemeinde die Kompetenz, mit anderen Kommunen sowie mit sonstigen Rechtsträgern des privaten oder öffentlichen Rechts *nicht* zusammenzuarbeiten.³⁰⁸ Umfasst ist insbesondere die Befugnis, keinen Zusammenschluss zu bilden, einem bereits bestehenden Verband fernzubleiben sowie einen Verband aufzulösen oder aus diesem auszuscheiden.³⁰⁹

(dd) Personalhoheit

Als Personalhoheit wird das Recht beschrieben, kommunale Beamte auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen.³¹⁰ Im Einzelnen umstrit-

³⁰⁴ Ausführungen zur Herleitung der positiven Kooperationshoheit bei *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 69 ff.

³⁰⁵ *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 81.

³⁰⁶ Vgl. *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. I 1 a); Kritisch *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 68 ff.

³⁰⁷ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 73; *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 81 f.; *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. I 1 b).

³⁰⁸ *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. I 1 b).

³⁰⁹ *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. I 1 b).

³¹⁰ *Stern*, Staatsrecht I, S. 413; BVerfGE 17, 172 (182).

ten ist die Reichweite der Personalhoheit.³¹¹ Bei der Ausübung der durch die Personalhoheit garantierten Befugnisse ist die Gemeinde an die in Art. 33 GG normierten Grundsätze gebunden.³¹²

(ee) Satzungshoheit

Die Satzungshoheit bezeichnet die Befugnis, die eigenen Angelegenheiten mit rechtsverbindlicher Wirkung durch Ortsrecht zu regeln.³¹³ Für Gemeinden besteht daher die direkt³¹⁴ aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende Satzungsautonomie.³¹⁵ Die Satzungshoheit ist eng mit der Gebietshoheit verknüpft,³¹⁶ da nur durch verbindliches Ortsrecht genuin gemeindliche Hoheitsgewalt gegenüber den auf dem Gemeindegebiet aufhaltigen Personen ausgeübt werden kann.

(ff) Planungshoheit

Unter Planungshoheit wird die Befugnis zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebiets im Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung verstanden.³¹⁷ Die Planungshoheit beinhaltet als Rechtsgedanken, dass den Gemeinden in ihrem Gebiet die zentrale Entscheidung über die zukünftige Gestaltung des Gemeindegebiets vorbehalten sein soll.³¹⁸ Wichtigstes Instrument zur Bestimmung der baulichen Nutzung sind die Bauleitpläne.³¹⁹ Die gemeindliche Planungshoheit steht derweil in einem natürli-

³¹¹ *Lecheler*, FG v. Unruh, S. 541 f. sieht hier eine Maximallösung (Das gesamte Personalwesen eigenverantwortlich gestalten), eine Minimallösung (Bloße Dienstherrnenfähigkeit) und dazwischen liegende Auffassungen.

³¹² Vgl. *Battis*, in: Sachs, GG, Art. 33 Rn. 24.

³¹³ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53.

³¹⁴ Nur deklaratorischer Natur sind daher die in den Gemeindeordnungen diesbezüglich ergangenen Normierungen, vgl. nur § 7 Abs. 1 S. 1 GO NRW.

³¹⁵ Zu ihren Grenzen vgl. *Oerder*, NJW 1990, 2104; *OVG Bautzen*, NVwZ-RR 2013, 426.

³¹⁶ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 63.

³¹⁷ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53; Denkbar ist es auch, das Begriffsverständnis weiter zu fassen. Unter Planungshoheit wäre dann die triviale Feststellung (*Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 83) zu verstehen, dass die Gemeinde ihre Selbstverwaltungsaufgaben planerisch angehen darf, d.h., dass „prozesshaft gestaltende Prognoseentscheidungen“ zulässig seien, siehe *Hoppe*, FG v. Unruh, S. 558.

³¹⁸ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 63; *VerfGH NRW*, NVwZ-RR 1998, 473 (474).

³¹⁹ Vgl. zu ihnen *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 2 Rn. 1 ff.

chen Konflikt³²⁰ zu überörtlichen Planungen der Raumordnung und Landesplanung sowie zu überörtlichen Fachplanungen.³²¹

(gg) Finanzhoheit

Art. 28 Abs. 2 GG umfasst ferner die als Finanzhoheit bezeichnete Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahme- und Ausgabenwirtschaft.³²² Dabei wird die Finanzhoheit – ohne dass hieran jedoch sachlich-rechtliche Differenzen geknüpft würden³²³ – in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG besonders hervorgehoben, indem ausdrücklich normiert wird, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst. Die kommunale Finanzhoheit lässt sich in viele Einzelausprägungen unterteilen, die angesichts der stetigen Relevanz finanzieller Fragen im Einzelnen sehr umstritten sind.³²⁴

(hh) Sparkassenhoheit

Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird weiterhin die Sparkassenhoheit entnommen.³²⁵ Hiernach dürfen „Kommunen Sparkassen selbst errichten oder sich an der Errichtung von Sparkassen beteiligen und über den von ihnen besetzten Verwaltungsrat die Geschäftspolitik der Sparkassen maßgeblich bestimmen.“³²⁶ Der Betrieb von Sparkassen wird insoweit der Daseinsvorsorge³²⁷ zugerechnet.³²⁸ Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung verweist zur Begründung dessen auf eine singuläre historische Entwicklung des kommunalen Sparkassenwesens, welches nach wie vor darauf ziele, Versorgungslücken der Gemeindebevölkerung mit Bankdienstleistungen zu schließen. Die enge Verknüpfung der Sparkasse mit den Gebietskörperschaften als Gewährträgern, das Verbot, die Gewinnerzielung

³²⁰ Vgl. *Schrödter/Wahlhäuser*, in: Schrödter, BauGB, § 1 Rn. 26 ff.

³²¹ Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 63.

³²² *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53.

³²³ *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 101; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 76, 145 ff. sieht in Art. 28 Abs. 2 S. 3 eine Akzentuierung der Finanzhoheit und einen neuen Ansatzpunkt zur Herleitung eines Rechts auf angemessene Finanzausstattung.

³²⁴ Siehe nur *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 76 ff.

³²⁵ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53; *Nierhaus/Stern*, Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im europäischen Bankenbinnenmarkt, S. 212 ff.

³²⁶ VerfGH NRW, DÖV 1980, 691 (692).

³²⁷ Zu europarechtlichen Implikationen auf die Daseinsvorsorge und einer Auseinandersetzung mit dem Begriff als solchen vgl. *Weiß*, EuR 2013, 669.

³²⁸ BVerfGE 75, 192 (197).

zum Hauptzweck der Geschäftspolitik zu erklären sowie die der Sparkasse regelmäßig zugewiesene Aufgabe,³²⁹ den „Sparsinn in der Bevölkerung zu wecken und zu fördern“,³³⁰ rechtfertigen nach wie vor die Einordnung des Sparkassenwesens als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe.

(ii) *Abgabenhöhe*

Als Abgabenhöhe³³¹ wird die Befugnis bezeichnet, die Gemeindeeinwohner zu den durch gemeindliche Aktivitäten entstehenden Lasten heranzuziehen.³³² Die Abgabenhöhe, die mittlerweile stark limitiert ist und nur noch in rudimentärer Form existiert,³³³ ist theoretische Grundlage tatsächlicher kommunaler Selbstverwaltung und Ausdruck von Verantwortlichkeit und Spürbarkeit der getroffenen Entscheidungen.³³⁴ Garantiert wird demnach, dass den Gemeinden andere Einnahmequellen als Finanzaufweisungen oder Anteile an Landessteuern zur Verfügung stehen müssen.³³⁵ Ein Steuererfindungsrecht der Gemeinden außerhalb der vorgegebenen finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen existiert mit Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes jedoch nicht.³³⁶

³²⁹ Vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 SpkG NRW.

³³⁰ BVerfGE 75, 192 (199); Freilich darf nicht verkannt werden, dass überörtliche allgemeinpolitische Maßnahmen das postulierte Ziel, den Sparsinn in der Bevölkerung zu wecken und zu fördern, teilweise konterkarieren, vgl. beispielsweise das *Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage* vom 22.12.2005, BGBl. I S. 3680. Hinzu kommt der seit Jahren niedrige Leitzins der EZB, dem jedenfalls keine sparerfreundlichen Wirkungen zugesprochen werden.

³³¹ Instruktiv *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 77 ff., der von *Steuer- und Abgabenhöhe* spricht und diese als Unterfall der Finanzhoheit ansieht.

³³² *Stern*, Staatsrecht I, S. 414.

³³³ Vgl. *Tettinger/Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 28 Abs. 2 Rn. 183.

³³⁴ Dass die Abgabenhöhe stark eingeschränkt ist, ist daher rechtspolitisch nicht zu begrüßen. Zu tatsächlicher Selbstverwaltung und Eigenverantwortung gehört eben auch, Entscheidungen der kommunalen Ebene für alle Gemeindeeinwohner im positiven wie im negativen Sinne spürbar zu halten. Eigenverantwortlich zu beschließende skalierbare Abgaben als Folge existenter bzw. nicht existenter Haushaltsspielräume sind hierfür das passende Instrument, führen sie doch als Ausdruck tatsächlicher Selbstverwaltung vor Augen, dass die Gemeindekasse kein anonymes, öffentlich verwaltetes Zahlenwerk, sondern gemeinschaftliches Vermögen der Gemeindeeinwohner ist. Stärkeres kommunalpolitisches Engagement, das gerade Ziel der kommunalen Selbstverwaltung ist, ergäbe sich von allein.

³³⁵ BVerfGE 125, 141 (159); *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 77.

³³⁶ *Grawert*, FG v. Unruh, S. 604; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, SK GG, Art. 28 Rn. 59 weist insoweit darauf hin, dass es sich nicht um eine *eigenständige* Abgabenhöhe handelt.

(3) Überlagerung gemeindlicher Eigenverantwortlichkeit durch Übertragung staatlicher Aufgaben

Durch Auferlegung oder Übertragung von pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und staatlichen Auftragsangelegenheiten³³⁷ wird der tatsächliche Gehalt an gemeindlicher Eigenverantwortlichkeit faktisch relativiert. Schätzungen, die aufgrund unterschiedlicher kommunalverfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen³³⁸ und Begriffsverwendungen in den Ländern nicht gänzlich treffend sein können, gehen davon aus, dass zwischen 70% und 90% der kommunalen Aufgaben nicht den originären weisungsfreien Selbstverwaltungstätigkeiten zuzuordnen sind.³³⁹ Beklagt wird daher, die kommunale Selbstverwaltung sei zur „kommunale[n] Fremdverwaltung“³⁴⁰ verkommen. Es sei ein Weg von der Selbst- zur Zwangsverwaltung³⁴¹ beschritten worden, der mitunter auch als „billigste Form der Staatsverwaltung“³⁴² bezeichnet wurde. An die Stelle der örtlichen Demokratie trete dezentralisierte Verwaltung,³⁴³ die Grenze gemeindlicher Eigenverantwortlichkeit sei insgesamt betrachtet bereits überschritten.³⁴⁴

Unabhängig davon, ob diese rechtserheblichen, hier jedoch nicht weiter zu vertiefenden, Wertungen zutreffen, ist zu konstatieren, dass die prima facie gegebene Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden durch Einflüsse und Entscheidungen überörtlicher Verwaltungsträger in ihrem Charakter verändert erscheint. Eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung mit der

³³⁷ Vgl. zu diesen Aufgabenbezeichnungen *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, § 2 Rn. 62 ff.

³³⁸ So wird je nach Bundesland zwischen monistischer und dualistischer kommunaler Aufgabenstruktur unterschieden, was Auswirkungen auf die Art und Bezeichnung der nunmehr ausschließlich durch die Länder (Art. 84 Abs. 1 S. 7 u. Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG) zulässigen Aufgabenübertragung auf die Kommunen hat.

³³⁹ Vgl. *Stober*, Kommunalrecht, S. 37; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 801 (802).

³⁴⁰ *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 801 (802).

³⁴¹ *Kregel*, LKV 2004, 481 (481).

³⁴² So noch *Wolff*, Verwaltungsrecht II (1970), S. 211. Dieser Aussage dürfte heute nach Einführung der strikten Konnexitätsprinzipien in den Bundesländern jedenfalls im Rahmen einer finanziellen Deutung nicht mehr vollumfänglich zu folgen sein.

³⁴³ *Kregel*, LKV 2004, 481 (483), der sich auf eine Rede von Altbundespräsident Johannes Rau vor der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 14.05.2003 in Mannheim bezieht. Diese ist (mit der entsprechenden Passage unter Abschnitt VII) abrufbar unter: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Reden/2003/05/2-0030514_Rede.html (abgerufen am 11.02.2016).

³⁴⁴ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 52; Relativierend *Hinkel*, NVwZ 1985, 225.

kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kann an dieser Wirklichkeit gewordenen und zur strukturell kaum hinterfragten Verwaltungs- und Staatspraxis mutierten Kontingenz nicht vorbeigehen.

cc) Gesetzesvorbehalt und Schrankensystematik

(1) Gesetzesvorbehalt

(a) Allgemeines

Art. 28 Abs. 2 GG garantiert den Gemeinden die Selbstverwaltung *im Rahmen der Gesetze*. Die kommunale Selbstverwaltung findet insoweit potenzielle Schranken in den verfassungskonformen staatlichen Außenrechtsnormen.³⁴⁵ Der einschränkende Zusatz, dass die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze garantiert ist, bezieht sich sowohl auf das Tatbestandsmerkmal der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft als auch auf die Eigenverantwortlichkeit.³⁴⁶

(b) Interpretation als Ausgestaltungsvorbehalt ähnlich Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG

Dabei wird der Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 GG vereinzelt in Anlehnung an die Eigentumsdogmatik³⁴⁷ des Art. 14 Abs. 1 GG als Regelungs- oder Ausgestaltungsvorbehalt gedeutet.³⁴⁸ Hierfür lässt sich ins Feld führen, dass staatsorganisationsrechtliche Kompetenzkonflikte, unter die Fragestellungen der kommunalen Selbstverwaltung gefasst werden können, eine irgendwie geartete staatliche Kompetenzzuweisung bzw. Kompetenzausgestaltung strukturell voraussetzen. Gesetzliche Bestimmungen über die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltung wären dann nicht Einschränkung derselben, sondern Konkretisierungen des Gewährleistungsgehalts.

(c) Interpretation als Eingriffsvorbehalt mit Ausgestaltungsauftrag

Demgegenüber steht die herrschende Interpretation des Gesetzesvorbehalts als Eingriffsvorbehalt mit Ausgestaltungsauftrag.³⁴⁹ Aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls sollen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft

³⁴⁵ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 64.

³⁴⁶ v. Mutius, FG v. Unruh, S. 250; BVerfGE 79, 127 (243); 56, 298 (316).

³⁴⁷ Vgl. grundlegend *Depenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 14. Rn. 28 ff.

³⁴⁸ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 60; *Schoch*, VerwArch 81 (1990), 18 (26 ff.).

³⁴⁹ Vgl. *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 61; *Schmidt-Aßmann*, FS BVerfGE II 2001, S 803 (818).

entzogen und Spielräume der Eigenverantwortlichkeit angemessen eingeschränkt werden können. Gleichzeitig soll die Legislative durch möglichst konkrete Gesetze³⁵⁰ und eng umrissene Eingriffsbefugnisse vor exekutiven Übergriffen in den Selbstverwaltungsgehalt schützen.³⁵¹

(d) Stellungnahme

Der Interpretation des Gesetzesvorbehalts als Ausgestaltungsvorbehalt ist zuzugeben, dass sie das zentrale Problem schwer fassbarer und sprachlich unklar umrissener Gewährleistungen einer pragmatischen Lösung zuführt. Gleichwohl kann ein solcher Ansatz nicht überzeugen. Zwar sind spätestens mit der Rastede-Entscheidung³⁵² des Bundesverfassungsgerichts aus der Grundrechtsdogmatik bekannte Figuren auch für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie angewandt worden.³⁵³ Parallelen zwischen dem Aufgabenbestand der Gemeinde und der Eigentumsinhaltsbestimmung sind jedoch nicht gezogen worden.³⁵⁴

Der Ansatz, den Gesetzesvorbehalt als Ausgestaltungsvorbehalt zu interpretieren, lässt zudem außer Acht, dass in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich normiert wird, dass *Inhalt* und Schranken durch die Gesetze bestimmt werden, was in Art. 28 Abs. 2 GG nicht der Fall ist.

Schließlich verkennt eine Interpretation als Ausgestaltungsvorbehalt den vorkonstitutionellen Gehalt und Charakter der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. So lassen sich sowohl ein aus der französischen Revolutionszeit stammender naturrechtlicher Ansatz (*pouvoir municipale*) als auch ein deutscher Genossenschaftsgedanke als Lehre von einer organisch gewachsenen realen Verbandskörperschaft heranziehen,³⁵⁵ um eine nicht lediglich auf gesetzlicher Ausgestaltung beruhende Selbstverwaltungskultur zu begründen.

³⁵⁰ Siehe D. I. 4. c) cc) (2) b) dd) sowie F. V.

³⁵¹ v. *Mutius*, FG v. Unruh, S. 251 f.

³⁵² BVerfGE 79, 127.

³⁵³ Vgl. jedoch zu bereits erfolgten Rückgriffen auf das Übermaßverbot in der Prä-Rastede-Zeit *Blümel*, FG v. Unruh, S. 282.

³⁵⁴ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 60.

³⁵⁵ *Mager*, Einrichtungsgarantien, S. 329.

(2) Schrankensystematik

(a) Allgemeines

Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden sind über den Gesetzesvorbehalt *im Rahmen der Gesetze* rechtfertigungsfähig.³⁵⁶ Gesetze im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG sind hierbei Gesetze im materiellen Sinn, demnach auch Rechtsverordnungen, Gewohnheitsrecht, Raumordnungsprogramme und Gebietsentwicklungspläne der Länder sowie Satzungen der Kreise.³⁵⁷ Existieren oberhalb der Gemeindeebene neuartige Kooperationsgebilde und sind diese gesetzlich zur Normsetzung ermächtigt, können demnach auch ihnen zuzurechnende Rechtsakte Gesetz im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG sein.

(b) Wesentliche Schranken-Schranken

(aa) Kernbereichsdogmatik

Ähnlich wie bei der Wesensgehaltsgarantie der Grundrechte wird allgemein³⁵⁸ eine Kernbereichsgarantie³⁵⁹ der Selbstverwaltung angenommen.³⁶⁰ Hiernach dürfen die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung weder faktisch noch rechtlich beseitigt werden.³⁶¹ Obschon dem Kernbereich kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog zugeordnet wird,³⁶² so bildet er gleichwohl eine dem Gesetzgeber auferlegte absolute Grenze,³⁶³ die dem Schutz vor Aushöhlung gemeindlicher Selbstverwaltung dient.³⁶⁴ Diese noch recht vage definatorische Näherung³⁶⁵ wird aus den Blickrichtungen verschiedener interpretatorischer Ansätze zu konkretisieren versucht.

³⁵⁶ BVerfGE 79, 127 (143).

³⁵⁷ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 39.

³⁵⁸ Vgl. *Stern*, Staatsrecht I, S. 416, der die Anerkennung des Kernbereichsschutzes für unbestritten hält.

³⁵⁹ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64 ff.

³⁶⁰ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 41; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 113 ff.; BVerfGE 56, 298 (312); 91, 228 (238); Cum grano salis *Storost*, GS Nagelmann, S. 461 ff.

³⁶¹ BVerfGE 107, 1 (12).

³⁶² BVerfGE 79, 127 (146).

³⁶³ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 113.

³⁶⁴ Vgl. bereits BVerfGE 1, 167 (174 ff.); 38, 259 (278).

³⁶⁵ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 113 konstatiert kaum lösbare Definitionsprobleme.

(1) Historische Interpretation

Bei der Bestimmung des Kernbereichs soll laut Bundesverfassungsgericht „in besonderer Weise der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen“³⁶⁶ sein. Entscheidend ist insoweit, was „herkömmlich das Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in ihren verschiedenen historischen und regionalen Erscheinungsformen (...) prägt.“³⁶⁷ Freilich setzt eine solche Methode in der Konsequenz voraus, dass unabhängig von Ländergrenzen über das Gebiet der gesamten Bundesrepublik ein annähernd homogener Oberbegriff von kommunaler Selbstverwaltung aus den regionalen Erscheinungsformen derselben extrahiert werden könnte.³⁶⁸

(2) Schutz vor Aushöhlung

Eine Bestimmung des Kernbereichs wird überdies teleologisch vorgenommen, wenn Art. 28 Abs. 2 GG die Funktion zuerkannt wird, zu verhindern, dass die kommunale Selbstverwaltung innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann.³⁶⁹ Dies wäre unter anderem dann der Fall, wenn das Selbstverwaltungsrecht beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für seine Ausübung mehr bleibt.³⁷⁰ Hier wird also eine stärker institutionell betonte Interpretation vorgenommen, nach der bei konsequenter Betrachtung ein Szenario möglich wäre, in dem einzelne Gemeinden ein Schattendasein führen, dies jedoch nicht automatisch eine Verletzung des Kernbereichsschutzes der Selbstverwaltungsgarantie nach sich zöge, weil das Institut Kommunale Selbstverwaltung insgesamt noch als existent anzusehen wäre.³⁷¹

(3) Universalitätsansatz

Teilweise wird sich dem Kernbereichsschutz auch über die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises³⁷² genähert.³⁷³ Der Kernbereichsschutz ist dann die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft,

³⁶⁶ BVerfGE 79, 172 (146); 91, 228 (238).

³⁶⁷ BVerfGE 83, 363 (381).

³⁶⁸ Kritisch zu dieser historischen Methode u.a. *Blümel*, *VerwArch* 73 (1982), 329 (342 f.).

³⁶⁹ So bereits der StGH DtR in RGZ, Anh., 14 (22). In eine ähnliche Richtung geht Art. 4 Nr. 4 ECLS.

³⁷⁰ BVerfGE 79, 127 (146); 91, 228 (238).

³⁷¹ Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 115.

³⁷² *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64.

³⁷³ BVerfGE 79, 127 (146).

die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung zugewiesen worden sind, ohne Kompetenztitel anzunehmen,³⁷⁴ wenngleich diese auch als Zugriffs- oder Aufgabenerfindungsrecht³⁷⁵ bezeichnete Befugnis ebenfalls als überkommenes identitätsbestimmendes Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung eingeordnet wird und insoweit bereits über die historische Interpretation abgedeckt sein dürfte.³⁷⁶

(4) Schutz vor Struktur- und Typusveränderung

Dem Kernbereich wird darüber hinaus die Funktion zugeschrieben, vor Struktur- und Typusveränderungen der Selbstverwaltung zu schützen.³⁷⁷ Aus dieser Teleologie wird ein Ansatz entwickelt, nach dem der Kernbereich das Essentielle einer Einrichtung repräsentiert, das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern.³⁷⁸ Im Vordergrund steht demnach die Fixierung typusbestimmender Bestandteile, die „essentiell und substantiell (nicht bloß zufällig-akzidentiell) die kommunale Selbstverwaltung prägen.“³⁷⁹ Demnach ist das typische Erscheinungsbild kommunaler Selbstverwaltung Maßstab für die Bestimmung des Kernbereichs.³⁸⁰ Ein solcher Ansatz kann als Kombination von Aushöhlungsschutz und historischer Interpretation verstanden werden, da die Bestimmung eines typischen Erscheinungsbildes kommunaler Selbstverwaltung nur anhand retrospektiver Betrachtungen gelingen kann und zwischen Typusveränderungen und Aushöhlungsaktivitäten allenfalls methodische Unterschiede auszumachen sind.

³⁷⁴ BVerfGE 79, 127 (146).

³⁷⁵ Wenngleich der weniger gebräuchliche Terminus Aufgabenerfindungsrecht in Abgrenzung zu Aufgabenerfindungsrecht mir deutlich passender erscheint. Aufgaben, als etwas, (auch selbst) Aufgegebenes, werden nicht *erfunden*, sondern *gefunden* (im Sinne von *vorgefunden*).

³⁷⁶ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64.

³⁷⁷ Stern, Staatsrecht I, S. 416.

³⁷⁸ Stern, Staatsrecht I, S. 416; Vgl. auch Kalb, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 203 Rn. 33 a.E.

³⁷⁹ Stern, Staatsrecht I, S. 416.

³⁸⁰ Stern, Staatsrecht I, S. 416.

(bb) Übermaßverbot

Als Schranken-Schranke ist für Art. 28 Abs. 2 GG außerdem das aus der Grundrechtsdogmatik bekannte Übermaßverbot anerkannt.³⁸¹ Eingriffe in den durch die Kernbereichsdogmatik insoweit übrig bleibenden Randbereich³⁸² müssen demnach geeignet, erforderlich und angemessen sein.

(cc) Verfassungsrechtliches Aufgaben- und Verantwortungsverteilungsprinzip

Das Bundesverfassungsgericht erkennt zu Gunsten der Gemeinden ein die Zuständigkeit (demnach das Tatbestandsmerkmal der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft³⁸³) betreffendes Regel-Ausnahme-Verhältnis an, das nicht Ausdruck bloßer Regelungstechnik, sondern eines materiell verstandenen Prinzips dezentraler Aufgabenansiedlung ist.³⁸⁴ Dieses inhaltlich der Subsidiarität³⁸⁵ gleichende³⁸⁶ Prinzip konstituiert eine Art. 28 Abs. 2 GG zu entnehmende Denkrichtung des Dezentralismus.³⁸⁷ Ob im dezentralen Aufgaben- und Verantwortungsverteilungsprinzip eine eigene Schranken-Schranke oder ein im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung zu beachtender Prüfparameter zu sehen ist, kann mangels erkennbarer rechtspraktischer Auswirkungen dahinstehen.³⁸⁸

³⁸¹ Vgl. nur *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 72; BVerfGE 56, 298 (313); 76, 107 (119 f.); 95, 1 (27).

³⁸² Der Begriff Randbereich wird – obwohl logisches Gegenstück zum Kernbereich – weniger gebraucht, taucht jedoch beispielsweise auf bei *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, SK GG, Art. 28 Rn. 43; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 79; *Groh*, LKV 2010, 1 (7); *Engels*, JA 2014, 1 (9 ff.). Die weniger starke Verwendung des Begriffs Randbereich dürfte sich indes dadurch erklären, dass der Kernbereich zuvörderst die Schranken-Schranke für die kommunale Selbstverwaltung darstellt und im Rahmen der Subtraktionsmethode – vgl. BVerfGE 6, 19 (25) – alles Randbereich ist, was nicht in den Kernbereich fällt. Der Randbereich muss folglich nicht explizit bestimmt werden.

³⁸³ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 79.

³⁸⁴ Vgl. nur BVerfGE 79, 127 (149).

³⁸⁵ Vgl. *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 378.

³⁸⁶ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 68.

³⁸⁷ Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 117; *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 68.

³⁸⁸ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 68.

(dd) Normenklarheit

(1) Grundsätzliches

In die kommunale Selbstverwaltung eingreifende Normen müssen – wie in Rechtsprechung und Literatur anerkannt³⁸⁹ – dem Gebot der Normenklarheit³⁹⁰ genügen. Das Gebot besagt innerhalb der Grundrechtsdogmatik, dass der Gesetzgeber Anlass, Zweck und Grenzen eines Eingriffs hinreichend bereichsspezifisch, präzise letztlich also normenklar festzulegen hat.³⁹¹ Das Erfordernis der Normenklarheit wird von der Rechtsprechung dabei ohne erkennbare inhaltliche Abwandlung auch als Schranken-Schranke für Eingriffe in Art. 28 Abs. 2 GG anerkannt.³⁹² Nach ihr ist erforderlich, dass der Betroffene (d.h. die Gemeinde) die Rechtslage konkret erkennen und sein Verhalten an ihr ausrichten kann. Andererseits braucht das Gesetz aber nur so bestimmt zu sein, wie dies nach der Eigenart der zu regelnden Sachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Auslegungsschwierigkeiten sollen hinnehmbar sein, wenn sie mit herkömmlichen juristischen Methoden, auch durch Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien, bewältigt werden können.³⁹³

(2) Geltung sowohl bei gesetzlichem als auch bei exekutivem Eingriff

Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung sind sowohl durch legislatives als auch durch exekutives Handeln vorstellbar. In beiden Fällen muss das Gesetz – das eingreifende Gesetz oder das zum Eingriff ermächtigende Gesetz – hinreichend bestimmte Regelungen enthalten, aus denen sich das Maß der (potenziellen) Schmälerung³⁹⁴ des Selbstverwaltungsrechts für die Gemeinde zweifelsfrei ergibt.³⁹⁵ Das Gesetz darf kein Regelungssurrogat³⁹⁶

³⁸⁹ Vgl. nur unter dem Begriff *Bestimmtheitsgebot* *RhPfVerfGH*, NVwZ 2000, 801 (804 f.) oder unter dem Begriff *Bestimmtheitsgrundsatz* *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 128.

³⁹⁰ Vgl. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 126; Der Begriff der Normenklarheit ist vorzugswürdig, da er keine Verwechslungsgefahr mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Abs. 2 GG birgt und gleichzeitig eine Abgrenzung zum Begriff und Erfordernis der Rechtsklarheit – vgl. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 123 ff. – vornimmt.

³⁹¹ BVerfGE 120, 274 (316).

³⁹² Vgl. *RhPfVerfGH*, NVwZ 2000, 801 (804 f.)

³⁹³ *RhPfVerfGH*, NVwZ 2000, 801 (804 f.) mit weiteren Nachweisen bundesverfassungsgerichtlicher Judikate aus dem Bereich des Individualgrundrechtsschutzes.

³⁹⁴ *Stern*, Staatsrecht I, S. 416.

³⁹⁵ Vgl. v. *Mutius*, FG v. Unruh, S. 251.

³⁹⁶ *Depenheuer*, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, § 6 Rn. 30.

vorhalten, das notwendig zu treffende Entscheidungen im Vertrauen auf die Steuerungs- und Abstimmungsfähigkeit der Betroffenen im Unklaren lässt.³⁹⁷

(3) Existenz einer kommunalspezifischen Fassung des Gebots der Normenklarheit

Dem Gebot der Normenklarheit ist eine kommunalspezifische³⁹⁸ Fassung abzugewinnen.³⁹⁹ Diese kommunalspezifische Fassung kann in zwei Wirkrichtungen eingeteilt werden, wobei die erste Wirkrichtung (Absenkungsdimension bei ergänzender kommunaler Rechtssetzung) nicht der Dogmatik von Art. 28 Abs. 2 GG zuzurechnen ist, aus Gründen der Vollständigkeit jedoch kurz genannt sein soll.

(4) Absenkungswirkung bei ergänzender kommunaler Rechtssetzung

Die Art. 28 Abs. 2 GG zu entnehmende Satzungshoheit verpflichtet den Staat, der kommunalen Ebene vorbehaltene Rechtssetzungsgewalt⁴⁰⁰ zu belassen. Das Gebot der Normenklarheit erfährt hierdurch notwendigerweise eine absenkende Modifizierung, denn durch die grundgesetzlich garantierte Satzungshoheit werden der kommunalen Ebene „gleichsam im Paket“⁴⁰¹ potenziell freiheitsverkürzende Befugnisse übertragen. Erlässt der Staat eine Ermächtigungsnorm, welche diese Grundrechtseingriffe im Groben vorzeichnet und die weitere Ausgestaltung dem kommunalen Satzungsgeber überlässt, dann kann von diesem Gesetz bereits rechtslogisch nicht das gleiche Maß an Normenklarheit erwartet werden, wie von übrigen grundrechtseingreifenden Gesetzen. Bestimmtheitsdefizite formell-gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen können und müssen dann durch eine Zusammenschau von Gesetz und Satzung ausgeräumt werden.

³⁹⁷ Bedenken dürften unter diesem Gesichtspunkt beispielsweise gegen § 4 Abs. 2 Nr. 1 a.E. RVRG NRW zu richten sein, wenn von *regional bedeutsamen Kooperationsprojekten* die Rede ist, die vom Verband übernommen werden können. Siehe hierzu F. V. 2. b).

³⁹⁸ Kommunalspezifika existieren beispielsweise auch beim Vorbehalt des Gesetzes, vgl. *Göhring*, Experimentierklauseln im Kommunalrecht, S. 107.

³⁹⁹ Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 128; *Henneke*, Der Landkreis 2009, 399 (407); *Röhl*, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 22 (Rn. 19).

⁴⁰⁰ *Burgi*, VerwArch, 90 (1999), 70 (95).

⁴⁰¹ *Burgi*, VerwArch, 90 (1999), 70 (95).

(5) Umkehr- und Verschärfungswirkung bei kommunaler Betroffenheit

Steht indes wegen eines staatlichen Gesetzes die Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie einer Gemeinde in Rede, so bringt das Gebot der Normenklarheit eine Umkehr- und Verschärfungswirkung mit sich. Damit ein staatliches Gesetz die kommunale Satzungshoheit durch eine zu engmaschige Gesetzgebung nicht untergräbt, kehrt sich das Gebot der Normenklarheit um: Es gebietet geradezu ein Mindestmaß an Normenunklarheit,⁴⁰² um der kommunalen Ebene Spielräume zur Entfaltung ihrer eigenen Rechtssetzungsbefugnisse zu erhalten (Umkehrwirkung), sofern die eigene Rechtssetzungsbefugnis von staatlichen Gesetzen betroffen ist. Unbestimmte Rechtsbegriffe wirken sich dann zu Gunsten der Kommune, nicht der Aufsichtsbehörde aus.⁴⁰³

Gleichzeitig ist aus der Überlegung heraus, dass Kommunen aufgrund ihrer Stellung als verselbständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften an das Rechtsstaatsprinzip gebunden sind,⁴⁰⁴ eine die Normenklarheit betreffende Verschärfungswirkung für den in Art. 28 Abs. 2 GG eingreifenden Gesetzgeber anzuerkennen. Gesetze müssen – wenn beispielsweise ein gesetzlicher Kommunalverband zur Übernahme kommunaler Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigt wird – sprachlich so beschaffen sein, dass die Gemeinde die Rechtslage konkret erkennen und ihr Verhalten an ihr ausrichten kann. Dies ist aufgrund der besonderen Situation der Kommunen, als an das Rechtsstaatsprinzip gebundene und daher zur strikten Rechtstreue verpflichtete, innerlich plurale – gleichsam als Einzelsubjekt von Art. 28 Abs. 2 GG begünstigte – Körperschaft nur möglich, wenn der in die Selbstverwaltungsgarantie eingreifende Gesetzgeber gegenüber dem herkömmlichen Standard erhöhte Anforderungen an die Klarheit seiner eingreifenden Gesetze zu beachten hat. Dies ist insbesondere bei Gesetzen, die zu administrativen Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung ermächtigen, zu beachten,⁴⁰⁵ denn bei ihnen besteht die spezifische Gefahr, dass anstelle einer staatlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit eine verdeckte Zweckmäßigkeitkontrolle stattfindet.⁴⁰⁶ Zweckmäßigkeitüberlegungen würden dann die verfassungsrechtlich gewollte Aufgabenverteilung⁴⁰⁷ über-

⁴⁰² Dies jedoch im Sinne eines staatlich belassenen Spielraums zur Normkonkretisierung, weniger im Sinne einer uneindeutigen Gesetzessprache.

⁴⁰³ Henneke, Der Landkreis 2009, 399 (407).

⁴⁰⁴ Vgl. Hauser, Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, S. 22.

⁴⁰⁵ Vgl. v. Mutius, FG v. Unruh, S. 251 f.

⁴⁰⁶ v. Mutius, FG v. Unruh, S. 252.

⁴⁰⁷ BVerfGE 79, 127 (127).

lagern. Gesetzliche Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere über Ermächtigungsnormen, sind daher sprachlich eng zu fassen.

(ee) Willkürverbot

Als verfassungsrechtliche Schranken-Schranke für Eingriffe in Art. 28 Abs. 2 GG fungiert zudem das Willkürverbot.⁴⁰⁸ Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie müssen daher sachgerecht und vertretbar sein.⁴⁰⁹ Die insbesondere bei der Überprüfung von Gebietsreformen einschlägige Schranken-Schranke tendiert dazu, bei in Rede stehenden Einzelentscheidungen auf die Vereinbarkeit mit einem zugrundeliegenden Gesamtkonzept abzustellen.⁴¹⁰

5. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände

a) Grundlegendes

Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG normiert beziehungsweise auf S. 1, dass *auch* die Gemeindeverbände im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung haben.⁴¹¹

b) Begriffsverständnis

aa) Inkonsistenz der Begriffsverwendung

Das Grundgesetz liefert keine Legaldefinition des Gemeindeverbandes.⁴¹² Auch eine konsistente einfachgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Verwendung des Begriffs⁴¹³ ist nicht erkennbar.⁴¹⁴ So normiert beispiels-

⁴⁰⁸ Instruktiv *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 126; BVerfGE 1, 167 (181); 26, 228 (244). Vgl. überdies *Paul Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 3 Abs. 1 Rn. 264.

⁴⁰⁹ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 126

⁴¹⁰ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 126

⁴¹¹ Vgl. *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 93, der den Normtext aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG als gewissermaßen rätselhaft bezeichnet.

⁴¹² *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 140; *Stockmeier*, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, S. 126; *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. II 1.

⁴¹³ Vgl. *Bovenschulte*, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 81 ff.

⁴¹⁴ Vgl. *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 1, dessen Analyse über den vielschichtigen Gebrauch des Begriffs des Gemeindeverbands im Grundsatz unverändert auch heute getroffen werden könnte. Vgl. für Nordrhein-Westfalen zudem *VerfGH NRW*, NVwZ-RR 2001, 617 f., wonach der Begriff Gemeindeverband eine Sammelbezeichnung sei, der bereits in der Entstehungszeit der Landesverfassung unterschiedlich verwendet wurde und auch in der

weise Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW, dass Gemeindeverbände Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe sind. § 1 Abs. 2 KrO NRW normiert, dass Kreise Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften sind, obwohl die Eigenschaft der Gebietskörperschaftsqualität nach Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW doch bereits durch die Zuschreibung der Gemeindeverbandseigenschaft umfasst sein müsste. Gänzlich widersprüchlich wird es, wenn § 5 Abs. 2 GkG NRW und § 2 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW normieren, dass ein Zweckverband und der Regionalverband Ruhr Gemeindeverbandsqualität besäßen. Dies müsste für sie nach Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW zur Gebietskörperschaftsqualität führen, was vom Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit bzw. dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr aber gerade nicht intendiert wird, wie allein die sonst systemfremden Vorschriften über das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern in § 21 Abs. 2 GkG NRW bzw. die Beendigung der Mitgliedschaft in § 3 RVRG NRW zeigen, die auf eine Verbands- und nicht auf eine Gebietskörperschaftsqualität der genannten Konstrukte hinweisen.⁴¹⁵ In der Rechtssprache existieren daher offenbar zwei verschiedene Auslegungen des Begriffs des Gemeindeverbands. Einerseits wird unter einem Gemeindeverband einfachgesetzlich jeder hinreichend feste Zusammenschluss kommunaler Körperschaften zur gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung verstanden.⁴¹⁶ Andererseits existiert ein spezifisch verfassungsrechtlicher Begriff des Gemeindeverbands, der – wie Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW nahelegt – jedenfalls die Gebietskörperschaftsqualität des Gebildes voraussetzt.⁴¹⁷

heutigen Gesetzessprache und Rechtswissenschaft nicht einheitlich gebraucht werde. Die konkrete Bedeutung des Begriffs müsse daher aus dem Verfassungszusammenhang und mit Blick auf den Regelungszweck erschlossen werden.

⁴¹⁵ Hierfür spricht bereits § 6 RVRG NRW, der von einem *Verbandsgebiet* ausgeht. Im Gesetzentwurf (LT-Drs. 16/6866, S. 40/51) ist zudem von Gebietskörperschaften immer nur als Bezeichnung der Mitgliedskommunen die Rede. Nie wird unter Gebietskörperschaft der Regionalverband Ruhr selbst subsumiert.

⁴¹⁶ Vgl. § 5 Abs. 2 GkG NRW, § 2 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW.

⁴¹⁷ Vgl. Art. 71 Abs. 1 LVerf BW, der Zweckverbände offensichtlich nicht unter Gemeindeverbände fasst.

bb) Verfassungsgerichtliche Näherung

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen eines Verfahrens, indem zur Entscheidung stand, ob die schleswig-holsteinische Landessatzung⁴¹⁸ eine unmittelbar gewählte Vertretung in den schleswig-holsteinischen Ämtern⁴¹⁹ fordert, ausgeführt, dass unter einem Gemeindeverband nur solche kommunalen Zusammenschlüsse zu verstehen sind, die „entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder die diesen Körperschaften jedenfalls nach dem Gewicht ihrer Selbstverwaltungsaufgaben sehr nahe kommen.“⁴²⁰ Zwar wurden damit nur Gemeindeverbände im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der damaligen Landessatzung und heutigen Landesverfassung Schleswig-Holsteins definiert.⁴²¹ Die sowohl im Grundgesetz als auch in vielen Landesverfassungen auffallend gleichen oder zumindest ähnlichen Formulierungen, in denen Gemeinden und Gemeindeverbände immer zusammen und in räumlicher und systematischer Nähe zueinander platziert werden,⁴²² weisen jedoch darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht damit auch eine über Schleswig-Holstein hinausgehende und für Art. 28 Abs. 2 GG relevante Definition erarbeitet hat. Hierfür spricht auch, dass Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW die Gebietskörperschaftseigenschaft im Einklang mit der bundesverfassungsgerichtlichen Definition als Wesensmerkmal des Gemeindeverbands ausweist. Eine vom Verfassungsgericht Rheinland-Pfalz bemühte Definition geht von gebietlich über der Ortsgemeinde stehenden Körperschaften aus, deren Wirkungsweise nicht durch Zwecksetzung ad hoc begrenzt ist.⁴²³

⁴¹⁸ Als Landessatzung wurde bis zur vollständigen gesetzlichen Neufassung im Jahr 1990 (GVBl. SH 1990, S. 391) die Landesverfassung Schleswig-Holsteins bezeichnet.

⁴¹⁹ Zu den in Nordrhein-Westfalen aufgelösten Ämtern siehe *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 13 ff.

⁴²⁰ BVerfGE 52, 95 (109).

⁴²¹ BVerfGE 52, 95 (95).

⁴²² Vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG (*Auch* die Gemeindeverbände...), Art. 78 Abs. 1 LVerf NRW (Die Gemeinden und Gemeindeverbände), Art. 2 Abs. 2 LVerf SH (... in den Gemeinden und Gemeindeverbänden...).

⁴²³ *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, Art. 28 Rn. 93 m.w.N; Aus dem Rahmen fällt insoweit die wenig geglückte Vorschrift des Art. 87 Abs. 1 LVerf SA, welche gesetzessystematisch die Landkreise nicht als Gemeindeverbände ansehen könnte.

c) Umfasste Gebilde

Vom verfassungsrechtlichen Begriff der Gemeindeverbände und damit von Art. 28 Abs. 2 GG grundsätzlich erfasst⁴²⁴ sind insoweit unstreitig die Kreise.⁴²⁵ In Nordrhein-Westfalen hat zusätzlich die Städteregion Aachen den Status eines Gemeindeverbands im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG.⁴²⁶ Zweckverbände und sonstige nur zur gemeinsamen Erledigung von Einzelaufgaben kreierte Kooperationsgebilde sind hingegen nicht erfasst,⁴²⁷ somit auch nicht der Regionalverband Ruhr.⁴²⁸ Bei den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden erscheint eine Einordnung als Gemeindeverband im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG trotz fehlender Gebietskörperschaftsqualität⁴²⁹ als geboten,⁴³⁰ da das Gewicht der dort wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben erheblich ist und in einem bevölkerungsreichen Flächenland wie Nordrhein-Westfalen ein Bedarf für höhere Kommunalverbände vertretbar dargestellt werden kann.⁴³¹

⁴²⁴ Vertiefende Ausführungen zur Reichweite der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltungsgarantie unter anderem bei *Stockmeier*, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, S. 124 ff.

⁴²⁵ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 140; *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, Art. 28 Rn. 94; *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 32; BVerfGE 103, 332 (359); *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 79 scheint Landkreise beinahe als Synonym für Gemeindeverbände zu nehmen.

⁴²⁶ Dies gilt aus materiellen Gesichtspunkten unabhängig von der in § 3 Abs. 1 Städteregion-Aachen-Gesetz getroffenen Normierung. So im Ergebnis wohl auch *Jansen*, Die Städteregion Aachen, S. 127.

⁴²⁷ So auch *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 51; A.A. *Stockmeier*, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, S. 140.

⁴²⁸ *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 35; *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 12; Siehe auch LT-Drs. 16/6866, S. 40.

⁴²⁹ A.A. *Paziorek*, Mittelbare und unmittelbare Wahl der Landschaftsversammlung, S. 131, der in den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden offenbar Gebietskörperschaften erkennt, dann jedoch nicht frei von Widersprüchen unter „ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft“ (S. 133) nur Gemeinden und Kreise subsumiert.

⁴³⁰ Vgl. *VerfGH NRW*, NVwZ-RR 2001, 617 ff.

⁴³¹ *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 35; A.A. *Ehlers*, in: Ehlers/Krebs, Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, S. 76, der in einem nur mittelbar demokratisch legitimierten Vertretungsgremium ein Indiz für das Fehlen des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrechtsschutzes sieht; Vgl. zudem *Hoppe*, Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände.

d) Beschränkter Gewährleistungsumfang

aa) Keine Allzuständigkeit

Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände ist wesentlich schwächer ausgestaltet als die der Gemeinden.⁴³² Ein Passus, nach dem alle Angelegenheiten eines bestimmten Bereichs den Gemeindeverbänden zugewiesen wären, ist Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG im Gegensatz zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nicht zu entnehmen, mithin existiert keine gemeindeverbandliche Allzuständigkeit.⁴³³ Gemeindeverbände leben insoweit „aus der Hand des Gesetzgebers.“⁴³⁴

bb) Gleichwohl Selbstverwaltungsrecht

Trotz eines nicht originär existenten Aufgabenbereichs garantiert Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG den Gemeindeverbänden im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Diese im Vergleich zu den Gemeinden höhere Gesetzesabhängigkeit betrifft jedoch nicht das Selbstverwaltungsrecht, sondern nur die Aufgabenzuweisung.⁴³⁵ Damit das Selbstverwaltungsrecht nicht ohne tatsächlich selbst zu verwaltendes Substrat bleibt, ist es daher zwingend erforderlich, dass der Gesetzgeber den Gemeindeverbänden einen Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben zuweist.⁴³⁶ Das von Art. 28 Abs. 2 GG normierte Modell lässt sich daher wie folgt beschreiben: Gemeinden ist von Art. 28 Abs. 2 GG ein Aufgabenbestand zugeordnet, der von ihnen selbst verwaltet werden darf. Weil Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeindeverbänden keine Aufgaben zuweist, jedoch gleichwohl kodifiziert, dass diese selbst verwaltet werden dürfen, ist es notwendig, dass der Staat – rechtstechnisch als Surrogat für den grundgesetzlich nicht definierten Aufgabenbestand – ein Bezugsobjekt für das Selbstverwaltungsrecht schafft, das logisch nur in einem Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben gesehen werden kann. Auch

⁴³² Gröpl, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, SK GG, Art. 28 Rn. 53; Dietlein, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 1 Rn. 194.

⁴³³ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 135.

⁴³⁴ Nierhaus, in: Nierhaus, Kommunale Selbstverwaltung, S. 54.

⁴³⁵ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 136 m.W.N. Implizit wird dann davon ausgegangen, dass die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewählte Terminologie „in eigener Verantwortung zu regeln“ denselben Regelungsgehalt aufweist wie das in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG genannte „Recht der Selbstverwaltung“.

⁴³⁶ BVerfGE 83, 363 (383).

den Gemeindeverbänden stehen daher als Ausprägungen eigenverantwortlicher Selbstverwaltung die bereits genannten⁴³⁷ Hoheiten zu.⁴³⁸

cc) Weitere Modifikationen

Weitere Modifikationen des Inhalts der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltungsgarantie ergeben sich aus der im Vergleich zur gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie unterschiedlichen Reichweite und Zielsetzung. So wird zwar auch ein Kernbereich der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltung anerkannt.⁴³⁹ Eine ausgeprägte Dogmatik ist jedoch nicht zu erkennen, was damit zusammenhängen dürfte, dass aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Zuweisung von Zuständigkeiten an die Gemeindeverbandsebene schlicht ein interpretationsfähiger Anknüpfungspunkt fehlt. Immerhin wird verfassungsgerichtlich anhand von Beispielaufgaben wie der Trägerschaft über weiterführende Schulen,⁴⁴⁰ der Nahverkehrsträgerschaft, der Abfallentsorgung oder der Krankenhausversorgung eine Typisierung vorgenommen, welche „das Bild der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften und als nicht nur staatliche Verwaltungsstellen ausreichend prägen“⁴⁴¹ soll. Eine Verletzung des gemeindeverbandlichen Kernbereichs lässt sich demnach dann ausmachen, wenn nachprüfbar dargelegt werden kann, dass die Erfüllung der das Bild der Kreise prägenden Aufgaben ernsthaft beeinträchtigt ist.⁴⁴² Letztlich gelangt man über diese Methode zu einem verfassungsrechtlichen Schutz für die Ebene der Gemeindeverbände, die sich lediglich in der Schutzintensität vom Schutz der Gemeinden unterscheidet, weil erneut nach einem Kernbereich bzw. nach Wesensmerkmalen vorgefundener Rechtsinstitute gefragt wird. Als Verpflichtungsadressaten kommen neben dem Staat übergeordnete kommunale Gebilde in Betracht, die zu administrativen Eingriffen durch Gesetz ermächtigt sein können. Hingegen wird einer Aufgabenerledigung auf gemeindlicher Ebene Vorrang vor einer gemeindeverbandlichen Zuständigkeit gegeben.⁴⁴³ Um Aufgaben

⁴³⁷ Siehe hierzu D. I. 4. c) bb) (2).

⁴³⁸ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 139.

⁴³⁹ BVerfGE 119, 331 (355).

⁴⁴⁰ Zur Schulträgerschaft als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe vgl. *Herrmann*, *Verw-Arch* 1/2016, 86 (88).

⁴⁴¹ BVerfGE 119, 331 (356).

⁴⁴² BVerfGE 119, 331 (356).

⁴⁴³ Vgl. unter dem Stichwort „In dubio pro municipio“ *Schmidt*, *DÖV* 2013, 509.

mit den Gemeindeverbänden, insbesondere mit den Kreisen, konkurriert daher vornehmlich die Ebene der Regional- und Landschaftsverbände.⁴⁴⁴

II. Landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen und Besonderheiten

1. Allgemeines

Neben Art. 28 Abs. 2 GG tritt in Nordrhein-Westfalen Art. 78, 79 LVerf NRW. Hiernach sind die Gemeinden und Gemeindeverbände Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe (Abs. 1) und in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben (Abs. 2). Im Anschluss an das in Absatz 3 normierte Konnexitätsprinzip regelt Absatz 4, dass das Land die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände überwacht und sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten kann. Art. 79 LVerf NRW legt schließlich fest, dass die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen haben (S. 1). Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (S. 2).

2. Verhältnis von landesverfassungsrechtlicher zu bundesverfassungsrechtlicher Selbstverwaltungsgarantie

Art. 78, 79 LVerf NRW können als landesverfassungsrechtliche Norm über die Mindestgewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehen, dürfen aber nicht unter sie absinken.⁴⁴⁵ Wird landesverfassungsrechtlich ein höheres Schutzniveau als bundesverfassungsrechtlich garantiert, hat dieses für den Landesgesetzgeber uneingeschränkte Bindungswirkung.

⁴⁴⁴ Wobei Aufgaben daneben auch auf funktionale Selbstverwaltungsträger, Beliehene und andere Private zu Lasten einer gemeindeverbandlichen Zuständigkeit verlagert werden können, vgl. *Schmidt*, DÖV 2013, 509 (509).

⁴⁴⁵ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 6; *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 12.

3. Grundsätzlicher Gleichklang in Struktur und Dogmatik

Die landesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unterscheidet sich dabei nicht strukturell von der Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz.⁴⁴⁶ Schranken, Schranken-Schranken und Abwägungsparameter weisen eine gleiche Struktur und einen gleichen dogmatischen Ansatz auf.

4. Über Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehende Gewährleistungen

a) *Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW: Die organvermittelte Selbstverwaltung*
Art. 78 Abs. 1 S. 1 LVerf NRW⁴⁴⁷ enthält jedoch einen Passus, der den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung *durch ihre gewählten Organe* zugesteht.⁴⁴⁸ Da nicht angenommen werden kann, dass „in einer Verfassung rein schmückende Zusätze enthalten sind“,⁴⁴⁹ ist dieser besonderen Betonung der organvermittelten Selbstverwaltung jedenfalls die Aussage zu entnehmen, dass dem Gedanken der eigenen demokratischen Legitimation des gemeindlichen bzw. gemeindeverbandlichen Handelns und insoweit dem Gedanken der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung (*ihre* gewählten Organe) besonderes Gewicht zukommt. Eine Maßnahme der Kommunalaufsicht, die in diese organvermittelte Selbstverwaltung eingriffe, wie beispielsweise die Bestellung eines Beauftragten⁴⁵⁰ nach § 124 GO NRW,⁴⁵¹ träfe daher auf landesverfassungsrechtliche Hürden, die über die Hürden des Art. 28 Abs. 2 GG hinausgingen.

b) *Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW: Der kommunale Regelvollzug*
Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW lässt den Gemeinden und Gemeindeverbänden zudem ein höheres Schutzniveau hinsichtlich von Zuständigkeiten zukom-

⁴⁴⁶ Tettinger, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 13.

⁴⁴⁷ Zu Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW siehe E. IV.

⁴⁴⁸ Ähnlich Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayLVerf: Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.

⁴⁴⁹ OVG 9, 74 (76).

⁴⁵⁰ Griffiger und aussagekräftiger als die negligierende Bezeichnung *Beauftragter* dürfte der Terminus *Staatskommissar* sein, vgl. Holtkamp/Fuhrmann, der gemeindehaushalt 7/2014, S. 145 ff.

⁴⁵¹ Vorgekommen ist dies in Nordrhein-Westfalen erstmals im Jahr 2013 mit Einsetzung eines „Sparkommissars“, der anstelle des Rates der Stadt Nideggen entschied, vgl. hierzu LT-Drs. 16/3198.

men. Hiernach sind Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung. Diese über Art. 28 Abs. 2 GG deutlich hinausgehende Formulierung normiert als spezielle Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie demnach ein genuin nordrhein-westfälisches Modell des kommunalen Regelvollzugs als auf Verfassungsebene festgelegtes Grundmodell der gesetzessanwendenden Verwaltung.⁴⁵² Dem Aspekt der Allzuständigkeit, auch auf dem Gebiet des Verwaltungs- und Organisationsrechts, wird insoweit besonderes Gewicht beigemessen.⁴⁵³

c) Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW: Das Konnexitätsprinzip

aa) Grundsatz

Nach dem Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt“⁴⁵⁴ ist in den Landesverfassungen⁴⁵⁵ – mit einigen Unterschieden im Detail – geregelt, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden für ihnen vom Land übertragene Aufgaben ein finanzieller Ausgleich zu leisten ist. Dieses so genannte Konnexitätsprinzip ist in Nordrhein-Westfalen in Art. 78 Abs. 3 S. 2-4 LVerf NRW verankert

⁴⁵² *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 15.

⁴⁵³ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 15; *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 56.

⁴⁵⁴ Vgl. *Schink*, NWVBl. 2005, 85.

⁴⁵⁵ Art. 71 Abs. 3 LVerf BW, Art. 83 Abs. 3 BayLVerf, Art. 97 Abs. 3 LVerf Bbg, Art. 137 Abs. 6 HessLVerf, Art. 72 Abs. 3 LVerf MV, Art. 57 Abs. 4 NdsLVerf, Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW, Art. 49 Abs. 4 u. 5 LVerf RLP, Art. 120 LVerf SL, Art. 85 Abs. 1 u. 2 SächsLVerf, Art. 87 Abs. 3 LVerf SA, Art. 46, 49 LVerf SH, Art. 91 Abs. 3, 93 Abs. 1 u. 3 LVerf TH. Für die übrigen Länder stellt sich die Situation wie folgt dar: In Berlin nehmen die Bezirke zwar gemäß Art. 66 Abs. 2 BerLVerf ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung wahr, sie sind jedoch selbst keine Gemeinden oder Gemeindeverbände, da das Land Berlin gemäß Art. 1 Abs. 1 BerLVerf sowohl Land als auch Stadt (i.S.v. Gemeinde) ist. Den Bezirken kommt insoweit keine Gebietskörperschaftsqualität zu, der das Recht auf Selbstverwaltung immanent wäre und aus der sich Konnexitätsüberlegungen ergeben könnten. Folgerichtig weist Art. 85 Abs. 1 S. 1 BerLVerf den Bezirken auch nur eine Globalsumme an Mitteln zu. Im Land Hamburg werden gemäß Art. 4 Abs. 1 HmbLVerf staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht getrennt, sondern einheitlich wahrgenommen, sodass ein Konnexitätsprinzip bei fehlenden Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Hamburg sinnvollerweise nicht existiert. Im Bundesland Bremen, das aus den Gemeinden Bremen und Bremerhaven besteht (Zwei-Städte-Staat), ist das Konnexitätsprinzip derweil in Art. 146 Abs. 2 BremLVerf verankert, was allzu häufig übersehen wird, etwa. auf einer Übersicht der Heinrich-Böll-Stiftung über die Konnexitätsprinzipien in den Ländern, abrufbar unter: <http://kommunalwiki.boell.de/→index.php/Konnexit%C3%A4tsprinzip> (abgerufen am 05.12.2015).

und besagt, dass das Land Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen muss, wenn Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst.

bb) Systematisch-historischer Hintergrund

(1) Allgemeines

Das Konnexitätsprinzip hat mit Schaffung der Landesverfassungen Eingang in die Rechtspraxis gefunden.⁴⁵⁶ Ein grundgesetzliches Pendant zum landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip ist in Art. 104a Abs. 1 GG normiert. Danach tragen Bund und Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das grundgesetzliche Konnexitätsprinzip verbürgt zwischen Bund und Land insoweit eine klare Trennlinie,⁴⁵⁷ nach der Vollzugskausalität⁴⁵⁸ herrscht. Die Last der Kostentragung wird derjenigen Ebene zugeordnet, die für die jeweilige Aufgabe zuständig ist.

Im Gegensatz hierzu steht das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip. Es knüpft bei der Bestimmung der Kostentragungslast zwischen Land und Kommune nicht an die Aufgabenzuständigkeit an, sondern ist Ausdruck eines fiskalischen Verursacherprinzips.⁴⁵⁹ Es normiert gerade keine Vollzugskausalität, sondern Gesetzgebungskausalität.⁴⁶⁰ Wer einen zusätzlichen Kostenaufwand, zum Beispiel durch ein neues, kostenträchtiges Gesetz verursacht, hat die daraus entstehenden Ausgaben zu tra-

⁴⁵⁶ Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 11.

⁴⁵⁷ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 104a, Rn. 12.

⁴⁵⁸ Hildebrandt, Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer, S. 23.

⁴⁵⁹ Buschmann/Freimuth, NWVBl. 2005, 365 (365).

⁴⁶⁰ Hildebrandt, Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer, S. 23; Engels, VerwArch 102 (2011), 285 (289).

gen. Das Konnexitätsprinzip hat sich bisher in einer relativen und einer strikten Variante herausgebildet.⁴⁶¹

(2) Das relative Konnexitätsprinzip

Ein relatives Konnexitätsprinzip existierte in Nordrhein-Westfalen bis zur Ablösung durch das strikte Konnexitätsprinzip im Jahre 2004. Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW a.F. normierte seinerzeit nur, dass für den Fall, dass das Land Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden müssen.

Maßgeblich für die Bezeichnung dieses Prinzips als *relatives* Konnexitätsprinzip dürfte die augenscheinliche Relativierung der Aussagekraft von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW a.F. durch den nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof sein. Der Verfassungsgerichtshof räumte dem Landesgesetzgeber bei der Erfüllung des relativen Konnexitätsgebots einen traditionell weiten Gestaltungsspielraum ein. Mit Annahme einer landesseitig bestehenden allgemeinen Verpflichtung, die Finanzkraft der Gemeinden sicherzustellen, prägte der Verfassungsgerichtshof die so genannte monistische Finanzgarantie.⁴⁶² Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW a.F. wurde hierbei kein eigenständiger, triftiger Gehalt entnommen.⁴⁶³ Das Tatbestandsmerkmal der Gleichzeitigkeit sei vielmehr bereits schon dann erfüllt, wenn im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz ein Ausgleich vorgesehen sei,⁴⁶⁴ wobei selbst das Gemeindefinanzierungsgesetz in seinem Entstehungsprozess richterlich nicht vollumfänglich überprüfbar sei.⁴⁶⁵ Im Ergebnis traf den Gesetzgeber keine Pflicht, nähere Details über die Einberechnung des Belastungsausgleichs darzulegen.⁴⁶⁶ Nicht zu Unrecht wurde darauf hingewiesen, dass die dem relativen Konnexitätsprinzip lediglich entnommene Aussage einer allgemeinen Garantie für die Finanzkraft der Gemeinden⁴⁶⁷ als solche bereits der Garantie

⁴⁶¹ Ausführlich Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung, S. 13 ff.

⁴⁶² *VerfGH NRW*, NWVBl. 1998, 390 (393).

⁴⁶³ Vgl. die Ausführungen von Oebbecke, in: LT-Ausschussprotokoll 13/1138, S. 5.

⁴⁶⁴ *VerfGH NRW*, NWVBl. 1998, 390 (393).

⁴⁶⁵ *VerfGH NRW*, NWVBl. 1998, 390 (393).

⁴⁶⁶ Buschmann/Freimuth, NWVBl. 2005, 365 (366).

⁴⁶⁷ Buschmann/Freimuth, NWVBl. 2005, 365 (366).

der kommunalen Selbstverwaltung zu entnehmen⁴⁶⁸ ist und Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW bei Lichte betrachtet leer lief.

(3) Das strikte Konnexitätsprinzip

Die enge⁴⁶⁹ und für Kommunen wenig befriedigende Auslegung des relativen Konnexitätsprinzips durch die Rechtsprechung und die allgemein angespannte Haushaltslage vieler Kommunen waren Anlass⁴⁷⁰ für den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber, das strikte⁴⁷¹ Konnexitätsprinzip in Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW zu verankern. Gleichzeitig wurde das Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG NRW)⁴⁷² beschlossen. Die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips in Nordrhein-Westfalen stellte einen Paradigmenwechsel⁴⁷³ dar, der von den kommunalen Spitzenverbänden seit langer Zeit gefordert wurde.⁴⁷⁴ Neben die allgemeine Finanzgarantie trat eine aufgabenakzessorische⁴⁷⁵ Finanzausweisung, sodass in Abkehr von der monistischen Finanzgarantie eine nunmehr dualistische Finanzgarantie des Landes gegenüber der Kommune anzunehmen ist. Das strikte Konnexitätsprinzip ist Ausdruck der Folgenföhlbarkeit als Voraussetzung demokratischer Verantwortung und Ehrlichkeit.⁴⁷⁶ Gleichzeitig enthält es für den Gesetzgeber eine Warnfunktion⁴⁷⁷ und trägt zur Eindämmung wenig durchdachter und kostenträchtiger Gesetzgebung bei.⁴⁷⁸

⁴⁶⁸ Vgl. nur *VerfGH NRW*, NVwZ-RR 1999, 81 (82); *VerfGH NRW*, DVBl. 2010, 125; BVerwGE 145, 378 ff.

⁴⁶⁹ Vgl. *Mückl*, DÖV 1999, 841 (844), der der Rechtsprechung des VerfGH NRW befremdliche apodiktische Resoluthet attestiert und sie in Begründung und Ergebnis als unhaltbar ansieht.

⁴⁷⁰ LT-Drs. 13/4424.

⁴⁷¹ Vgl. derweil *Schink*, NWVBl. 2005, 85 (87), der ein strikteres (Komparativ!) Konnexitätsprinzip erkennt.

⁴⁷² Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, GVBl. NRW 2004, S. 360.

⁴⁷³ *Henneke*, Der Landkreis, 2004, 152 (163).

⁴⁷⁴ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 54.

⁴⁷⁵ *Buschmann/Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (367).

⁴⁷⁶ *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (83) m.w.N., u.a. *Schmidt-Aßmann*, in: Henneke, Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, S. 128.

⁴⁷⁷ Vgl. *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung, S. 18 f.

⁴⁷⁸ Vgl. die Ausführungen des im Gesetzgebungsverfahren einberufenen Sachverständigen *Ferdinand Kirchhof*, in: LT-Ausschussprotokoll 13/1138, S. 2: „Wenn man weiß, welche Kosten manche Aufgaben verursachen, ist das sicherlich sehr heilsam (...). Plötzlich be-

cc) Dogmatik des strikten Konnexitätsprinzips

Um aus der Existenz des strikten Konnexitätsprinzips rechtserhebliche Schlüsse zu ziehen, ist freilich eine Operationalisierung desselben von Nöten. Die nordrhein-westfälische Variante als „gut gemeintes, aber rechtstechnisch eher schlechtes, weil schwer subsumierbares und umzusetzendes Recht“⁴⁷⁹ bedarf dieser Operationalisierung umso mehr,⁴⁸⁰ weil der Normtext lang und aus sich heraus wenig prägnant ist. Anhand der Parameter *Verpflichtung*, *Aufgabenübertragung* und *Belastung*, vermag eine solche dreigliedrige⁴⁸¹ Operationalisierung gelingen.

(1) Konnexitätsrelevante Verpflichtung

Erforderlich ist zunächst, dass der Landesgesetzgeber gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung Verpflichtungen ausspricht. Außerdem muss der vermeintlich konnexitätsauslösende Vorgang auf eine Entscheidung des Landesgesetz- bzw. Ordnungsgebers zurückgehen, ihm mithin ursächlich zuzurechnen ist.⁴⁸² Dies könnte zum Beispiel dann nicht der Fall sein, wenn das Land völkerrechtlich veranlasste Verpflichtungen in Landesrecht transformiert und dem Land hierbei kein eigener Ausgestaltungsspielraum verbleibt.⁴⁸³

(2) Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung

Weiterhin ist erforderlich, dass eine neue Aufgabe übertragen oder eine bestehende und übertragbare Aufgabe geändert wird. Erfasst ist nicht nur der Fall, dass das Land eine bisher selbst durch Landesbehörden ausgeführte Aufgabe den Kommunen überträgt, sondern auch die Konstellation, dass das

kommt die Gesetzgebung einen Preis. Da das Geld knapp ist, könnte es sein, dass die Normenflut ein wenig eingedämmt wird.“

⁴⁷⁹ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 55.

⁴⁸⁰ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 55 sieht in der Textlänge des Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW zudem ein Indiz für die Bedenklichkeit der Vorschrift.

⁴⁸¹ *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1 (3); a.A. *Engelken*, Konnexitätsprinzip, Rn. 30a, der eine zweigliedrige Prüffolge lediglich anhand der Merkmale *Aufgabenübertragung* und *Mehrbelastung* ausmacht.

⁴⁸² *Höfling/Engels*, NWVBl. 2014, 1 (3).

⁴⁸³ *Ziekow*, DÖV 2006, 489 (493 f.); LT-Drs. 13/5515, S. 23; Kritisch hierzu: *Kluth*, in: Bunzel/Hanke (Hrsg.): „Wer zahlt die Zeche?“ Das Konnexitätsprinzip – richtig angewandt, S. 39 ff.; Vgl. überdies *Engelken*, NVwZ 2010, 618.

Land den Kommunen neue Aufgaben verordnet, die vorher von keiner Ebene wahrgenommen wurden.⁴⁸⁴

(3) Konnexitätsrelevante Belastung

Schließlich setzt Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW voraus, dass die Aufgabenübertragung zu einer wesentlichen Belastung der Kommunen führen muss.⁴⁸⁵ Das Tatbestandsmerkmal der Wesentlichkeit statuiert insoweit eine Bagatellgrenze.⁴⁸⁶ Kriterien für die Beurteilung der Wesentlichkeit sind Dauer und Intensität der Inanspruchnahme.⁴⁸⁷ Hierbei soll ein Betrag von 0,25 EUR pro Einwohner regelmäßig als Bagatellgrenze anzunehmen sein.⁴⁸⁸ Das Konnexitätsausführungsgesetz enthält hierzu detaillierte Berechnungsmodalitäten, denen vom Verfassungsgerichtshof verfassungsrechtliche Bedeutung insoweit zugemessen wird, als ihnen Kernvorgaben für die Kostenaufstellung zu entnehmen sind.⁴⁸⁹

d) Art. 79 LVerf NRW: Der Anspruch auf einen übergemeindlichen Finanzausgleich

Art. 79 S. 2 LVerf NRW normiert als eigenständige landesverfassungsrechtliche Regelung den übergemeindlichen Finanzausgleich.⁴⁹⁰ Aus Art. 79 S. 1 LVerf NRW sind keine nordrhein-westfälischen Spezifika zu entnehmen.

5. Reduktion der genuin nordrhein-westfälischen Selbstverwaltungsgarantie auf finanzverfassungsrechtliche Spezifika durch den VerfGH NRW

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof lässt in der neueren Rechtsprechung insgesamt jedoch nicht erkennen, dass er der nordrhein-westfälischen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung – mit Ausnahme des Konnexitätsprinzips und des übergemeindlichen Finanzausgleichs –

⁴⁸⁴ Vgl. Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 32.

⁴⁸⁵ Ausführlich: Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung, S. 181 ff.

⁴⁸⁶ LT-Drs. 13/4424, S. 14.

⁴⁸⁷ Schink, NWVBl. 2005, 85 (88).

⁴⁸⁸ Schink, NWVBl. 2005, 85 (88).

⁴⁸⁹ Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 58.

⁴⁹⁰ Jener wird durch das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) vollzogen. Detailliertere verfassungsrechtliche Ausführungen hierzu bei VerfGH, NWVBl. 2003, 261 (263) m.w.N.; Bertrams NWVBl. 2007, 366 (374); Siehe zu der Frage, ob das Land Nordrhein-Westfalen für den übergemeindlichen Finanzausgleich auch kommunale Mittel heranziehen darf VerfGH NRW, Urt. v. 30.08.2016 – VerfGH 34/14, Rn. 97.

eigene, über Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehende Gewährleistungsinhalte entnehme und eigenständig auf die Landesverfassung stützte. Zwar führte er 1954 noch aus, dass Art. 78 LVerf NRW über das Selbstverwaltungsrecht des Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehe.⁴⁹¹ Dennoch wurde in vielen Judikaten Art. 28 Abs. 2 GG als Klammerzusatz hinter Art. 78 LVerf NRW aufgeführt,⁴⁹² was auf eine verfassungsgerichtliche Annahme gleicher Gewährleistungsinhalte hinweist.⁴⁹³ Genuin landesverfassungsrechtliche Gewährleistungsinhalte sieht der VerfGH NRW nur im Konnexitätsprinzip aus Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW und im Anspruch auf einen übergemeindlichen Finanzausgleich aus Art. 79 LVerf NRW.

III. Das kommunale Gleichbehandlungsgebot als Realvoraussetzung kommunaler Selbstverwaltung

1. Inhalt

Die staatliche Gewalt ist an das Gebot kommunaler Gleichbehandlung gebunden.⁴⁹⁴ Es verbietet willkürliche, sachlich nicht mehr vertretbare Differenzierungen zwischen kommunalen Körperschaften.⁴⁹⁵ Einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände sollen zwar nicht schematisch gleichbehandelt werden. Indes sind sachwidrige Benachteiligungen oder Bevorzugungen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände unzulässig.⁴⁹⁶ Verfassungs-

⁴⁹¹ OVGE 9, 74 (75); Vgl. auch *Isensee*, SächsVBl. 1994, 28 (32), der grundsätzlich eine selbständige Interpretationsaufgabe des Landesverfassungsgerichts hinsichtlich der jeweiligen Landesverfassung erkennt.

⁴⁹² *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 13 m.w.N.; Siehe auch *VerfGH NRW*, DÖV 1980, 691 (692); *VerfGH NRW*, NVwZ 1990, 456 (457). In neuen Entscheidungen wird jedoch wieder auf den Klammerzusatz verzichtet, vgl. *VerfGH NRW*, Urt. v. 10.12.2013 – *VerfGH 13/11*; *VerfGH NRW*, Urt. v. 08.05.2012 – *VerfGH 2/11*. Teilweise wird der Klammerzusatz innerhalb von ein und derselben Entscheidung mal angehängt und mal weggelassen, so beispielsweise bei *VerfGH NRW*, Beschluss vom 13.01.2004 – *VerfGH 16/02*, S. 11.

⁴⁹³ In *VerfGH NRW*, Urt. v. 30.08.2016 – *VerfGH 34/14*, Rn. 67, 71 deutet die im Urteil durch das Wort „ebenso“ hergestellte Verbindung zwischen Art. 78 Abs. 1 LVerf NRW und Art. 28 Abs. 2 GG auch auf die Annahme einer Gleichheit der Gewährleistungsinhalte hin.

⁴⁹⁴ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173.

⁴⁹⁵ Vgl. *VerfGH NRW*, Urt. v. 19.07.2011 – *VerfGH 32/08*, S. 26.

⁴⁹⁶ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173.

rechtlicher Prüfmaßstab ist hierbei nicht die bestmögliche oder gerechteste Lösung.⁴⁹⁷ Entscheidend ist vielmehr, ob für die getroffene Differenzierung ein sachlicher Grund existiert.

2. Herleitung und Struktur

Das Bundesverfassungsgericht leitet das kommunale Gleichbehandlungsgebot aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ab, der in Art. 3 Abs. 1 GG als Grundrecht des Einzelnen garantiert ist und darüber hinaus „als selbstverständlicher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in allen Bereichen und für alle Personengemeinschaften“⁴⁹⁸ gilt.⁴⁹⁹ Als Ausfluss des von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG homogenisierten Rechtsstaatsgebots⁵⁰⁰ entfaltet das Gleichbehandlungsgebot auch im Verhältnis von Hoheitsträgern untereinander Wirkung.⁵⁰¹ Besonders virulent wird diese Realvoraussetzung kommunaler Selbstverwaltung, wenn staatliche Leistungen in Rede stehen.⁵⁰² Das kommunale Gleichbehandlungsgebot kann in solchen Fällen anspruchsbegründender Natur sein⁵⁰³ und wäre dann nicht lediglich ein im Rahmen des Willkürverbots als Schranken-Schranke zu berücksichtigender Prüfparameter, sondern eine eigenständige Anspruchsgrundlage. Das kommunale Gleichbehandlungsgebot steht als Realvoraussetzung und praktische Konsequenz der kommunalen Selbstverwaltung in unauflösbarem, dialektischem Zusammenhang zu derselben. Folgerichtig spricht der VerfGH NRW in seinen Urteilen von „Art. 78 Abs. 1 LV[erf] NRW i.V.m. dem rechtsstaatlich determinierten Gleichheitssatz.“⁵⁰⁴

3. Teleologie: Sicherung tatsächlicher kommunaler Selbstverwaltung im Leistungsstaat

Dass sachwidrige Benachteiligungen oder Bevorzugungen einzelner Kommunen dem Staat aufgrund des kommunalen Gleichbehandlungsgebots un-

⁴⁹⁷ Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 19.07.2011 – VerfGH 32/08, S. 26.

⁴⁹⁸ BVerfGE 6, 84 (91)

⁴⁹⁹ BVerfGE 23, 353 (373).

⁵⁰⁰ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173 m.w.N.

⁵⁰¹ BVerfGE 26, 228 (244); Vgl. zudem *Osterloh/Nußberger*, in: Sachs, GG, Art. 3 Rn. 73 f.

⁵⁰² Vgl. unter der Terminologie *interkommunales Gleichbehandlungsgebot* hierzu *BbgVerfG*, LKV 2006, 505 ff.; *VerfGH NRW*, NVwZ-RR 2010, 627 ff.

⁵⁰³ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173.

⁵⁰⁴ VerfGH NRW, Urt. v. 19.07.2011 – VerfGH 32/08, S. 25.

tersagt sind, sichert die kommunale Selbstverwaltung im Leistungsstaat in zweifacher Hinsicht. Zum einen wird – wenn es um staatliche Leistungen an Kommunen geht – verhindert, dass eine staatlich vorgenommene, indirekte Lenkung kommunaler Entscheidungen durch den goldenen Zügel⁵⁰⁵ überhandnimmt, weil nicht begünstigten Kommunen aufgrund des kommunalen Gleichbehandlungsgebots bei fehlender Rechtfertigungsfähigkeit einer an Dritte gehenden Zuwendung ein Anspruch auf Teilhabe an der staatlichen Begünstigung eingeräumt wird. Zum anderen wird – wenn beispielsweise zur Erfüllung von leistungsstaatlichen Zielen auf Kommunen als Aufgabenträger zurückgegriffen wird und es insoweit um eine staatliche Belastung zur Erfüllung der staatlich intendierten Leistung geht – verhindert, dass eine Übertragung von Aufgaben des staatlichen Wirkungskreises, die trotz des Konnexitätsprinzips Gemeinderessourcen schmälert,⁵⁰⁶ nur einzelne Gemeinden trifft und andere willkürlich verschont. Das kommunale Gleichbehandlungsgebot verhindert daher, dass Kommunen gegeneinander ausgespielt⁵⁰⁷ werden und die verfassungsrechtlich vorgegebene Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung ausgehöhlt wird. Modifikationen der kommunalen Selbstverwaltung – seien es Be- oder Entlastungen – sind daher grundsätzlich allen einer Kategorie zuzuordnenden kommunalen Körperschaften im Verhältnis gleich zukommen zu lassen.

IV. Implikationen des Demokratieprinzips

1. Anordnung eines unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretungsorgans bei gebietskörperschaftlicher Struktur

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die Kommunalverwaltung erhält durch diese bundesverfassungsrechtliche Konkretisierung des Demokratieprinzips⁵⁰⁸ eine doppelte demokratische Legitimation, die sie

⁵⁰⁵ Heberlein, NVwZ 1995, 1052 (1055).

⁵⁰⁶ Vgl. hierzu nur die Ausführungen von Articus, in: Wirtschaftsdienst 2010, 285 (288), der im Konnexitätsprinzip nur eine Abmilderung der Aufgabenübertragungsproblematik erkennt und weiterhin Defizite diagnostiziert.

⁵⁰⁷ Jacobi, Interkommunale Kooperation in der Stadtplanung, S. 41.

⁵⁰⁸ Nierhaus, in Sachs, GG, Art. 28 Rn. 18; Henneke/Ritgen, DÖV 2010, 665 (672).

deutlich von der funktionalen Selbstverwaltung abhebt.⁵⁰⁹ Für die interkommunale Zusammenarbeit bedeutet dies, dass bei gebietskörperschaftlicher Ausgestaltung des Kooperationsgebildes eine direkt gewählte Vertretung⁵¹⁰ existieren muss, die über die von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in Bezug genommenen Wahlrechtsgrundsätze⁵¹¹ gewählt werden muss. Zwar bezieht Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG das Erfordernis einer direkt gewählten Vertretung vom Wortlaut her nur auf *Kreise*. Der in der Formulierung gewählte Dreiklang („In den Ländern, Kreisen und Gemeinden“) bringt jedoch zum Ausdruck, dass überall dort eine unmittelbar demokratisch legitimierte Vertretung existieren muss, wo öffentlich-rechtliche Träger auf gebietskörperschaftlicher Basis hoheitlich handeln.⁵¹² Mit anderen Worten: Wenn eine öffentlich-rechtliche Institution in einem bestimmten Gebiet Hoheitsgewalt gegenüber jedermann ausüben darf und die in diesem Gebiet lebenden Bürger (und nicht zwischengeschaltete juristische Personen) als obligatorische Mitglieder das Substrat der Körperschaft ausmachen, dann muss ein nach den genannten Wahlrechtsgrundsätzen gewähltes Vertretungsorgan existieren. Dies gilt unabhängig davon, ob das jeweilige Gebilde einfachgesetzlich als Kreis bezeichnet wird.⁵¹³

2. Ausschluss eines unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretungsorgans bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur?

a) Keine Aussage aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ableitbar

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur des Kooperationsgebildes ein direkt gewähltes Vertretungsorgan anstelle mittelbar demokratisch legitimierter Gremien existieren darf. Letztere genügen unbestritten dann dem Demokratieprinzip, wenn sie in einer ununterbrochenen Legitimationskette mit dem Volk verbunden sind.⁵¹⁴

⁵⁰⁹ Nierhaus, in Sachs, GG, Art. 28 Rn. 18; Vgl. zudem Musil, DÖV 2004, 116 sowie Muckel, NZS 2002, 118.

⁵¹⁰ So z.B. der Städteregionstag in der Städteregion Aachen oder die Regionsversammlung in der Region Hannover. Zum Begriff der Vertretung siehe F. IV. 1.

⁵¹¹ Vgl. zu ihnen Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 77 ff.; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn. 5 ff.; Trute, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 38 Rn. 12 ff.;

⁵¹² Da beispielsweise der Regionalverband Saarbrücken nach § 194 Abs. 3 KSVG SL eine Gebietskörperschaft ist, sind in ihm zwingend die Wahlrechtsvorschriften aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu beachten.

⁵¹³ Insoweit erneut rechtlich bedeutungslos: § 3 Abs. 1 Städteregion-Aachen-Gesetz.

⁵¹⁴ BVerfGE 47, 253 (275); 83, 60 (73).

Art. 28 GG trifft hierzu, ebenso wie die nordrhein-westfälische Landesverfassung, keine allgemeine Aussage. Anerkannt ist indes, dass durch den Umstand, dass Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nur eine unmittelbare demokratische Legitimation des Vertretungsorgans fordert, nicht gleichzeitig eine unmittelbare Legitimation des Bürgermeisters oder des Landrats unstatthaft wird.⁵¹⁵ Da es sich beim Bürgermeister oder Landrat jedoch um Organe gebietskörperschaftlicher Gebilde handelt, lässt sich keine Aussage darüber ableiten, ob bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur eine unmittelbare demokratische Legitimation des Vertretungsorgans statthaft ist. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG trifft über Gebilde, denen keine gebietskörperschaftliche Struktur innewohnt, keine Aussage und ist teleologisch auf diese nicht anwendbar.

b) Verfassungsdogmatische und verfassungstheoretische Herleitung

Ansätze für die Beantwortung der Frage, ob eine fehlende gebietskörperschaftliche Struktur ein unmittelbar demokratisch legitimes Vertretungsorgan ausschließt, lassen sich jedoch aus einzelnen verfassungsdogmatischen und verfassungstheoretischen Gesichtspunkten herleiten, die im Folgenden dargestellt werden.

aa) Zusammenhang zwischen Intensität der demokratischen Legitimation und Befugnissen eines öffentlich-rechtlichen Gremiums

Zunächst ist festzuhalten, dass zwischen der Intensität der demokratischen Legitimation eines Gremiums und seinen Befugnissen ein zumindest grober Zusammenhang gegeben sein muss.⁵¹⁶ Zwar kann sich dieser Zusammenhang auf keine positivrechtliche Normierung stützen. Er findet sich dennoch – gleichsam als übergeordnetes Prinzip politischer Logik – in zahlreichen Konstellationen wieder. So wird zum Beispiel als Argument für die Existenz eines kreiskommunalen Kernbereichsschutzes die zwangsweise demokratische Ausgestaltung der kreiskommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG angeführt, die ohne entsprechendes Verwaltungssubstrat im

⁵¹⁵ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 18.

⁵¹⁶ Vgl. etwa Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 329 (367) m.w.N., der „auf einer gewissen Bandbreite ein Entsprechungsverhältnis zwischen Entscheidungsgehalt und Entscheidungsintensität einerseits und Legitimationsanforderungen andererseits“ sieht. Vgl. zudem Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, S. 77; A.A.: Jestaedt, Der Staat 32 (1993), 29 (54).

Sinne bedeutender Entscheidungskompetenzen nicht zu erklären wäre.⁵¹⁷ Auch eine mögliche Direktwahl des Bundespräsidenten wird auf Basis eines nicht näher hinterfragten demokratiethoretischen Verhältnismäßigkeitsprinzips zwischen Gestaltungskompetenz und Intensität der demokratischen Legitimation diskutiert, wobei deutlich wird, dass dieses Entsprechungsverhältnis gegenüber Auswüchsen in keinerlei Richtung offen ist.⁵¹⁸ Einem öffentlich-rechtlichen Gremium oder Organ, das Entscheidungen von wesentlicher Tragweite trifft, darf es daher nicht an entsprechender demokratischer Legitimation mangeln.⁵¹⁹ Umgekehrt darf ein öffentlich-rechtliches Gremium, das Entscheidungen von nur geringer und begrenzter administrativer Tragweite trifft und insbesondere keine den einzelnen Staatsbürger unmittelbar treffenden Rechtsfolgen festsetzen kann, nicht durch eine direktdemokratische Legitimation überfrachtet werden.

bb) Die Gefahr des inflationären Gebrauchs unmittelbarer Demokratie

Bei einer unmittelbaren Legitimation nachrangiger öffentlich-rechtlicher Gremien ergäbe sich eine Entwertung des Urnengangs und ein Übergriff systemfremder demokratischer Elemente in Kernkompetenzen der ausführenden Verwaltung. Zur Entwertung des Urnengangs trüge zum einen bei, dass bei einer Wahl über nicht hinreichend wichtige und als solche nicht kommunizierbare Gemeinwohlbelange mit an Sicherheit grenzender Wahr-

⁵¹⁷ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 144.

⁵¹⁸ Vgl. nur Lörler, ZRP 2014, 209 (210): „Bei einer Direktwahl des Bundespräsidenten würden die Wähler an die Handlungsfähigkeit des unmittelbar gewählten Staatsoberhauptes politische Erwartungen knüpfen, die mit dessen (...) Befugnissen nicht erfüllt werden können. (...) Von den Befürwortern einer Direktwahl [wird] vorgeschlagen, die Kompetenzen des Bundespräsidenten so zu erweitern, dass seine Direktwahl akzeptabel wird.“ Sichtbar wird in diesen Ausführungen die Prämisse einer gleichgewichtigen Waage zwischen Legitimationsintensität und Gestaltungskompetenz staatlicher Organe.

⁵¹⁹ Die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretene Wesentlichkeitstheorie – häufig tautologisch wiedergegeben („*Wesentlich sind* Entscheidungen, die für die Grundrechtsausübung *wesentlich sind*“, vgl. Degenhart, Staatsorganisationsrecht, Rn. 314) – geht von eben dieser Prämisse aus. Entscheidungen von wesentlicher Tragweite müssen dem Parlament vorbehalten bleiben, weil nur dieses unmittelbar demokratisch legitimiert ist, vgl. hierzu BVerfGE 33, 125; 33, 303; 40, 237 (249); 47, 46 sowie v. Arnim, DVBl. 87, 1241. Zu der mit erstem Spott diagnostizierten umgekehrten Wesentlichkeitstheorie im Technik- und Umweltrecht vgl. Dreier, DÖV 2002, 537 (542) sowie cum grano salis zu ganz wesentlichen Entscheidungen Depenheuer, in: Depenheuer/Grabenwarter, Flüchtlingskrise, S. 39 (Fn. 18).

scheinlichkeit eine niedrige Wahlbeteiligung zu erwarten wäre.⁵²⁰ Dies würde zwar nicht unmittelbar die Handlungsfähigkeit⁵²¹ des nur von wenigen gewählten Organs beeinträchtigen, mittelbar jedoch zu Friktionen und Gefährdungen der überwiegend repräsentativ ausgestalteten demokratischen Kultur führen.⁵²² Diesem Gesichtspunkt ist angesichts des im Grundgesetz verankerten unveränderlichen⁵²³ Demokratieprinzips⁵²⁴ eine nicht geringe verfassungsrechtliche Relevanz beizumessen.⁵²⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat zum Legitimationsniveau mittelbarer Demokratie überzeugend ausgeführt, dass nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns entscheidend ist, sondern ihre Effektivität.⁵²⁶ Gemeint ist, dass der Einfluss des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt hinreichend effektiv sein muss.⁵²⁷ Ein nur mittelbar demokratisch legitimes Gremium kann nach dieser Formel also eine höhere Legitimation aufweisen als ein unmittelbar demokratisch legitimes Gremium, wenn die das Gremium wählen-

⁵²⁰ Exemplarisch kann auf die Wahlbeteiligung bei Schweizer Parlamentswahlen verwiesen werden. Dem Schweizer Parlament (Nationalrat) kommt im schweizerischen Demokratiesystem, insbesondere wegen der vielen Volksentscheide, keine wichtige Rolle zu. Entsprechend gering ist die Wahlbeteiligung, die seit 1975 konstant bei unter 50% liegt, siehe hierzu die Daten des schweizerischen Bundesamtes für Statistik unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.html (abgerufen am 24.03.2016). Treffend *Abromeit* am 19.10.2013 im Interview mit dem Deutschlandfunk: „(...) das, was sie da wählen, sind keine besonders mächtigen Akteure“, abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/geringe-wahlbeteiligung-bei-schweizer-parlamentswahlen.694.de.html?dram:article_id=60307 (abgerufen am 24.03.2016); Vgl. für Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen die ernüchternden Zahlen sowie den als Erklärungsansatz identifizierten Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und Bedeutung der zu wählenden Institution bei *Vetter*, DÖV 2008, 885 (887 ff.); Ansätze zu wahlbeteiligungssteigernden Wahlrechtsreformen bei *Heußner/Pautsch*, DVBl. 2016, 1308.

⁵²¹ Vgl. zu der unter diesem Stichwort geführten Diskussion über die 2,5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 16/9795. Vgl. zudem die klauselkritischen Ausführungen von *Oebbecke*, in: LT-Stellungnahme 16/3334, die klauselbefürwortenden Ausführungen von *Gärditz*, in: LT-Stellungnahme 16/3340. Ebenfalls von Interesse die auf praktischen Erfahrungen beruhenden Ausführungen von *dos Santos Herrmann*, in: LT-Stellungnahme 16/3350.

⁵²² Vgl. *Schäfer*, Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet.

⁵²³ Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG.

⁵²⁴ Vgl. *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20 Rn. 11 ff.

⁵²⁵ Vgl. die weitsichtigen Ausführungen von *Kadel*, JR 1988, 54.

⁵²⁶ BVerfGE 83, 60 (72).

⁵²⁷ *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 Rn. 126 m.w.N.

den Ausgangsgremien ihrerseits auf eine breitere demokratische Basis verweisen können, als es das zu wählende Gremium bei einer unmittelbaren Wahl könnte. Mit anderen Worten: Ein Vertretungsorgan eines nicht gebietskörperschaftlich organisierten Kooperationsgebildes entspricht den Anforderungen des Demokratieprinzips eher, wenn es anstelle einer schwachen unmittelbaren demokratischen Legitimation auf eine starke mittelbare demokratische Legitimation zurückgreifen kann. Salopp gesagt: Das Volk ist unmittelbar nur dann zu fragen, wenn es etwas zu fragen gibt. Demokratie darf – jedenfalls in einem bewusst repräsentativ ausgestalteten Staatsmodell – nicht durch inflationären Gebrauch zur „kleinen Münze“⁵²⁸ verkommen.⁵²⁹

cc) Politischer Einfluss unmittelbar demokratisch legitimierter Organe

Nicht zuletzt ist anzuführen, dass einem unmittelbar per Volkswahl gewählten Organ selbst bei niedriger Wahlbeteiligung eine große politische Machtfülle zukommt.⁵³⁰ Diese Machtfülle speist sich aus dem Nimbus einer vermeintlichen Abbildung des *volonté générale*⁵³¹ im jeweiligen Organ und entzieht sich einer klaren juristischen Fixierbarkeit. Steht dieser entstandene Nimbus in einem Missverhältnis zu den tatsächlich gegebenen, rechtlichen Kompetenzen des Organs, kann es mittelfristig zu drei verschiedenen Entwicklungen kommen: Einerseits ist denkbar, dass sich das demokratisch überfrachtete und kompetenziell unausgelastete Gremium sehr offensiv Kompetenzen anmaßt und den Weg in die *brauchbare Illegalität*⁵³² geht. Gemeint ist damit, dass das Gremium eine Stellung einnimmt, die ihm nicht zudedacht ist, sich jedoch für das Funktionieren der Organisation als nützlich erweist und die angesichts der unmittelbaren demokratischen Legitimation politisch nur schwer korrigierbar ist. Zweitens ist denkbar, dass sich das Gremium zwar an das rechtliche Korsett hält, jedoch nicht müde wird, bei jeder Gelegenheit mit Verweis auf die unmittelbare demokratische Legitimation eine Änderung des Rechtsrahmens zu den eigenen Gunsten anzumahnen. Als dritte Möglichkeit kommt noch in Betracht, dass die Wirkung

⁵²⁸ *Isensee*, Menschenwürde, in: Depenheuer/Grabenwarter, Flüchtlingskrise, S. 243.

⁵²⁹ *Wickel*, DÖV 2001, 837 (840) weist darauf hin, dass Organisationsformen nicht ohne Blick auf die zu erfüllenden Aufgaben gewählt werden sollen.

⁵³⁰ Vgl. die Ausführungen von *Fogt*, in: LT-Ausschussprotokoll, S. 5 f., der unmittelbar gewählten Gremien einen höheren „Legitimitätsanspruch“ bescheinigt.

⁵³¹ *Mesching*, Jean-Jacques Rousseau, S. 104 ff.

⁵³² *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, S. 304 ff.

der unmittelbaren Wahl ins Leere läuft und der politische Effekt aufgrund fehlender öffentlicher Partizipation verpufft: Das neu geschaffene Gremium würde zum Abstellgleis altgedienter Politikgründen. Während der erste dargestellte Fall juristisch inakzeptabel und der zweite Fall als juristisches Stückwerk zu bezeichnen wäre, fehlt es der dritten Variante bereits an einem denkbaren öffentlichen Mehrwert.

c) Fazit

Dem Grundgesetz ist mit Nichten ein Prinzip zu entnehmen, das mit der vordergründigen Formel *Je demokratischer, desto besser* umschrieben werden könnte. Die Intensität der demokratischen Legitimation eines öffentlich-rechtlichen Gremiums muss vielmehr mit der Gestaltungskompetenz desselben in einem vertretbaren Zusammenhang stehen. Daraus kann sich im Einzelfall als negative Dimension des Demokratieprinzips ergeben, dass öffentlich-rechtliche Gremien nicht per Volkswahl gewählt werden dürfen,⁵³³ sondern obligatorisch mittelbar gewählt werden müssen.

V. Disponibilität

1. Erkenntnisinteresse

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie trifft in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 LVerf NRW keine Aussage über ihre Disponibilität. Vor dem Hintergrund einer für die kommunale Ebene zur Dauerschleife gewordenen Privatisierungsdiskussion⁵³⁴ hat sich jedoch vermehrt die Frage gestellt, ob und inwieweit Kommunen sich ihrer durch die Selbstverwaltungsgarantie zugesicherten Kompetenzen eigeninitiativ begeben dürfen.⁵³⁵ Dabei ist zur Klärung der Reichweite kommunaler Dispositionsbefugnisse zunächst unerheblich, ob die Aufgabe im Sinne einer materiellen Privatisierung⁵³⁶ auf Private oder im Sinne einer Regionalisierung auf übergeordnete öffentlich-rechtliche Institutionen übertragen wird. Entscheidend ist vielmehr, dass der

⁵³³ A.A. *Paziorek*, Mittelbare und unmittelbare Wahl der Landschaftsversammlung, S. 132.

⁵³⁴ Vgl. nur *Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben; *Kraus*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben; *Püttner*, LKV 1994, 193; *Mayen*, DÖV 2001, 110; *Sellmann*, NVwZ 2008, 817; *Gern*, DÖV 2009, 269; *Boehme-Neßler*, LKV 2013, 481.

⁵³⁵ Vgl. *Tomerius/Breitkreutz*, DVBl. 2003, 426; *Katz*, NVwZ 2010, 405 (407 ff.).

⁵³⁶ *Maurer/Waldhoff*, Allg. VerwR, § 23 Rn. 70.

kommunalen Ebene eine Aufgabe zur eigenständigen Wahrnehmung nicht mehr zur Verfügung steht und entsprechende Surrogate, beispielsweise in Form gesellschaftsrechtlicher Einflussmöglichkeiten, nicht gegeben sind. Der die interkommunale Zusammenarbeit anordnende Gesetzgeber hat in einem solchen Fall die Grenzen kommunaler Dispositionsbefugnisse zu beachten. Er darf – was ohnehin verfassungswidrig wäre – interkommunale Kooperationen nicht unter Missachtung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie autoritativ anordnen. Er darf darüberhinausgehend keine Form interkommunaler Zusammenarbeit ermöglichen, wenn eine Kommune, die diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit praktizieren möchte, hierdurch zur Abgabe von Zuständigkeiten genötigt würde, die ihr gar nicht zur eigenen Disposition stehen. Sollten bestimmte von Art. 28 Abs. 2 GG umfassten Gewährleistungen indisponibel sein, entzögen sich diese von vornherein solchen Formen interkommunaler Zusammenarbeit, denen keine substanziellen Kontrollrechte der beteiligten Gebietskörperschaften immanent sind.

2. Ausgangspunkt: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als wehrhaftes, quasi-subjektives Recht

Als Ausgangspunkt zur Betrachtung dieser Fragestellung ist zunächst festzuhalten, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eine ausfüllungsbedürftige Einrichtungsgarantie und ein der Gemeinde bzw. dem Gemeindeverband zugesprochenes quasi-subjektives Recht beinhaltet.⁵³⁷ So klingt in dem in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG genannten *Recht auf Selbstverwaltung* bereits ein subjektiv-rechtlicher Charakter durch,⁵³⁸ der den umfassten Körperschaften einen von staatlichen Übergriffen geschützten Freiheitsraum garantieren soll. Auch wenn Kommunen nicht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsberechtigt, sondern als Träger öffentlicher Gewalt vielmehr grundrechtsverpflichtet sind,⁵³⁹ so ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die für die Kommunen das einzige verfassungsunmittelbare Recht darstellt, in Funktion und Wirkweise mit herkömmlichen Individualfreiheitsrechten ohne Weiteres vergleichbar. Ausdruck des freiheitlichen Verständnisses der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind beispielsweise

⁵³⁷ Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 43; Vgl. auch Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 40.

⁵³⁸ Vgl. Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 40.

⁵³⁹ Sachs, in: Sachs, GG, Art. 19 Rn. 89 ff.

jene Hoheiten und Befugnisse, bei denen bereits das *Ob* der Tätigkeit ins freie Ermessen der Kommune gestellt ist. Auch die als gemeindliche Allzuständigkeit betitelte Befugnis, sich jeder Aufgabe im örtlichen Wirkungsbereich – die keinem anderen Rechtsträger zugewiesen ist – ohne einen besonderen Titel anzunehmen, beinhaltet gleichsam als negative Kehrseite die Befugnis, sich der Aufgabe nicht anzunehmen, sie mithin gar nicht als kommunale Aufgabe zu definieren. Die gemeindliche Allzuständigkeit wäre hiernach nur eine potenzielle Allzuständigkeit, besser: ein Recht auf Allzuständigkeit. Eine Pflicht zur Allzuständigkeit würde den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen dieser Logik in ihr Gegenteil verkehren⁵⁴⁰ und kommunale Spielräume eher verengen als erweitern.

3. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Offenbacher Weihnachtsmarkt als Postulation der Selbstverwaltungspflicht

a) Inhaltliche Erwägungen

Demgegenüber hat das Bundesverwaltungsgericht in einer bemerkenswerten Entscheidung⁵⁴¹ über die Zulässigkeit einer vermeintlichen⁵⁴² materiellen Privatisierung des Offenbacher Weihnachtsmarkt Schneisen zur Behandlung der Frage geschlagen, ob eine Gemeinde sich ihrer von Art. 28 Abs. 2 GG eingeräumten Befugnisse entledigen darf. Das Gericht führt aus: „Aus der bundesverfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung folgt, dass sich eine Gemeinde im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume begeben darf. (...) Eine Gemeinde kann sich nicht ihrer hierfür bestehenden Aufgabenverantwortung entziehen. Ihr obliegt vielmehr auch die Sicherung und Wahrung ihres Aufgabenbereichs, um eine wirkungsvolle Selbstverwaltung und Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu gewährleisten.“⁵⁴³ Weiter wird ausgeführt, dass der Rechtsbegriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft kein inhaltsloser, disponibler Begriff sei, sondern er im Sinne der grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie her zu verstehen und auch

⁵⁴⁰ Vgl. *Schoch*, DVBl. 2009, 1533 (1534); *Kahl/Weißberger*, LKRZ 2010, 81 (84) befürchten eine Mutation von Art. 28 Abs. 2 GG zu einer Norm kommunaler Unfreiheit.

⁵⁴¹ *BVerwG*, JZ 2009, 1167; *BVerwG*, LKRZ 2009, 425.

⁵⁴² *Winkler*, JZ 2009, 1169 (1171).

⁵⁴³ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1167).

zu interpretieren sei.⁵⁴⁴ Aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergebe sich daher auch eine Bindung der Gemeinden hinsichtlich der Aufrechterhaltung dieses Bestandes und damit die grundsätzliche Pflicht der Wahrung und Sicherung der Aufgaben, die in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wurzeln.⁵⁴⁵ Dies sei, so das Gericht, insbesondere deshalb anzunehmen, weil die entsprechende Aufgabenzuständigkeit den Gemeinden letztlich zum Wohle der Gemeindeangehörigen anvertraut sei und es sich um gemeinwohlorientierte Handlungsspielräume handle.⁵⁴⁶ „Um ein Unterlaufen des ihr anvertrauten Aufgabenbereichs zu verhindern, muss sich die Gemeinde grundsätzlich zumindest Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, wenn sie die Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anderen übertragen will. Sie kann sich (...) nicht ihres genuinen Verantwortungsbereichs für die Wahrnehmung ihrer Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises entziehen.“⁵⁴⁷ Andernfalls sei, so das Gericht, eine unzulässige Selbstbeschränkung der kommunalen Selbstverwaltung zu befürchten.⁵⁴⁸

b) Reaktionen

Die vom Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung zum Offenbacher Weihnachtsmarkt entwickelten Ansätze einer kommunalen Selbstverwaltungspflicht sind auf ein ablehnendes Echo im Schrifttum gestoßen.⁵⁴⁹ Stimmen, die diese Entscheidung als „eher fragwürdig“⁵⁵⁰ klassifizierten, übten sich noch in Zurückhaltung. Die Entscheidung habe den normativen „Gehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG geradezu auf den Kopf gestellt“⁵⁵¹ und beruhe „auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung geltenden Verfassungsrechts.“⁵⁵² Wer erstmals das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach dem Grundgesetz in eine Selbstverwaltungspflicht uminterpretiere, so die Kritik wegen der recht dünnen Begründung im Urteil, solle die Mindeststandards juristischer Kommunikation mit der Fachöffentlichkeit nicht un-

⁵⁴⁴ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1168).

⁵⁴⁵ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1168).

⁵⁴⁶ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1168).

⁵⁴⁷ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1168).

⁵⁴⁸ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1169).

⁵⁴⁹ *Winkler*, JZ 2009, 1169 (1171); *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 24.

⁵⁵⁰ *Waldhoff*, JuS 2010, 375 (376).

⁵⁵¹ *Schoch*, DVBl. 2009, 1533 (1534).

⁵⁵² *Schoch*, DVBl. 2009, 1533 (1538).

terschreiten.⁵⁵³ Das Bundesverwaltungsgericht habe pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben von Verfassungen wegen hervorgezaubert.⁵⁵⁴

c) *Stellungnahme*

Die bundesverwaltungsgerichtliche Annahme einer Selbstverwaltungspflicht, die sich verfassungsunmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt, stellte tatsächlich ein Novum dar.⁵⁵⁵ Völlig aus der Luft gegriffen ist die vom Bundesverwaltungsgericht postulierte Pflicht zur „Sicherung und Wahrung“⁵⁵⁶ des kommunalen Aufgabenbestandes im Ergebnis jedoch nicht. Der in der Literatur geäußerten Kritik, dass das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung zum Offenbacher Weihnachtsmarkt juristisches Neuland betreten habe und Selbstverwaltungsaufgaben von Verfassungen wegen hervorgezaubert worden seien, muss zunächst entgegnet werden, dass bisher weder für die Rechtsprechung noch für das Schrifttum Anlass bestanden hätte, die Frage nach der Disponibilität freier Selbstverwaltungsaufgaben einer vertieften dogmatischen Betrachtung zu unterziehen.⁵⁵⁷ Während die gewöhnliche, an die Gerichte herangetragene Konstellation sich so darstellte, dass eine Gemeinde – frei nach den Parkinsonschen Gesetzen⁵⁵⁸ – bestrebt war, möglichst viele Kompetenzen im eigenen Wirk- und Entscheidungsbereich zu halten und sich folglich gegen einen Aufgabenentzug wehrte, sah sich das Gericht nunmehr mit der umgekehrten Situation konfrontiert: Eine Gemeinde will Aufgaben abgeben und aus ihrem Zuständigkeitsbereich aussondern und wehrt sich gegen Bestrebungen, eine Aufgabe, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt, in eigener Verantwortung wahrnehmen zu müssen. Diese zur Zeit der Verfassungsgenese keinem Beteiligten recht vor-

⁵⁵³ Schoch, DVBl. 2009, 1533 (1538).

⁵⁵⁴ Winkler, JZ 2009, 1169 (1170).

⁵⁵⁵ Wenngleich sich Ansätze bereits fanden bei Graf Vitzthum, AöR 104 (1979), 580 (626): „Im Recht auf Selbstverwaltung steckt vielmehr auch ein Moment der Pflichtigkeit. Selbstverwaltung ist auch Aufgabenzuweisung, Kompetenz. Ihrer kann sich die Gemeinde nicht entledigen.“ Dem bundesverwaltungsgerichtlichen Diktum der Sicherung und Wahrung des kommunalen Aufgabenbereichs sehr nahekommend, konstatierte Graf Vitzthum „kommunale Ingerenzpflichten zur Wahrung der Einheit der Verwaltung in der Gemeindeinstanz und zur Sicherung ihrer bürgerchaftlichen Kontrolle.“

⁵⁵⁶ BVerwG, JZ 2009, 1167 (1167).

⁵⁵⁷ Vernünftige Ansätze gleichwohl bereits bei Tomerius/Breitkreutz, DVBl. 2003, 426.

⁵⁵⁸ Cum grano salis: Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration. Vgl. hierzu Ule, Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung. Kurze Buchbesprechung hierzu von Kratzer, in: DVBl. 60, 693.

stellbar erscheinende Situation wurde durch die starke Zunahme von Privatisierungen⁵⁵⁹ bis zum Ausbruch der Finanzkrise virulent und erforderte von der Judikative, juristisches Neuland zu betreten, um das Problem nicht gänzlich unbehandelt zu lassen. Dass das Bundesverwaltungsgericht dies unternimmt und insoweit rutschiges Parkett betritt, kann ihm nicht zum Vorwurf gemacht werden. Der Kritik ist hingegen zuzugeben, dass eine fundierte und ausführliche Begründung des Ergebnisses von Nöten gewesen wäre. Ansätze zu einer solchen Begründung sollen im Folgenden dargestellt werden.

4. Der Grundrechtsverzicht als Blaupause des Selbstverwaltungsrechtsverzichts

Bei individuellen Freiheitsrechten wird unter dem Stichwort des Grundrechtsverzichts⁵⁶⁰ eine grundsätzlich existente Möglichkeit des einzelnen anerkannt, bei prinzipiellem Fortbestand⁵⁶¹ der Grundrechtsberechtigung konkrete Einzelelemente des Grundrechtsschutzes in begrenztem Umfang aufzugeben.⁵⁶² Die Rechtsprechung verfügt, trotz bestehender wissenschaftlicher Untersuchungen in der Literatur,⁵⁶³ über keine methodisch abgeschlossene Dogmatik zur Figur des Grundrechtsverzichts.⁵⁶⁴ Die Spannweite der Positionen ist groß: Während von Teilen der Rechtsprechung ein Grundrechtsverzicht obiter dictum für möglich gehalten wird,⁵⁶⁵ wird er von wieder anderen Teilen jedenfalls für die Menschenwürdegarantie abge-

⁵⁵⁹ Vgl. die Ausführungen von *Oppermann*, VVDStRL 54 (1995), 301 (318), der in der Aussprache zum Beratungsgegenstand *Privatisierung von Verwaltungsaufgaben*, darauf hinweist, dass die Privatisierungswelle die Staatsrechtslehre verfassungsrechtlich nicht unbeeindruckt lassen darf.

⁵⁶⁰ Vgl. *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Vor Art. 1 Rn. 52 ff.; *Spieß*, Der Grundrechtsverzicht; *Ohly*, *Volenti non fit iniuria*; *Höfling*, NJW 1983, 1582 (1584); *Fischinger*, JuS 2007, 808.

⁵⁶¹ Vgl. *Betghe*, HdBStR IX, § 203, Rn. 104 ff.

⁵⁶² *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Vor Art. 1 Rn. 53.

⁵⁶³ Vgl. u.a. *Nadine Betghe*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts; *Betghe*, HdBStR IX, § 203 Rn. 3 f., 91ff; *Pietzcker*, Der Staat, 17 (1978), 527.

⁵⁶⁴ Vgl. nur *BVerfG*, NJW 1982, 375; *BVerwG*, NJW 1982, 664; *VG Neustadt an der Weinstraße*, NVwZ 1993, 98; *LAG Hamm*, NZA 2002, 675 (677); *BayObLG*, BayVBl. 2005, 348; *AG Friedberg*, NStZ 2006, 517 (518); *Pietzcker*, Der Staat 17 (1978), 527 (540) weist zutreffend darauf hin, dass die für richtig gehaltene Grundrechtstheorie letztlich auch für das Verständnis über die Zulässigkeit eines Grundrechtsverzichts entscheidend ist, vgl. zudem *Höfling*, NJW 1983, 1582 (1584).

⁵⁶⁵ *BayObLG*, BayVBl. 2005, 348.

lehnt.⁵⁶⁶ Andere Stimmen sehen im Grundrechtsverzicht eine Grundrechtsausübung.⁵⁶⁷ Das Landgericht Düsseldorf führt hingegen überzeugend aus: „Maßgeblich muss die Funktion des einzelnen Grundrechts sein. Soweit ein Grundrecht der persönlichen Entfaltungsfreiheit dient, spricht eine Vermutung für die Zulässigkeit des Verzichts. Soweit dagegen ein Grundrecht für den Prozess der staatlichen Willensbildung wichtig ist, indiziert dies die Unzulässigkeit des Verzichts.“⁵⁶⁸ Was das Gericht für Individualgrundrechte ausführt, muss angesichts des gleichen Problemzusammenhangs auch für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gelten. Maßgeblich für die Disponibilität der kommunalen Selbstverwaltung ist demnach ihre Funktion, welche bereits beschrieben und in verwaltungsorganisatorische und politisch-demokratische Aspekte unterteilt wurde.⁵⁶⁹ Aus beiden funktionellen Unterteilungen ergibt sich bei Zugrundelegung der landgerichtlichen Formel die Unzulässigkeit eines Verzichts.

5. Die Selbstverwaltungspflicht als Folge des institutionell eingebundenen, quasi-subjektiven Selbstverwaltungsrechts

Kommunen sind „als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück *Staat*.“⁵⁷⁰ Dass „die den Gemeinden zugeordneten Kompetenzen wie subjektive Rechte gedacht werden, ihnen also Wehrfähigkeit gegen Übergriffe Dritter eignet, darf nicht den Blick darauf verstellen, dass die Gemeinden Verwaltungsträger auf der Ortsstufe sind, für die das Prinzip Freiheit, dessen Signum das subjektive Recht ist, nicht gilt.“⁵⁷¹ Für die kommunale Selbstverwaltung kann sicher festgehalten werden, was für einige Individualfreiheitsrechte höchst umstritten ist:⁵⁷² Die Zuschreibung subjektiver Rechte hat eine

⁵⁶⁶ *BVerwG*, NJW 1982, 664; *VG Neustadt an der Weinstraße*, NVwZ 1993, 98; Vgl. zudem – bei recht spärlicher Begründung – *VGH München*, NVwZ 1992, 76; Vgl. im Übrigen: v. *Olshausen*, NJW 1982, 2221; *Höfling*, NJW 1982, 1582; *Gern*, NJW 1982, 1585.

⁵⁶⁷ *Geiger*, NVwZ 1989, 35 (37); Vgl. hierzu *AG Friedberg*, NStZ 2006, 517 (518): „Unabhängig von dem Wortlaut des Autobahnmautgesetzes, wie auch anderer datenschutzrechtlicher Vorschriften, unterliegt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nämlich wie alle Grundrechte der Möglichkeit des sog. Grundrechtsverzichts.“ Dem Amtsgericht scheint nicht aufzufallen, dass einem Recht auf *Selbstbestimmung* jedenfalls individualgrundrechtlich eine Verfügungsbefugnis immanent ist.

⁵⁶⁸ *LG Düsseldorf*, NJW 2003, 1883 (1885).

⁵⁶⁹ Siehe hierzu D. I. 2.

⁵⁷⁰ BVerfGE 73, 118 (191).

⁵⁷¹ *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, Art. 28 Rn. 43.

⁵⁷² Vgl. *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, Art. 8 Rn. 30 f., 33 ff.

konkrete Funktion, die sich aus einem genuinen Freiheitsanspruch des begünstigten Subjekts als solchem nicht herleiten lässt. Kommunen als juristische Personen – und insoweit als tatsächliche Fiktionen – sind ein existenzphänomenologisches Nullum. Grundlegend für sie ist das Prinzip *Damit*. Sie sind im juristischen Sinne existent, *damit* das in ihr verfasste Personalsubstrat juristisch verbindlich handeln kann. Ihnen sind quasi-subjektive Rechte eingeräumt, *damit* das in der Kommune verfasste Personalsubstrat über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft entscheiden kann. Einer Gemeinde steht es daher frei, bestimmte örtliche Aufgaben nicht wahrzunehmen.⁵⁷³ Ihr steht es jedoch nicht frei, ihren eigenen Wirkkreis dauerhaft so auszuweiten, dass das die Gemeinde ausmachende Personalsubstrat keinen substantziellen Zugriff auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mehr zurückerlangen kann. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG enthält insoweit ein funktionalistisches, quasi-subjektives Recht. Einer Gemeinde ist es verwehrt, sich ihrer eigenen institutionellen Grundlagen zu begeben und ihre verfassungsrechtlich zugeschriebene, treuhänderische Funktion abzuändern. Grundrechtliche Beliebigkeit⁵⁷⁴ steht der kommunalen Ebene nicht zu. Die kommunale Selbstverwaltung enthält daher keine kommunale Selbstbestimmung, sondern eine „Selbstständigkeit in der Verwaltung, die als solche Pflicht ist.“⁵⁷⁵ Das Abtreten genuiner Selbstverwaltungskompetenzen mit dem Hinweis für zulässig zu halten, dass dies durch das Vertretungsorgan demokratisch legitimiert sei, überzeugt nicht,⁵⁷⁶ denn es kann nicht in die Befugnis eines kommunalen Vertretungsorgans fallen, sich verfassungsrechtlich festgelegter Kompetenzen zu entledigen.⁵⁷⁷ Das den Kommunen verfassungsrechtlich gerade nicht eingeräumte Recht auf Selbstauflösung⁵⁷⁸ setzt logisch eine – durch die Kommunalaufsicht notfalls staatlich vollstreckbare – Pflicht zum Selbsterhalt voraus.⁵⁷⁹ Diese Pflicht zum Selbsterhalt würde unterlaufen, wenn Kommunen gestattet würde, sich durch Abgabe genuiner Selbstverwaltungsaufgaben materiell aufzu-

⁵⁷³ Vgl. *Stern/Püttner*, Die Gemeindegewirtschaft – Recht und Realität, S. 153: „Recht zur Inaktivität“.

⁵⁷⁴ *Bethge*, HdBSStR IX, § 203 Rn. 138.

⁵⁷⁵ *Stern/Püttner*, Die Gemeindegewirtschaft – Recht und Realität, S. 154.

⁵⁷⁶ So aber *Schoch*, DVBl. 2009, 1533 (1537).

⁵⁷⁷ So auch *Schink*, DVBl. 1982, 769 (775).

⁵⁷⁸ *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, Art. 28 Rn. 43.

⁵⁷⁹ Vgl. § 124 GO NRW.

lösen.⁵⁸⁰ Die von Art. 28 Abs. 2 GG intendierte Aktivierung der Bürgerschaft für ihre eigenen Belange würde faktisch unmöglich und für künftige Generationen unumkehrbar verloren, das Subsidiaritätsprinzip ad absurdum geführt. Die kommunale Selbstverwaltung muss „deshalb nicht nur vor einer Denaturierung und Aushöhlung durch den Gesetzgeber und andere Verwaltungsträger, sondern auch durch sich selbst geschützt sein.“⁵⁸¹ Folgerichtig ist die kommunale Selbstverwaltungspflicht in einigen Landesverfassungen statuiert,⁵⁸² ergibt sich jedoch denkbare bereits aus Art. 28 Abs. 2 GG.

6. Operationalisierbarkeit der Selbstverwaltungspflicht: Ein Kernbereich im Kernbereich.

Es stellt sich folglich die Frage, für welche Aufgabenbereiche und in welcher Dimension eine gemeindliche Pflicht zur „Sicherung und Wahrung“⁵⁸³ ihrer Aufgabenbestände angenommen werden muss. Zur Bestimmung dessen muss auf die gesicherten, zu Art. 28 Abs. 2 GG entwickelten dogmatischen Ansätze zurückgegriffen werden. Hierbei wird von folgenden Eckpunkten ausgegangen: Es existiert ein von Art. 28 Abs. 2 GG umfasster Kernbereichsschutz, der die äußerste, unantastbare Schranke für gesetzliche Eingriffe darstellt. Der Charakter der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie als quasi-subjektives Recht verlangt, dass die Gemeinde über Gegenstände, die in den Kernbereich fallen, nach ihrem demokratisch legitimierten Belieben verfügen kann. Dies führt zu einer Konstellation, in der für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme nicht zuvörderst das rechtliche Ergebnis der Maßnahme, sondern ihr Akteur bzw. das Einverständnis eines Akteurs entscheidend ist. Mit anderen Worten: Ein und

⁵⁸⁰ Wer die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ohne Pflichtendimension zu erklären versucht, steht vor dem Dilemma, nicht erklären zu können, aus welchen Gründen den Kommunen das Recht auf Selbstauflösung verwehrt bleiben soll. Es würde staatspraktisch jedenfalls keine unlösbaren Probleme aufwerfen, eine Kommune auf ihren eigenen Wunsch hin aufzulösen und das Rathaus künftig als unterste staatliche Behörde zu führen, wenn die Kommune durch ihre Organe erklären sollte, dass sie ihre (nach der hier nicht vertretenen Auffassung) vollends disponiblen Selbstverwaltungsrechte bis auf Weiteres nicht mehr ausüben gedenkt. Dies wäre vom Grundgesetz freilich nicht intendiert, kann jedoch ohne Annahme einer in der Selbstverwaltungsgarantie bereits angelegten Pflichtendimension nicht nachvollziehbar abgelehnt werden.

⁵⁸¹ *Schink*, DVBl. 1982, 769 (775).

⁵⁸² Vgl. Art. 72 Abs. 1 LVerf MV, Art. 87 Abs. 2 LVerf SA, Art. 54 Abs. 1 LVerf SH.

⁵⁸³ *BVerwG*, JZ 2009, 1167 (1167).

dieselbe Rechtsgestaltung kann – je nach Wille der Gemeinde – Verletzung oder Ausübung des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung darstellen.⁵⁸⁴ Insofern kann sich die Annahme einer Pflicht zur Sicherung und Wahrung gemeindlicher Zuständigkeiten nicht auf den staatlich zu respektierenden Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung beziehen. Dies führte tatsächlich zu einer Mutation von Art. 28 Abs. 2 GG in eine Norm „kommunaler Unfreiheit.“⁵⁸⁵ Zwar scheint die Beschreibung des Kernbereichs als Hüter des unantastbaren Wesensgehalts⁵⁸⁶ und insbesondere ein Verständnis, wonach der Kernbereich das Essentiale einer Einrichtung repräsentiert, das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern,⁵⁸⁷ für die Gleichsetzung von Kernbereich und indisponiblen Sicherungs- und Wahrungsbereich zu sprechen. Überzeugen kann dies jedoch bereits deshalb nicht, weil der zugrundeliegenden Kernbereichsnäherung ihrerseits das Verständnis eines unfreiwilligen Eingriffs zugrundeliegt. Die Struktur- und Typusveränderung wird in der Kernbereichsdogmatik darin gesehen, dass von außen gegen den Willen der Kommune in Zuständigkeiten eingedrungen wird und sich hieraus eine Struktur- und Typusveränderung für die Zukunft ergibt. Die die Kernbereichsverletzung beschreibende Veränderung liegt demnach nicht in dem Umstand, dass eine bisher kommunale Aufgabe künftig nicht mehr kommunal wahrgenommen wird, sondern darin, dass nicht die Kommune die Institution war, die darüber entschieden hat.

Letztlich führt kein Weg daran vorbei, die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltungspflicht über einen – semantisch unschönen, gleichwohl existenten – *Kernbereich im Kernbereich* (bzw. Sicherungs- und Wahrungsbereich) zu erfassen. Eine Überschreitung der Disponibilitätsgrenze ist mittels einer weiteren Subtraktion dann zu konstatieren, wenn vom Kernbereich so viel Substanz dauerhaft unausgeübt bleibt oder an Dritte abgegeben wird, dass das personelle Substrat der kommunalen Körperschaft (die Bürgerschaft) auf absehbare Zeit keine Möglichkeit zur Wahrnehmung effektiver Selbstverwaltung mehr hat. In der Rechtsprechung ist auch schon vor der

⁵⁸⁴ So stellt der freiwillige Zweckverband (Freiverband) eine Ausprägung der Kooperationshoheit, der unfreiwillige Zweckverband (Pflichtverband) hingegen eine potenzielle Verletzung derselben dar.

⁵⁸⁵ Kahl/Weißberger, LKRZ 2010, 81 (84).

⁵⁸⁶ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64.

⁵⁸⁷ Stern, Staatsrecht I, S. 416; Vgl. auch Kalb, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 203 Rn. 33 a.E.

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Offenbacher Weihnachtsmarkt⁵⁸⁸ von einer „an sich unverzichtbaren Selbstverwaltungsgarantie“⁵⁸⁹ ausgegangen worden, jedoch ohne dass deshalb tiefergehende Reflexionen über Reichweite und Disponibilität der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie angestellt worden wären. Wie selbstverständlich ist beispielsweise der baden-württembergische Staatsgerichtshof⁵⁹⁰ davon ausgegangen, dass die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsichtsbehörde auch bei freiwilligen Aufgabenübertragungen darauf zu achten hat, dass „die Wahrung des unverzichtbaren Kerns des Selbstverwaltungsrechts“⁵⁹¹ sichergestellt ist. Dieser im zugrundeliegenden Judikat angesprochene Kern kann jedoch denklogisch nicht kongruent mit dem herkömmlichen Kernbereich sein, wenn doch die positive Kooperationshoheit gerade auch eine interkommunale Zusammenarbeit in freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben schützt. Letztlich muss daher innerhalb des Kernbereichs ein indisponibler Sicherungs- und Wahrungsbereich existieren. Auch dieser Sicherungs- und Wahrungsbereich ist freilich nicht durch einen gegenständlich fest umschriebenen Aufgabenbestand oder Eigenverantwortlichkeitsstandard⁵⁹² zu erfassen. Er ist indes dann erreicht, wenn die fehlende Wahrnehmung einer Zuständigkeit oder Aufgabe geeignet ist, das in Art. 28 Abs. 2 GG festgeschriebene Aufgabenverteilungsprinzip auszuhöhlen und durch das Anmaßen individualgrundrechtsähnlicher Freiheit die institutionelle Inpflichtnahme der ausschließlich im öffentlichen Interesse existierenden Gemeinde aufzuheben versucht wird.

⁵⁸⁸ BVerwG, JZ 2009, 1167.

⁵⁸⁹ StGH BW, DÖV 1976, 595 (598).

⁵⁹⁰ Seit 2015 nicht mehr Staatsgerichtshof, sondern Verfassungsgerichtshof, siehe hierzu das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof sowie anderer Gesetze vom 01.12.2015, GBl. BW 2015, S. 1030.

⁵⁹¹ StGH BW, DÖV 1976, 595 (598).

⁵⁹² Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64.

E. Der Regionalverband Ruhr

I. Allgemeines

Der Regionalverband Ruhr (RVR) mit Sitz in Essen ist ein Zusammenschluss von elf kreisfreien Städten und vier Kreisen im Ruhrgebiet.⁵⁹³ Der Verband versteht sich als „Ideengeber und Dienstleister für die Metropole Ruhr“⁵⁹⁴ und wird als „starke Klammer“⁵⁹⁵ für das Ruhrgebiet und „stabiles Bindeglied“⁵⁹⁶ der sie ausmachenden Kommunen wahrgenommen. Die von den Mitgliedskommunen repräsentierte Bevölkerung summiert sich auf zur Zeit ca. 5,1 Millionen Menschen⁵⁹⁷ und macht damit ein knappes Drittel der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens aus. Der Verband umfasst ein Gebiet von 4.435 km², welches den Regierungsbezirken Düsseldorf, Arnsberg und Münster angehört. Rund 460 Mitarbeiter arbeiten beim Regionalverband Ruhr. Der Verband bildet unter anderem in den Bereichen Bauzeichnung, Forstwirtschaft und Vermessungswesen aus.⁵⁹⁸ Zu den gesetzlichen Aufgaben des Regionalverbands gehören unter anderem die regionale Wirtschafts- und Tourismusförderung und die Trägerschaft für die sieben im Verbandsgebiet liegenden Revier- und Freizeitparks.⁵⁹⁹ Der Verband erhebt zudem

⁵⁹³ Vgl. die Beschreibung unter <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/gebiet-aufgaben.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁵⁹⁴ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns.html> (abgerufen am 04.04.2016)

⁵⁹⁵ LT-Drs. 16/6866 S. 1; Vgl. auch *Stähler*, DÖV 1980, 69 (76): „ein Forum und eine Klammer“; *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 6: „erste raumordnende Klammer“. Im Vergleich weniger metaphorisch ist die Bezeichnung der Städteregion Aachen als „gemeinsame politische und administrative Handlungsebene“ (LT-Drs. 14/5556, S. 1).

⁵⁹⁶ LT-Drs. 16/6866 S. 1.

⁵⁹⁷ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/gebiet-aufgaben.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁵⁹⁸ Vgl. zu den beim Regionalverband Ruhr möglichen Ausbildungen <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/karriere/ausbildung.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁵⁹⁹ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/gebiet-aufgaben.html> (abgerufen am 04.04.2016). Vgl. zu den Rechtsgrundlagen ausführlich E. III.

Geo- und Klimadaten über die Region und stellt diese seinen Mitglieds-kommunen, beispielsweise für planerische Zwecke, zur Verfügung.⁶⁰⁰

Der Regionalverband Ruhr ist organisatorisch in vier Geschäftsbereiche (Regionaldirektion, Wirtschaftsführung, Planung und Umwelt) gegliedert, die ihrerseits in Referate und diese wiederum in Teams untergliedert sind.⁶⁰¹ Daneben ist der Regionalverband an 20 kommunalen Unternehmen beteiligt, insbesondere an Revierparks, Wirtschaftsförderungs-, Freizeit- und Abfallentsorgungsgesellschaften.⁶⁰² Regionaldirektorin des Verbands ist seit dem 01.08.2011 *Karola Geiß-Netthöfel*.⁶⁰³

Der Verband verfügt in der Essener Kronprinzenstraße über ein vom Architekten *Alfred Fischer* (1881-1950)⁶⁰⁴ entworfenen, architekturgeschichtlich bedeutendes Verbandsgebäude.⁶⁰⁵ In ihm befinden sich die wesentlichen Büros und Arbeitsplätze, die plenarsaalähnlichen Räumlichkeiten für die Verbandsversammlung („Ruhrparlament“⁶⁰⁶) sowie die öffentlich zugängliche Bibliothek des Regionalverbands Ruhr.

Als ideeller Vater des Regionalverbands Ruhr wird der ehemalige Essener Beigeordnete und erste Verbandsdirektor des damaligen Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR), *Robert Schmidt* (1869-1934),⁶⁰⁷ angesehen, der mit seiner 1912 verfassten und 1913 als Dissertation an der Technischen Hochschule Aachen⁶⁰⁸ eingereichten⁶⁰⁹ *Denkschrift betreffend Grund-*

⁶⁰⁰ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/gebiet-aufgaben.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁶⁰¹ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/organisation.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁶⁰² Siehe hierzu umfassend den nach § 20c RVRG NRW i.V.m. § 117 GO NRW zu erstellenden Beteiligungsbericht des Regionalverbands Ruhr für das Jahr 2014, abrufbar unter anderem auf <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/beteiligungen-eigenbetriebe.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁶⁰³ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/verbandsleitung/bereich-regionaldirektorin.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁶⁰⁴ <http://www.baukunst-nrw.de/urheber/Architekt-Alfred-Fischer--709.htm> (abgerufen am 04.04.2016).

⁶⁰⁵ <http://www.baukunst-nrw.de/objekte/Verwaltungsgebäude-des-Regionalverbandes-Ruhr-RVR--2407.htm> (abgerufen am 04.04.2016). Siehe zudem *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 129 ff.

⁶⁰⁶ So die inoffizielle – gleichwohl auch vom Verband selbst forcierte – Bezeichnung der Verbandsversammlung, vgl. <https://rvr-online.more-rubin1.de/> (abgerufen am 04.04.2016). Vgl. ebenfalls *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 113.

⁶⁰⁷ Vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 146 f.

⁶⁰⁸ Auch Rheinisch-Westfälisch Technische Hochschule (RWTH) Aachen, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 2 Abs. 5 S. 1 HG NRW, § 1 GrundO RWTH Aachen.

sätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)⁶¹⁰ den Beginn einer übergemeindlichen Regionalplanung im heutigen Verbandsgebiet markierte.⁶¹¹ Zu seinen Ehren existiert in Essen die Robert-Schmidt-Straße und das Robert-Schmidt-Berufskolleg.⁶¹² Zusätzlich wird ihm im Verbandsgebäude eine seinen seitlichen Kopf darstellende Plakette gewidmet, unter welcher sein Lebenslauf – unter anderem mit der Bemerkung „Er erfuhr sehr früh die Grenzen kommunaler Lösungen für das Ruhrgebiet“⁶¹³ – aufgeführt ist.

II. Historisch-politische Entwicklung

1. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)

a) Grundlegendes

Die erste in einem Kommunalverband institutionalisierte Zusammenarbeit im Ruhrgebiet – und im damaligen Deutschen Reich überhaupt⁶¹⁴ – wurde durch *Gesetz betreffend die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 05.05.1920*⁶¹⁵ geschaffen. Der gesetzlich errichtete Siedlungsverband war schon bei seiner Gründung ein autoritativ verordneter, staatlich geschaffener Kommunalverband mit obligatorisch festgelegten Mitgliedern.⁶¹⁶ Eine Möglichkeit für die Mitglieder, den Verband einseitig zu verlassen, bestand nicht.

Durch Schaffung des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk reagierte der Gesetzgeber auf eine im Ruhrgebiet des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts sehr spezifische Gemengelage. Kohleabbau und Eisenerzeugung führten im Zuge der im Ruhrgebiet besonders spürbaren Industrialisierung zu

⁶⁰⁹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 27; v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 13; *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 17 datiert die Vorlage der Dissertation schon auf das Jahr 1911.

⁶¹⁰ *Schmidt*, Denkschrift.

⁶¹¹ <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/regionalplanung/robert-schmidt.html> (abgerufen am 04.04.2016).

⁶¹² Vgl. <http://www.robert-schmidt-berufskolleg.de/wb/pages/allgemeine-informationen->/die-schule-und-ihre-geschichte.php> (abgerufen am 05.04.2016).

⁶¹³ Eigene Beobachtung beim Besuch des Verbandsgebäudes am 01.04.2016.

⁶¹⁴ *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 423.

⁶¹⁵ PrGS 1920, S. 286; PrGS NRW 1920, S. 29.

⁶¹⁶ Siehe § 2 VerBO SVR.

einer weitflächigen Umgestaltung der bisherigen Landschaft. Viele Arbeitsplätze entstanden, denen Arbeiter samt ihrer Familien und Angehörigen folgten. So lebten im Jahr 1871 knapp eine Million, 1910 bereits zweieinhalb Millionen und 1930 sogar über vier Millionen Menschen im Ruhrgebiet.⁶¹⁷ Der aufgrund dieses plötzlichen Wachstumsprozesses einsetzende Bedarf an Wohn- und Aufenthaltsflächen sowie an infrastrukturellen Verbesserungen traf auf eine von den einzelnen Kommunen kaum mehr kontrollier- und koordinierbare Wirtschafts- und Siedlungsrealität.⁶¹⁸ „Es rauchten die Schloten, die Schienen der Eisenbahn verbanden die neuen Industrien mit neuen Märkten und wurden zugleich lokale Barrieren, neue dichte Wohnviertel entstanden im Baufieber des Mietblockbaus in Nachbarschaft zu den bestehenden, bald nicht mehr zeitgemäßen Städten und Dörfern, Werksflächen überzogen die Landschaft und setzten ihrerseits dem Wohnungsbau rigide Grenzen, die Halde ‘fraß‘ den Acker.“⁶¹⁹ Die real erfahrbaren Auswirkungen der Kohle- und Stahlindustrie machten nicht an kommunalen Grenzen halt und scherten sich wenig um kommunalrechtliche Zuständigkeiten. Die Einsicht wuchs, dass es angesichts der regionalen Dimension des Problems⁶²⁰ auch regionaler Lösungsstrategien bedurfte, die sowohl den Bedürfnissen der Industrie als auch der Bevölkerung Rechnung zu tragen hatten.

Diesen regionalen Lösungsstrategien standen jedoch nicht selten die Kommunen selbst im Weg, welche einen Verlust von Einfluss und Kompetenzen fürchteten. Die Schaffung einer regionalen Klammer stand und steht daher in einem ständigen Widerstreit mit den verschiedensten kommunalindividuellen Interessen.

b) Vorgeschichte

aa) Erste Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit im Ruhrgebiet

Die ersten Ansätze einer interkommunalen Zusammenarbeit als Folge der Industrie sind im Energie-, Wasser- und Transportsektor auszumachen.⁶²¹

⁶¹⁷ Kommunalverband Ruhrgebiet, Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet, Essen 2002, S. 27.

⁶¹⁸ Vgl. auch *KVR*, Geschichte, Organisation, Aufgaben, S. 18.

⁶¹⁹ v. *Petz*, in: FS *KVR* 1995, S. 9.

⁶²⁰ *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 7 beschreibt die damalige Situation als „ständig wachsenden, kaum noch überschaubaren Problemstau städtebaulichen Wildwuchses (wohl gemeint: Wildwuchses), der bereits bedrohliche Konturen angenommen hatte.“

⁶²¹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 22; *KVR*, Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR, S. 35.

Die 1898 gegründete Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke-Aktiengesellschaft (RWE)⁶²² hatte die Aufgabe, industriellen Stromhunger in bisher ungekanntem Ausmaß zu decken.⁶²³ Ein Jahr später⁶²⁴ wurde der heute als Ruhrverband bekannte Ruhrtalesperrenverein gegründet, der unter anderem den industriellen Wasserbedarf decken sollte.⁶²⁵ Über einen Verkehrsverbund⁶²⁶ – die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG (Bogestra) – wurde bereits seit 1896 der Transport von Arbeitskräften sicher gestellt.⁶²⁷ Ebenfalls virulent war das Thema Abwasser: Die durch Bergsenkungen⁶²⁸ in ihrem Fließverhalten gestörte Emscher war industriell verseucht und staute sich in Siedlungsgebieten auf. In der Folge auftretende Epidemien – die freilich nicht auf eine Kommune beschränkt blieben – veranlassten kommunale und industrielle Akteure im Jahr 1899 zur Gründung der Emschergenossenschaft, um Klärung und Regulierung der Emscher gemeinschaftlich sicherzustellen.⁶²⁹

bb) Regionalplanung als Element der Vorsorge

Die genannten ersten Ansätze einer interkommunalen Kooperation sind freilich aus der Not geboren worden. Ihnen lag kein theoretisch reflektiertes Konzept und keine Einbettung in vorhandene Strukturen, sondern vielmehr eine schlechthin als alternativlos empfundene, lebenspraktische Notwendigkeit zu Grunde, die – so gut es ging – in Rechtsform gegossen wurde. Auch deshalb ist beispielsweise das bis heute existierende Gesetz über die Emschergenossenschaft⁶³⁰ ein juristisches Spezifikum, das nur aus der Historie heraus begriffen werden kann.

⁶²² Wobei erst im Jahr 1905 Kommunen am Aktienkapital beteiligt wurden, vgl. <http://www.rwe.com/web/cms/de/8422/rwe/ueber-rwe/profil/geschichte/1898-1920/> (abgerufen am 31.05.2016).

⁶²³ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 22; *KVR*, Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR, S. 35.

⁶²⁴ Siehe <http://www.ruhrverband.de/ueber-uns/chronik/> (abgerufen am 31.05.2016).

⁶²⁵ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 22; *KVR*, Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR, S. 35.

⁶²⁶ Vgl. für die heutige Rechtslage § 5 ÖPNVG NRW.

⁶²⁷ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 22; *KVR*, Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR, S. 35.

⁶²⁸ *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 5

⁶²⁹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 22; *KVR*, Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR, S. 36.

⁶³⁰ GVBl. NRW 1990, S. 144. Ursprünglich PrGS 1904, S. 175, PrGS NRW 1904, S. 205.

Folge der ungeplanten Kooperation war ein von den Akteuren des Ruhrgebiets zunehmend empfundenenes Bedürfnis, Angelegenheiten von überkommunaler Bedeutung im Rahmen einer regionalen Planung⁶³¹ von vornherein gemeinsam anzugehen. Eine im Jahr 1905 aufgekommene Idee, einen Städtevereinigungsplan aufzustellen, hatte jedoch nicht zuletzt wegen des Interesses der Stadtverwaltungen, an ihrer Autonomie festzuhalten, keine Chance.⁶³² In Betracht kam jedoch eine thematisch begrenzte Zusammenarbeit, insbesondere auf den Gebieten der Infrastruktur und der Grünflächenverwaltung. Im Juni 1907 erschienen in einem Zeitungsbericht Ansätze eines *Generalbau- und Wegeplans für das Industriegebiet*.⁶³³ Karl Ernst Osthaus, Bankierssohn und bedeutender Kunstmäzen aus Hagen, hatte diese Ansätze entwickelt. Er träumte von einem einheitlich konzipierten Ruhrgebiet⁶³⁴ und schlug hierzu vor, ein überkommunales Wegenetz mit Eisenbahnen und Landstraßen sowie ein zusammenhängendes Grünflächensystem zu schaffen.⁶³⁵ Außerdem war die Gründung eines Zweckverbandes vorgesehen.⁶³⁶

cc) Ernüchternder politischer Widerhall

Die politischen Reaktionen auf diesen Einfall waren jedoch ernüchternd. Dabei stellten sich nicht lediglich die Autonomieinteressen der Kommunen als Hinderungsgrund dar. Auch auf übergeordneter, staatlicher Ebene gab es kein Interesse an einer eigenständigen, planenden Institution zwischen Land und Kommunen. So standen insbesondere die für das Ruhrgebiet zuständigen Regierungspräsidenten der Idee einer regionalen Rahmenplanung ablehnend gegenüber.⁶³⁷ Sie befürchteten als Folge einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit im Ruhrgebiet die Entstehung einer eigenständigen, selbstverwalteten Ruhrprovinz, welche das nordrhein-westfälische Umland wirtschaftlich und politisch in den Schatten gestellt

⁶³¹ Zur Regionalplanung heutzutage vgl. §§ 4 ff. LPIG NRW; Siehe zudem *Einig*, DÖV 2011, 185.

⁶³² v. Petz, in: FS KVR 1995, S. 10.

⁶³³ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 25.

⁶³⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 25.

⁶³⁵ v. Petz, in: FS KVR 1995, S. 10; *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 25.

⁶³⁶ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 25.

⁶³⁷ v. Petz, in: FS KVR 1995, S. 11.

hätte.⁶³⁸ Mithin offenbarten sich bereits damals politische Konfliktlinien, die auch heute – über 100 Jahre später – in gleicher Weise erkennbar sind.⁶³⁹

dd) Erhebliche Wirkkraft der Idee

Der politischen Ablehnung zum Trotz war zu konstatieren, dass die Idee einer institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit der Ruhrgebietskommunen nunmehr im Raum stand. So wurden auf einer Städtebauausstellung im Jahr 1910 in Düsseldorf die Ansätze von *Osthaus* bereits öffentlich diskutiert.⁶⁴⁰ Wenngleich sie keinen unmittelbaren Anklang fanden, war dennoch beispielsweise die Notwendigkeit einer regionalen Grünflächenverwaltung kaum mehr zu leugnen.⁶⁴¹ Auf Einladung des Düsseldorfer Regierungspräsidenten trafen schließlich am 29.11.1910 Vertreter bedeutender Ruhrgebietsstädte in Düsseldorf zusammen, um die Idee eines Nationalparks zu besprechen. Nachdem diese Treffen wiederholt stattgefunden hatten, wurde der Essener Beigeordnete *Robert Schmidt* damit beauftragt, ein Nationalpark-Konzept in Form einer Denkschrift auszuarbeiten.⁶⁴²

ee) Die Denkschrift Robert Schmidts

Die sodann im Jahr 1912 von *Robert Schmidt* vorgelegte *Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)* ging – wie bereits der Titel deutlich macht⁶⁴³ – inhaltlich weit über die Konzeptionierung eines Nationalparks hinaus.⁶⁴⁴ *Schmidt* legte ein beherztes Plädoyer für eine früh abgestimmte, interkommunale Planung⁶⁴⁵ vor. Auf Basis einer breit angelegten Datenanalyse sinnierte *Schmidt* über die Errichtung eines regionalen Verkehrsnetzes, über regionale Flächennutzungen sowie ein ausgedehntes

⁶³⁸ *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 9. Dahinter versteckte sich noch eine weitere, staatsorganisatorische Implikation: Eine eigene Ruhrprovinz hätte den Weg eröffnet, das Deutsche Reich nach der Wirtschaftskraft einzelner Regionen und nicht nach historischen Determinanten zu ordnen, vgl. hierzu v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 19.

⁶³⁹ Vgl. nur LT-Stellungnahme 16/2442. Auch heute noch herrscht insbesondere in den Regierungsbezirken große Skepsis gegenüber den Aktivitäten des Regionalverbands Ruhr.

⁶⁴⁰ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 26.

⁶⁴¹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 26.

⁶⁴² *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 26.

⁶⁴³ v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 13.

⁶⁴⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 27.

⁶⁴⁵ v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 14.

Grünflächensystem.⁶⁴⁶ *Schmidts* Überlegungen erwiesen sich als so radikal und progressiv, dass die maßgeblichen Politiker, die ihn noch 1910 mit der Erstellung der Schrift beauftragten, sich veranlasst sahen, das Werk in der Schublade verschwinden zu lassen.⁶⁴⁷ *Schmidt* wiederum sah sich hiernach veranlasst, die Arbeit als Dissertation in Aachen einzureichen, um sie vor einem Schubladendasein zu retten.⁶⁴⁸

ff) Auswirkungen des 1. Weltkriegs

Der 1. Weltkrieg veränderte die Debatte um interkommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet fundamental. Der Ausbruch des Kriegs im Jahr 1914 bewirkte, dass die reformerischen Überlegungen, die unter anderem von *Schmidt* und *Osthaus* forciert wurden, in den Hintergrund traten.⁶⁴⁹ Fragen der Kommunalverfassung erschienen zweitrangig und zur Förderung des unmittelbaren Kriegserfolgs ungeeignet.

Nach Kriegsende jedoch standen die Zeichen für einen Ruhrgebietsverband plötzlich günstiger denn je.⁶⁵⁰ Nicht mehr der Kriegserfolg, sondern die Kriegsfolgenbewältigung stand im Mittelpunkt. Die im Versailler Vertrag festgeschriebene Abtretung der oberschlesischen und saarländischen Kohlebezirke⁶⁵¹ machte das Ruhrgebiet zum bedeutendsten Industriegebiet unter deutschem Einfluss. Hinzu kamen die vom Deutschen Reich zu erbringenden Reparationsleistungen,⁶⁵² die ohne das Ruhrgebiet unmöglich hätten erbracht werden können. Eine Welle des industriellen Ausbaus im Ruhrgebiet begann, zusätzliche 150.000 Bergleute und ihre Familien – mit hin ca. 600.000 Menschen zusätzlich⁶⁵³ – mussten kurzfristig Platz finden.⁶⁵⁴ Die Folge war ein akuter Wohnungsmangel, der aufgrund stetig steigender Produktionserfordernisse eher größer denn kleiner zu werden drohte.⁶⁵⁵ Die Notwendigkeit einer speziell auf das Ruhrgebiet zugeschnittenen,

⁶⁴⁶ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 27.

⁶⁴⁷ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 27.

⁶⁴⁸ v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 13.

⁶⁴⁹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 27.

⁶⁵⁰ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 28.

⁶⁵¹ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 17.

⁶⁵² Vgl. hierzu *Krüger*, Deutschland und die Reparationen 1918/1919, S. 174 ff.

⁶⁵³ *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 9.

⁶⁵⁴ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 17.

⁶⁵⁵ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 28.

regionalen Planung und Steuerung drängte sich förmlich auf.⁶⁵⁶ Die in *Schmidts* Denkschrift veröffentlichten Ansätze waren plötzlich wieder en vogue.⁶⁵⁷

gg) Verhandlungen zur Gründung des Verbandes

Schmidt nutzte die Gunst der Stunde und trieb die Idee eines Ruhrgebietsverbandes energisch voran. Hierzu tat er sich mit dem damaligen Essener Oberbürgermeister *Hans Luther*, der später Deutscher Reichskanzler (1925-1926) werden sollte, zusammen.⁶⁵⁸ Schwierige Verhandlungen mit den Vertretern der Gemeinden und Kreise, der Regierungsbezirke, der Bergämter und der Reichsbahn begannen, die von *Luther* geleitet und maßgeblich geprägt wurden.⁶⁵⁹ Am 20.03.1920 wurden bei einer Sitzung im Essener Rathaus schließlich der Entwurf einer Verbandsordnung gebilligt. Da keine passende gesetzliche Grundlage existierte, auf der Gebilde interkommunaler Zusammenarbeit mit dieser inhaltlichen Ausgestaltung und Reichweite hätten errichtet werden können,⁶⁶⁰ bedurfte es eines Spezialgesetzes, um den Verband auch tatsächlich ins Leben zu rufen. Zuständig für den Erlass desselben war die Preußische Landesversammlung. Der damalige Minister für Volkswohlfahrt, *Adam Stegerwald*, unterstützte die Gründung des Verbands und hielt am 31.01.1920 vor der Landesversammlung eine Rede, die später als dramatische Darstellung bezeichnet werden sollte.⁶⁶¹ In ihr legte er den Schwerpunkt auf die Reparationsforderungen der Franzosen, die nur erfüllt werden könnten, wenn die Kohleförderung erhöht werde, wozu die Einrichtung des Verbands zwingend notwendig sei, weil nur durch ihn die Förderung des Wohnungsbaus der Bergarbeiter sichergestellt werden könne. Tat-

⁶⁵⁶ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 17.

⁶⁵⁷ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 28.

⁶⁵⁸ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 28.

⁶⁵⁹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 28.

⁶⁶⁰ So wurden dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk staatliche Auftragsangelegenheiten zugeordnet, ohne dass die Kommunen zwischengeschaltet waren, vgl. § 1 Abs. 1 VerbO SVR. Auch gehörten nach § 4a VerbO SVR sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmervertreter der Verbandsversammlung an. Diese Regelungen waren mit dem herkömmlichen Bild eines Zweckverbands nicht zu vereinbaren und über die damaligen gesetzlichen Grundlagen auch nicht realisierbar. Zur historischen Entwicklung des Zweckverbandsrechts siehe *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 2 ff.

⁶⁶¹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 29.

sächlich jedoch spielte der Wohnungsbau für den späteren Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk keine bedeutende Rolle mehr,⁶⁶² nachdem im Februar 1920 durch Industrie und Arbeitnehmer die *TreuHandStelle für Bergmannswohnstätten im rheinisch-westfälischen Steinkohlenzirk GmbH*⁶⁶³ gegründet worden war, die für die Errichtung der nötigen Werkwohnungen sorgte.⁶⁶⁴ Unbemerkt blieb dies nicht. Der Amtsnachfolger *Stegerwalds, Heinrich Hirtsiefer*, unterstellte, dass das Argument des Wohnungsmangels nur dazu benutzt worden sei, das Gesetz, dem viele weitere, auf Dauer berechnete Ziele zugrunde lagen, in der Landesversammlung beschleunigt durchzusetzen,⁶⁶⁵ was letztlich mit der *Verabschiedung des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*⁶⁶⁶ am 05.05.1920 auch gelang.

c) Aufgaben

Die Aufgaben des neu geschaffenen Verbandes wurden in § 1 VerbO SVR festgelegt. Dabei wurde zur Beschreibung der verbandlichen Aufgaben eine unpräzise Formulierung gewählt, die dem Verband die Möglichkeit gab, sein Aufgabenspektrum faktisch selbsttätig zu erweitern.⁶⁶⁷ So bestimmte § 1 Abs. 1 VerbO SVR, dass der Verband als öffentlich-rechtliche Körperschaft zur *Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiete dienen*, befugt ist – eine Formulierung, nach der bei Lichte betrachtet jede denkbare und politisch opportune Tätigkeit erfasst sein kann. Zwar wurden in § 1 Abs. 1 VerbO SVR einzelne Zuständigkeiten gesondert genannt. Die Formulierung („insbesondere“) macht jedoch deutlich, dass keine abschließende Enumeration, sondern lediglich eine besondere Betonung bestimmter Aufgaben gemeint war. Gesondert hervorgehoben wurde so die Beteiligung an der Feststellung der Fluchtli-

⁶⁶² Vgl. hierzu auch § 1 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 6 VerbO SVR, wo nur von Genehmigungserteilungen und von einer Mitwirkung am Erlass von Bau- und Wohnungsordnungen die Rede ist.

⁶⁶³ Heute firmierend unter dem Namen Vivawest als einer der großen Wohnungsanbieter in Nordrhein-Westfalen, vgl. <http://www.vivawest.de/unternehmen/historie.html> (abgerufen am 02.06.2016).

⁶⁶⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 29, 46.

⁶⁶⁵ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 29 m.w.N.

⁶⁶⁶ PrGS 1920, S. 286; PrGS NRW 1920, S. 29.

⁶⁶⁷ So erkannt von *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 33.

nien-⁶⁶⁸ und Bebauungspläne für das Verbandsgebiet (§ 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 VerbO SVR), die Förderung des Kleinbahnwesens, insbesondere⁶⁶⁹ des zwischengemeindlichen Verkehrs, im Verbandsgebiete (Nr. 2), die Sicherung und Schaffung größerer von der Bebauung freizuhaltender Flächen (Nr. 3),⁶⁷⁰ die Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen zur Erfüllung des Siedlungszwecks (Nr. 4), die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung im Verbandsgebiete (Nr. 5) sowie die Mitwirkung an dem Erlasse von Bau- und Wohnungsordnungen (Nr. 6).⁶⁷¹

d) Aufbau

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk verfügte als zentrales Gremium – ähnlich wie der Regionalverband Ruhr heutzutage – über eine Verbandsversammlung.⁶⁷² An ihr war jedoch besonders, dass die insgesamt 172 Mitglieder der Versammlung nur zur Hälfte Vertreter der Mitgliedskörperschaften waren.⁶⁷³ Zur anderen Hälfte bestanden sie nach § 4a VerbO SVR aus Vertretern der im Verbandsgebiet ansässigen Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, den im Verbandsgebiet tätigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie den Siedlungsgesellschaften und Heimstätten, den Verbänden des Wohnungswesens, des Verkehrs und der Wasserwirtschaft. Diese umfassende Zusammenarbeit und Beteiligung wurde zwar allgemein begrüßt und „galt als mustergültig im Sinne eines demokratischen Gremiums.“⁶⁷⁴ Unverkennbar ist jedoch, dass private Interessenträger institutionell verfassten Einfluss auf eine öffentlich-rechtliche Körperschaft erhielten, der sie nicht einmal als Organisation an-

⁶⁶⁸ Gemeint ist die Grenze der Bebauung, vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 36.

⁶⁶⁹ Durch das erneute „insbesondere“ entstand in § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 VerbO SVR eine unglückliche Doppelhervorhebung. Der Verband war somit im Ergebnis zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit dienen, befugt, insbesondere zur Förderung des Kleinbahnwesens und hier insbesondere zur Förderung des zwischengemeindlichen Verkehrs. Dies darf getrost als rechtstechnisch höchst unschöne Formulierung betrachtet werden.

⁶⁷⁰ Vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 RVRG NRW.

⁶⁷¹ Die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigungen und die Mitwirkung am Erlass der Bau- und Wohnungsordnungen entsprachen dabei staatlichen Auftragsangelegenheiten, vgl. v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 18.

⁶⁷² §§ 4 ff. VerbO SVR.

⁶⁷³ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 21.

⁶⁷⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 31.

gehörten. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk war zwar keine Kondominialkörperschaft,⁶⁷⁵ da es an einer Mitgliedschaft Privater fehlte. Durch die Einbeziehung Privater in die Entscheidungsprozesse der Verbandsversammlung⁶⁷⁶ waren dem Siedlungsverband jedoch erhebliche kondominiale Elemente immanent, denen es bei heutiger Betrachtung angesichts des Demokratieprinzips evident an einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung fehlen würde.⁶⁷⁷

Weitere Organe des Siedlungsverbands waren nach § 3 VerbO SVR der Verbandsausschuss⁶⁷⁸ und der Verbandsdirektor.⁶⁷⁹ Der Verbandsdirektor war der höchste Beamte⁶⁸⁰ des Verbandes und seine politische und juristische Repräsentation. In den Jahren des Bestands des Siedlungsverbands (1920-1979) kam es zu einigen gesetzlichen Detailänderungen im Aufbau des Verbands,⁶⁸¹ die jedoch hier nicht nachzuzeichnen sind.⁶⁸²

e) Entwicklung

aa) Überstehen der Anfangsjahre

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk durchlief im Laufe seines Bestands verschiedene Entwicklungsphasen. Dabei musste er sich insbesondere in seinen Anfangsjahren gegenüber vielen Kritikern behaupten. Für die Verantwortlichen des Verbands stellte es sich als nicht unproblematisch dar, dass die dem Verband zuvörderst anvertrauten Tätigkeiten im Bau- und Verkehrswesen eine langwierige Phase der Bestandsaufnahme und Vorbereitung⁶⁸³ benötigten und es insoweit nicht zu schnellen, vorzeigbaren Ergebnissen kommen konnte. Verschärft wurde die Problematik dadurch, dass aufgrund des verlorenen Krieges und der hohen Reparationsforderungen die

⁶⁷⁵ Vgl. hierzu *Heintzen*, VVDStRL 62 (2003), 220 (244 f.)

⁶⁷⁶ Zu den Befugnissen der Verbandsversammlung siehe § 8 VerbO SVR.

⁶⁷⁷ BVerfGE 38, 258 (271); 47, 253 (275).

⁶⁷⁸ § 9 f. VerbO SVR.

⁶⁷⁹ § 14 VerbO SVR.

⁶⁸⁰ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 31.

⁶⁸¹ So z.B. zur Einrichtung eines Verbandsrates durch *das Gesetz über die Abänderung des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* vom 28.11.1947 (GVBl. NRW 1947, S. 204).

⁶⁸² Vgl. zu ihnen ferner GVBl. NRW 1949, S. 204; GVBl. NRW 1957, S. 189; GVBl. NRW 1958, S. 249;

⁶⁸³ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 35.

wirtschaftliche Lage im Ruhrgebiet besonders desolat war⁶⁸⁴ und auf dem Verband insoweit eine hohe Erwartung lastete.

Ende des Jahres 1924 wurde schließlich – was die politische Position der Verbandsverantwortlichen erheblich verbesserte – die Umsetzung der planerischen Maßnahmen angestrengt.⁶⁸⁵ Der Verband begann mit dem Ausbau von so genannten Verbandsstraßen.⁶⁸⁶ Es folgten unter anderem eine Vereinheitlichung der Straßenbeschilderung im Verbandsgebiet,⁶⁸⁷ die Planung von Schienenwegen,⁶⁸⁸ der Schutz von Grünflächen,⁶⁸⁹ die Förderung des Wohnungsbaus,⁶⁹⁰ die Aufstellung von Wirtschaftsplänen⁶⁹¹ sowie die Forcierung des Vermessungswesens.⁶⁹²

bb) Situation im Nationalsozialismus

Der Nationalsozialismus stellte den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk existenziell in Frage. Zwar ist nicht gänzlich geklärt, ob der von den Nationalsozialisten für den Verband eingesetzte Staatskommissar, *Justus Dillgardt*,⁶⁹³ den ausdrücklichen Auftrag hatte, die Auflösung des Verbandes vorzunehmen.⁶⁹⁴ Gesichert ist jedoch, dass er überprüfen und beurteilen sollte, ob der Verband in der bisher praktizierten Struktur erhalten bleiben sollte.⁶⁹⁵ Dabei war für den Bestand des Verbandes besonders bedrohlich, dass der staatliche Mittelbau, der bereits bei Gründung des Verbandes zum selbigen in Gegnerschaft stand, Morgenluft witterte und die Gelegenheit sah, eine unliebsame Struktur loszuwerden.⁶⁹⁶ Die Hoffnungen der Ver-

⁶⁸⁴ v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 20.

⁶⁸⁵ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 35.

⁶⁸⁶ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 35. Vgl. zum Modell der Ruhrwaldstraße beispielhaft v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 23.

⁶⁸⁷ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 40.

⁶⁸⁸ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 41 f.

⁶⁸⁹ Zum Beispiel durch Begrünung von Bahndämmen und Bergehalden, Waldschutz, Rauchverhütung und Pflanzgärten sowie durch Maßnahmen gegen Waldbrand und Schädlingsbefall, vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 43 ff.

⁶⁹⁰ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 46 ff.

⁶⁹¹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 48 f.

⁶⁹² *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 49 f.

⁶⁹³ Informationen zu seiner Vita u.a. bei v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 60.

⁶⁹⁴ So jedoch *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 14.

⁶⁹⁵ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 53 m.w.N.

⁶⁹⁶ So wurden gegen den Verband Vorwürfe der Misswirtschaft und Veruntreuung von Finanzmitteln erhoben, die jedoch nicht als zutreffend erkannt worden sind, siehe v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 29.

bandsgegner erfüllten sich letztlich jedoch nicht. *Dillgardt* gewann nach seinen Überprüfungen die Überzeugung, dass eine Auflösung des Verbandes den Interessen des Ruhrgebiets zuwiderlaufen würde.⁶⁹⁷ In einem Schreiben vom 02.08.1933 an den Minister für Wirtschaft und Arbeit⁶⁹⁸ unterbreitete er Vorschläge über organisatorische Änderungen des Verbandes, lehnte eine Auflösung desselben jedoch ab, sodass der Verband auch unter den Nationalsozialisten fortexistieren konnte. Eine Rolle dürfte dabei sicherlich gespielt haben, dass der Siedlungsverband eine tatsächlich nützliche organisatorische Klammer für das Ruhrgebiet darstellte und er aus Sicht der Nationalsozialisten ideologisch letztlich unschädlich war.⁶⁹⁹ Freilich ließen die Nationalsozialisten nicht davon ab, die innere Organisation des Verbandes auf das so genannte Führerprinzip⁷⁰⁰ umzustellen,⁷⁰¹ indem sie in den Organen des Verbandes zunächst nationalsozialistische Mehrheiten oktroyierten, ehe sie die Zuständigkeiten der Organe gänzlich degradierten.

cc) Neuanfang nach Kriegsende

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs standen die Zeichen auf Wiederaufbau. Dieser gestaltete sich im Ruhrgebiet besonders schwer, weil insbesondere die Briten im Ruhrgebiet die von den Nationalsozialisten propagierte deutsche Waffenschmiede⁷⁰² vermuteten. Essen beispielsweise war einem solch intensiven Bombenhagel ausgesetzt, dass nicht nur überirdische Gebäude, sondern selbst die unterirdisch verlaufende Kanalinfrastruktur massiv beschädigt war.⁷⁰³ Demontagen der Alliierten, die diese nach 1945 im Ruhrgebiet durchführten, verstärkten die Demoralisierung in der Bevölkerung.⁷⁰⁴ Gleichzeitig stieg die Einwohnerzahl des Ruhrgebiets durch den Rückfluss

⁶⁹⁷ v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 29.

⁶⁹⁸ Siehe zu dem Schreiben v. *Petz*, in: FS KVR 1995, S. 30.

⁶⁹⁹ *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 14.

⁷⁰⁰ Zum Führerprinzip im Kommunalrecht vgl. *Stockmeier*, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, S. 143 ff.; Vgl. aufgrund des ähnlich gelagerten Falles einer Selbstverwaltungskörperschaft auch *Böhm*, Von der Selbstverwaltung zum Führerprinzip: die Universität München in den ersten Jahren des Dritten Reiches.

⁷⁰¹ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 54.

⁷⁰² Vgl. hierzu den Bericht „Die Waffenschmiede des Reiches – Essen lag 1945 in Schutt und Asche“ aus der Westdeutschen Zeitung vom 14.04.2015, abrufbar unter: <http://www.wz.de/home/politik/specials/stunde-null/die-waffenschmiede-des-reiches-essen-lag-1945-in-schutt-und-asche-1.1909955> (abgerufen am 08.06.2016).

⁷⁰³ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 63.

⁷⁰⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 63.

von Evakuierten, Kriegsgefangenen und Flüchtlingen allein zwischen 1945 und 1946 von ca. 1,5 auf ca. 2,7 Millionen Menschen; innerhalb von einem Jahr demnach um 80%.⁷⁰⁵ Der Verband war daher – ähnlich wie nach dem 1. Weltkrieg⁷⁰⁶ – wieder gefragt, als es um die Schaffung und Verwaltung von Wohnraum und die Wiederherstellung von Infrastruktur ging.⁷⁰⁷

dd) Konsolidierung und nordrhein-westfälische Funktionalreform

Nach dem die größten Kriegsfolgen beseitigt werden konnten und sich die Lage des Ruhrgebiets im Rahmen des Wirtschaftswunders⁷⁰⁸ positiv entwickelte, begann für den Verband eine Phase der Konsolidierung und Verstärkung, wenngleich erste Anzeichen des Strukturwandels⁷⁰⁹ bereits Ende der 1950er Jahre erkennbar waren.⁷¹⁰ Die gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben konnten umfassend wahrgenommen werden und behielten in Zeiten des Wirtschaftsbooms, aber auch in Rezessionszeiten einen erkennbaren öffentlichen Mehrwert. Gleichwohl drohte dem Verband ab 1965 erneut das Aus, als im Landtag Forderungen hörbar wurden, einen Regierungsbezirk Ruhr einzurichten.⁷¹¹ Dessen Einrichtung hätte die Existenz eines gebietsäquivalenten Kommunalverbands evident in Frage gestellt. Letztlich wurde dieser Ansatz vom Gesetzgeber jedoch nicht weiterverfolgt, sodass die Verbandsarbeit zunächst wie gewohnt weitergeführt werden konnte.

Der Wille des Landesgesetzgebers, die Verwaltungsstrukturen in Nordrhein-Westfalen zu reformieren,⁷¹² war jedoch grundsätzlicher Natur.

⁷⁰⁵ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 63.

⁷⁰⁶ *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet, S. 16.

⁷⁰⁷ Hervorzuheben ist hier die Rolle *Philipp Rappaports*, der als erster Verbandsdirektor nach dem Krieg maßgeblichen Anteil am Wiederaufbau sowohl des Ruhrgebiets, als auch des Verbandes hat. Vgl. hierzu *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 64 f.

⁷⁰⁸ Vgl. hierzu *Uthoff*, Als der Pott wieder kochte: Wirtschaftswunder im Ruhrgebiet 1950-1969.

⁷⁰⁹ Vgl. zum Strukturwandel im Ruhrgebiet u.a. *Lageman*, Strukturwandel ohne Ende?

⁷¹⁰ LT-Drs. 13/3538, S. 2 sieht einen Rückgang der Montanindustrie seit Mitte der 60er Jahre.

⁷¹¹ Siehe hierzu den Bericht „Essen als Hauptstadt im Regierungsbezirk Ruhr“ aus der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung vom 2. Februar 1965, abrufbar unter <http://www.derwesten.de/staedte/essen/essen-als-hauptstadt-im-regierungsbezirk-ruhr-aimp-id10299382.html> (abgerufen am 09.06.2016). Siehe auch *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 71.

⁷¹² Vgl. grundlegend zu kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen *Wallerath*, DÖV 2011, 289, der nach einer Problembeschreibung und einer interdisziplinären Näherung auf die rheinland-pfälzische Situation rekurriert.

Im Rahmen eines umfassenden Reformvorhabens, dem „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“, das im Jahr 1970 von der Landesregierung auf 161 Seiten niedergeschrieben wurde,⁷¹³ sollte eine weitreichende kommunale Neugliederung und kurz darauf eine Neuordnung der Landesplanung erfolgen.⁷¹⁴ Für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk war dabei weniger die kommunale Neugliederung von Belang, die lediglich die Zusammensetzung und Struktur der Mitgliedskörperschaften änderte. Entscheidend war die Neuordnung der Landesplanung, weil mit Inkrafttreten des geänderten Landesplanungsgesetzes zum 01.01.1976⁷¹⁵ die dem Verband obliegende Regionalplanung auf neu eingesetzte Bezirksplanungsräte bei den Bezirksregierungen von Arnsberg, Düsseldorf und Münster überging. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk war damit im Ergebnis seines Herzstückes und seiner Kernkompetenz beraubt. Eine einheitliche Regionalplanung für das Ruhrgebiet fand nicht mehr statt, vielmehr waren nun die drei Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster zuständig. Das Ruhrgebiet war – wie vor 1920 – nun nicht mehr nur verwaltungs-, sondern auch planungstechnisch dreigeteilt.⁷¹⁶ Dieser Zuständigkeitsverlust war von so einschneidender Bedeutung,⁷¹⁷ dass der Siedlungsverband in der bisherigen Form sinnvollerweise nicht mehr weiterexistieren konnte.

2. Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)

a) Allgemeines

Am 01.10.1979 wurde der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk daher durch Neugründung des Kommunalverbands Ruhrgebiet von demselben abgelöst. Rechtsgrundlage für den neuen Verband war das *Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet* (KVRG NRW) vom 18.09.1979.⁷¹⁸ Auch der neue Verband basierte nicht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die in § 1 Abs. 1

⁷¹³ Siehe *Landesregierung Nordrhein-Westfalen*, Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, S. 143 ff.

⁷¹⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 110.

⁷¹⁵ Siehe hierzu das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 08.04.1975, GVBl. NRW 1975, 294.

⁷¹⁶ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 111. *Wickel*, DÖV 2001, 837 (837) konstatiert allgemein das Phänomen der Inkongruenz von Verwaltungs- und Verflechtungsräumen; Visionäre, wenn auch nicht durchgehend überzeugende Überlegungen zu intraföderativen Regionalkörperschaften bei *Hoffmann*, ZRP 2004, 20.

⁷¹⁷ Vgl. auch *Stähler*, DÖV 1980, 69 (74), der jedoch keinesfalls eine Demontage des Verbandes annehmen will.

⁷¹⁸ GVBl. NRW 1979, S. 554.

KVRG NRW aufgezählten Körperschaften waren nach wie vor obligatorische Verbandsmitglieder qua Gesetz.

Die dem Verband in § 4 KVRG NRW zugewiesenen Kompetenzen haben im Vergleich zur früheren Rechtslage deutlich abgenommen. Insbesondere enthielt das Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet keine Klausel mehr, die eine Ausweitung der Verbandskompetenzen ermöglicht hätte.⁷¹⁹ Dafür wurden einige Aufgabenbestände, die der Verband auf Basis der alten Klausel an sich zog, nunmehr gesetzlich festgehalten.⁷²⁰ Zudem finden sich erstmals gesetzliche Ermächtigungen, Tätigkeiten auf Antrag zu übernehmen.⁷²¹

Der Verband verlor seine kondominialen Elemente. Zwar waren noch Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Mitglieder der Verbandsversammlung zu bestellen. Diese hatten nach § 9 Abs. 6 KVRG NRW jedoch nur beratende Funktion und durften nicht an Abstimmungen teilnehmen.

b) Transformation vom Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) zum Regionalverband Ruhr (RVR)

Durch Artikel V des *Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen* vom 03.02.2004⁷²² wurde das Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet (KVRG NRW) als Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG NRW) neu gefasst. Dementsprechend wurde der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) in den Regionalverband Ruhr (RVR) umgewandelt.⁷²³ Erklärtes Ziel der Gesetzesänderung war, Rahmenbedingungen für einen neuen, nach modernen Gesichtspunkten umgebildeten Kommunalverband zu schaffen.⁷²⁴ Erforderlich sei darüber hinaus, dass der Partikularismus der einzelnen Ruhrgebietsstädte überwunden werde und sich das Ruhrgebiet als handlungsfähige Region präsentiere.⁷²⁵ Die Begründung der Gesetzesänderung versucht sich insgesamt an dem Spagat, an einem weiterhin

⁷¹⁹ So noch § 1 Abs. 1 S. 2 VerbO SVR.

⁷²⁰ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 116.

⁷²¹ Siehe § 4 Abs. 3 KVRG NRW.

⁷²² GVBl. NRW 2004, S. 96.

⁷²³ Wengleich der zugrundeliegende Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen dem Verband noch die Bezeichnung Regionalverband Ruhrgebiet geben wollte, siehe LT-Drs.: 13/3538, S. 3 f., 12 ff.

⁷²⁴ LT-Drs.: 13/3538, S. 4.

⁷²⁵ LT-Drs.: 13/3538, S. 3.

autoritativ verordneten Verband⁷²⁶ aktivierende und ermöglichende Elemente hervorzuheben, um diese als landesseitige Unterstützung von „bereits viel versprechende[n] Ansätze[n] einer Zusammenarbeit“⁷²⁷ im Ruhrgebiet darzustellen.

In der Tat ist die Transformation vom Kommunalverband Ruhrgebiet in den Regionalverband Ruhr mit einigen nicht unerheblichen, materiellen Änderungen verbunden, denen eine offenere und flexiblere Charakteristik anhaftet. So gab § 3 Abs. 1 RVRG NRW a.F. den Mitgliedskörperschaften erstmals die Möglichkeit, den Verband durch Vereinbarung oder Kündigung zu verlassen. Umgekehrt ermöglichte § 2 Abs. 2 RVRG NRW a.F. Kreisen sowie kreisfreien Städten, deren Gebiet an das des Regionalverbandes angrenzt, dem Verband auf Grundlage eines Beschlusses der Verbandsversammlung und nach Zustimmung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums beizutreten.⁷²⁸ Anstelle des Verbandsausschusses wurde ein Vorstand eingerichtet und die bisherige Position des Verbandsdirektors mündete in derjenigen des Geschäftsführers,⁷²⁹ dessen Rechte und Pflichten sich nicht aus dem öffentlichen Dienstrecht ergaben, sondern in einem privatrechtlichen Dienstvertrag festgehalten wurden.⁷³⁰

Die Ablösung des Kommunalverbands Ruhrgebiet durch den Regionalverband Ruhr wurde gleichwohl als „alter Wein in neuen Schläuchen“⁷³¹ bezeichnet. Es seien lediglich modern klingende Begriffe eingeführt worden, allenfalls eine Verbalmodernisierung habe stattgefunden.⁷³²

Die geäußerte Kritik ist indes zu undifferenziert. Zwar ist ihr zuzugeben, dass in Anbetracht einer in Rechtsprechung und Literatur vollends fehlenden Theorie der interkommunalen Zusammenarbeit nicht klar wird, was der Unterschied zwischen einem *Kommunalverband* und einem *Regionalverband*⁷³³ ist und dass das neue Gesetz über den Regionalverband Ruhr als Einzelfallgesetz hierzu auch nichts Entscheidendes beiträgt. Gleichwohl

⁷²⁶ Der autoritative Charakter des Verbands wird mit dem Verweis auf die Tradition gesetzlicher Zusammenschlüsse im Ruhrgebiet selbst eingeräumt, siehe LT-Drs.: 13/3538, S. 2.

⁷²⁷ LT-Drs.: 13/3538, S. 3.

⁷²⁸ *Kremer*, NWVBl. 2004, 337 (338).

⁷²⁹ Vgl. insoweit auch LT-Drs.: 13/3538, S. 3, der die Führung des Verbands nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zum Ziel erklärt.

⁷³⁰ *Kremer*, NWVBl. 2004, 337 (339).

⁷³¹ So die Überschrift zu *Kremer*, NWVBl. 2004, 337.

⁷³² *Kremer*, NWVBl. 2004, 337 (341).

⁷³³ Zumal der Gesetzesentwurf selbst einen modernen *Kommunalverband* als Ziel definiert, obwohl der Kommunalverband doch gerade durch einen Regionalverband abgelöst werden soll, siehe LT-Drs.: 13/3538, S. 4.

kann nicht verkannt werden, dass beispielsweise mit der Schaffung einer Beitrittsmöglichkeit für angrenzende Kommunen eine nicht unerhebliche Änderung materiellen Rechts eintritt. Ob die Gesetzesänderung insgesamt geeignet war, die interkommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet entscheidend zu befördern, darf bezweifelt werden. Sie jedoch lediglich als Änderungen begrifflicher Natur abzutun, ist in der Sache unzutreffend.

III. Rechtsgrundlagen

1. Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG NRW)

a) Struktur und Vorbemerkung

Grundlegend für die Tätigkeit des Regionalverbands Ruhr ist das *Gesetz über den Regionalverband Ruhr* (RVRG NRW),⁷³⁴ das in sechs Abschnitte (I. Allgemeines; II. Wirkungsbereich; III. Selbstverwaltung des Verbands; IV. Finanzierung der Verbandsaufgaben, Haushaltswirtschaft, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung; V. Aufsicht; VI. Schluss- und Überleitungsvorschriften) gegliedert ist. Das Gesetz statuiert mit dem Regionalverband Ruhr ein eigenständiges, sondergesetzliches öffentlich-rechtliches Kooperationsgebilde sui generis, lehnt sich jedoch durch zahlreiche gesetzliche Verweise an gegebene kommunalrechtliche Strukturen an, insbesondere an die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung,⁷³⁵ seltener auch an die nordrhein-westfälische Kreisordnung.⁷³⁶ Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr ist engmaschig und detailliert und regelt die Struktur des Regionalverbands und seiner Organe abschließend. Vorgänger des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr war das 1979 erlassene *Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet*,⁷³⁷ das grundlegend und wesentliche Rechtsquelle für den damaligen Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) war.⁷³⁸ Dieses Gesetz wiederum hatte als Vorgänger das 1920 erlassene,

⁷³⁴ GVBl. NRW 2004, S. 96, zuletzt geändert durch Art. 1 und Art. 2 des Gesetzes zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr vom 12.05.2015 (GVBl. NRW 2015, S. 436). Vgl. *Kremer*, NWVBl. 2004, 337. Die nordrhein-westfälische Gesetzessammlung Hippel-Rehborn weist das RVRG im Suchverzeichnis als *Ruhrgebietsgesetz* aus.

⁷³⁵ Vgl. § 9 Nr. 3, § 11 Abs. 5, 6, § 16 Abs. 2, § 20a, § 20b, § 20c, § 22 Abs. 3 RVRG NRW.

⁷³⁶ Vgl. § 20 Abs. 1 RVRG NRW.

⁷³⁷ GVBl. NRW, 1979, S. 522.

⁷³⁸ Vgl. hierzu *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 432 ff.

preußische *Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*,⁷³⁹ das den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als Zweckverband besonderer Art⁷⁴⁰ gründete.

b) *Norminhalt*

aa) *Allgemeines (§§ 1 ff. RVRG NRW)*

(1) *Mitgliedskörperschaften, Rechtsform und Sitz*

§ 1 RVRG NRW zählt die Mitgliedskörperschaften des Regionalverbands Ruhr auf, und zwar die kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen sowie die Kreise Ennepe-Ruhr-Kreis, Recklinghausen, Unna und Wesel.⁷⁴¹ § 2 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW legt fest, dass der Verband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine Organe ist. Nach § 2 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW ist der Regionalverband Ruhr zudem ein Gemeindeverband⁷⁴² und dient dem Gemeinwohl der Metropole Ruhr. Durch die neue⁷⁴³ Verwendung des Terminus *Metropole Ruhr* lässt das Gesetz erkennen, von welchen Prämissen es ausgeht. Es wird eine Bezeichnung⁷⁴⁴ aufgegriffen, die im Ruhrgebiet selbst⁷⁴⁵ und in der Außendarstellung des Regionalverbands Anklang fand und findet.⁷⁴⁶ Das Ruhrgebiet als Metropole⁷⁴⁷ soll ein nicht homogenes, aber dennoch großstädtisch, aggregiert erfassbares Gebiet bezeichnen, was vom Gesetzgeber durch die Übernahme des Metropolbegriffs akzeptiert zu

⁷³⁹ PrGS 1920, S. 286; PrGS NRW 1920, S. 29.

⁷⁴⁰ *Baltz*, Preußisches Baupolizeirecht, S. 181, Fußnote 2 zu § 1.

⁷⁴¹ Vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 11 ff.

⁷⁴² Zur wenig konsistenten Verwendung dieses Begriffs vgl. D. I. 5. b) aa); Vgl. im Übrigen LT-Drs. 16/6866 S. 40.

⁷⁴³ Früher: Region Ruhr, GVBl. NRW 2004, S. 95.

⁷⁴⁴ Vgl. für eine Übersicht der Bezeichnungen des Ruhrgebiets den Exkurs bei *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 19 ff.

⁷⁴⁵ LT-Drs. 16/6866 S. 40.

⁷⁴⁶ Vgl. hierzu nur die Doppeldarstellung von Metropole Ruhr und Regionalverband Ruhr auf der Startseite der Homepage des Regionalverbands Ruhr unter <http://www.metro-poleruhr.de/regionalverband-ruhr.html> (abgerufen am 07.04.2016).

⁷⁴⁷ Vgl. Duden, Das Fremdwörterbuch: Metropole (gr.-lat.): „Mutterstadt“, a) Hauptstadt mit weltstädtischem Charakter; Weltstadt. b) Stadt, die als Zentrum für etwas gilt.

werden scheint.⁷⁴⁸ Die Metropole Ruhr ist demnach die geografische Bezeichnung für das Verbandsgebiet, der Regionalverband Ruhr die politisch-juristische Einkleidung.

§ 2 Abs. 2 S. 1 RVRG NRW bestimmt – historisch folgerichtig⁷⁴⁹ – Essen als Sitz des Verbandes. Gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW kann jedoch mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung eine andere Stadt⁷⁵⁰ zum Sitz des Verbandes bestimmt werden.

(2) Beendigung der Mitgliedschaft

§ 3 RVRG NRW enthält die maßgeblichen Vorschriften für den Fall, dass eine Mitgliedskörperschaft ihre Mitgliedschaft im Verband beenden will. Gemäß § 3 Abs. 1 RVRG NRW ist hierfür eine Kündigungserklärung erforderlich. Die Kündigung ist innerhalb der ersten achtzehn Monate einer Wahlperiode mit Wirkung zum Ende der darauf folgenden Wahlperiode möglich. Über die Kündigung beschließt die Vertretung der austrittswilligen Mitgliedskörperschaft mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder. Die Kündigung wird mit Zugang der schriftlichen Erklärung des Hauptverwaltungsbeamten der Mitgliedskörperschaft gegenüber dem Verband wirksam. Nach § 3 Abs. 2 RVRG NRW legt die Verbandsordnung für den Fall einer Kündigung die allgemeinen Regeln zur Finanz- und Vermögenseinandersetzung fest.⁷⁵¹ Die Regelung hat

⁷⁴⁸ Die Bezirksregierung Münster sieht derweil im Ruhrgebiet keinen „einheitlichen Verflechtungsraum“, siehe LT-Stellungnahme 14/0899, S. 6; Nach *Wickel*, DÖV 2001, 837 (848) ist das Vorhandensein eines Verflechtungsraumes jedoch erforderlich, um regionalpolitische Strukturen zu begründen.

⁷⁴⁹ Treiber sowie Ideen- und Impulsgeber für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als Vor-Vorgänger des Regionalverbands Ruhr waren *Dr. Robert Schmidt* (Essener Stadtplaner) und *Dr. Hans Luther* (Essener Oberbürgermeister von 1918 bis 1924 und späterer deutscher Reichskanzler von 1925 bis 1926). Die Formulierung des Gesetzesvorschlags zur Gründung des Siedlungsverbands stammte von *Walter Bucerius* (Juristischer Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Essen). Auch der Sitz der Vorgängerorganisationen des Regionalverbands Ruhr war stets Essen, vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 28, 32.

⁷⁵⁰ Nicht eindeutig ist, welche Orte für den unwahrscheinlichen Fall (vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 2.2) einer Sitzänderung in Betracht kommen. Der Begriff *Stadt* bezeichnet eine Gemeinde, die mindestens kreisangehörige Stadt ist. Dass diese im Verbandsgebiet liegen oder als Körperschaft selbst Mitglied im Regionalverband Ruhr sein muss, lässt sich § 2 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW nicht entnehmen.

⁷⁵¹ Siehe hierzu: § 19 VerBO RVR.

einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der verbleibenden Mitglieder und den Interessen des ausscheidenden Mitglieds zu gewährleisten.

Eine Kündigungsmöglichkeit war in den Vorgängerorganisationen des Regionalverbands Ruhr – im Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) und im Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) – nicht vorgesehen. Das Ausscheiden einer Körperschaft hätte insoweit eine Gesetzesänderung erforderlich werden lassen.⁷⁵² Bei der Schaffung des Regionalverbands Ruhr (RVR) im Jahr 2004 wurde die Möglichkeit eröffnet, durch Vereinbarung mit dem Regionalverband oder durch einseitige Kündigung eine Beendigung der Mitgliedschaft zu erreichen.⁷⁵³ In der Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr aus dem Jahr 2015 sollten beide Möglichkeiten, die Mitgliedschaft zu beenden, nach dem Willen der Landesregierung wieder entfallen.⁷⁵⁴ Die Kündigungsmöglichkeit blieb jedoch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken gegen einen unbefristet bestehenden Zwangsverband letztlich doch bestehen,⁷⁵⁵ sodass die Mitgliedschaft im Regionalverband Ruhr aufgrund der den Mitgliedskommunen zur Verfügung stehenden grundsätzlichen Kündigungsoption prima facie freiwillig ist. Demgegenüber ist die außerordentlich lange Frist von mindestens achteinhalb und höchstens vierzehneinhalb Jahren⁷⁵⁶ zu bedenken, bis die Kündigung Rechtswirksamkeit in dem Sinne entfalten kann, dass die von ihr intendierte Rechtsgestaltung (der Austritt) Wirklichkeit wird.

bb) Wirkungskreis (§§ 4 ff. RVRG NRW)

(1) Aufgaben und Tätigkeiten

(a) Normstruktur

§ 4 RVRG NRW legt die Aufgaben und Tätigkeiten des Regionalverbands fest. Unterschieden wird zwischen Pflichtaufgaben nach Absatz 1, freiwilligen Aufgaben nach Absatz 2, freiwillige Aufgaben auf Antrag nach Ab-

⁷⁵² Vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 3.1.

⁷⁵³ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 3.1.

⁷⁵⁴ Vgl. LT-Drs. 16/6866, S. 6.

⁷⁵⁵ Vgl. insbesondere LT-Ausschussprotokoll 16/781; LT-Vorlage 16/2790; LT-Stellungnahme 16/2424.

⁷⁵⁶ F. III. 4. b).

satz 3, freiwillige Tätigkeiten auf Antrag nach den Absätzen 4 und 5 sowie freiwillige Einzeltätigkeiten auf Antrag nach Absatz 6.⁷⁵⁷

(b) Pflichtaufgaben

Die in § 4 Abs. 1 RVRG NRW normierten Pflichtaufgaben sind vom Regionalverband Ruhr gesetzlich wahrzunehmen und können nicht durch Änderung der Verbandsordnung oder Beschluss der Verbandsversammlung aufgegeben werden.⁷⁵⁸

Zu den Pflichtaufgaben gehört unter anderem die Erstellung und Aktualisierung von Masterplänen gemäß § 6 RVRG NRW (Nr. 1), bei denen es sich Planungs- und Entwicklungskonzepte handelt, die im gesetzlichen Planungsrecht nicht vorgesehen sind.⁷⁵⁹ In den Masterplänen sollen gemäß § 6 RVRG NRW Ziele der Regionalentwicklung definiert werden, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne durch die Mitglieder des Verbandes und bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne sowie bei Änderungen des regionalen Flächennutzungsplans nach dem Landesplanungsgesetz in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Masterplänen kommen daher in erster Linie politische und mittelbar juristische Funktionen zu.

Weiterhin ist die Trägerschaft, Fortführung und Weiterentwicklung des Emscher Landschaftsparkes⁷⁶⁰ und der Route der Industriekultur (Nr. 2),⁷⁶¹ Aufgabe des Regionalverbands Ruhr.

Die Sicherung und Weiterentwicklung von Grün-, Wasser-, Wald- und sonstigen von der Bebauung freizuhaltenden Flächen mit überörtlicher Bedeutung für die Erholung und zur Erhaltung eines ausgewogenen Naturhaushaltes (Verbandsgrünflächen) (Nr. 3) stellt eine weitere Pflichtaufgabe des Regionalverbands Ruhr dar. Diese Tätigkeit ist seit der Gründung des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirks im Jahr 1920 stets Aufgabe des Verbandes gewesen⁷⁶² und hat dazu geführt, dass der Regionalverband Ruhr mittlerweile große Waldbestände besitzt.⁷⁶³

Die regionale Wirtschaftsförderung, das regionale Standortmarketing einschließlich der Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen von

⁷⁵⁷ Vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.1.

⁷⁵⁸ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.2.

⁷⁵⁹ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.2.

⁷⁶⁰ Vgl. *Dettmer/Rohler*, Der Emscher Landschaftspark.

⁷⁶¹ Vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 125.

⁷⁶² § 1 Abs. 1 Nr. 3 VerbO SVR; Vgl. zudem *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 82 ff., 97 ff.

⁷⁶³ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 83 f.

regionaler Bedeutung sowie die regionale Tourismusförderung und Öffentlichkeitsarbeit für das Verbandsgebiet (Nr. 4),⁷⁶⁴ und die Analyse und Bewertung von Daten zur Strukturentwicklung (Raumbeobachtung) (Nr. 5)⁷⁶⁵ gehören ebenfalls zu den Pflichtaufgaben des Regionalverbands Ruhr.

(c) Freiwillige Aufgaben

§ 4 Abs. 2 RVRG NRW enthält eine enumerativ abschließende Aufzählung jener regionalen Aufgaben, derer sich der Regionalverband Ruhr annehmen *kann* (Freiwillige Aufgaben). Diese sind die Trägerschaft und Mitwirkung bei regionalen Kultur- und Sportprojekten sowie regional bedeutsamen Kooperationsprojekten (Nr. 1), die Durchführung von vermessungstechnischen und kartographischen Arbeiten für das Verbandsgebiet (Nr. 2), die Beteiligung an der Errichtung und dem Betrieb von Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung (Nr. 3), die Planung und Durchführung von und Beteiligung an Projekten und Vorhaben zur Förderung der Umsetzung der Ziele des Klimaschutzes und zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien im Verbandsgebiet und die Erarbeitung regionaler Energie- und Klimaschutzkonzepte (Nr. 4), die Planung und Durchführung von und Beteiligung an Projekten und Vorhaben zur Verwertung von Grubengas (Nr. 5), die Verkehrsentwicklungsplanung für das Verbandsgebiet sowie die Unterstützung der Verbandskommunen bei der Verkehrsentwicklungsplanung und der Nahverkehrsplanung (Nr. 6)⁷⁶⁶ und die Unterstützung der europäischen Idee und Vernetzung der kommunalen Europaarbeit im Verbandsgebiet (Nr. 7). Zur Übernahme freiwilliger Aufgaben bedarf es gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW einer Änderung der Verbandsordnung. Die Änderung ihrerseits bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung. Am 11.03.2016 wurde der einschlägige § 20 der Verbandsordnung des Regionalverbands Ruhr dahingehend geändert, dass alle von § 4 Abs. 2 RVRG NRW freiwillig übernehmbaren Aufgaben auch tatsächlich vom Regionalverband Ruhr übernommen werden.

Die abschließende Aufzählung der freiwillig übernahmefähigen Aufgaben in § 4 Abs. 2 RVRG NRW ist neu und wurde erst 2015 im Rahmen der

⁷⁶⁴ Vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 101 ff.

⁷⁶⁵ Vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 72 f., 121.

⁷⁶⁶ Vgl. zu dieser überkommenen Aufgabe bereits *KVR*, Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR, S. 120 ff.

Novellierung durch das Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr⁷⁶⁷ in das Gesetz eingefügt.⁷⁶⁸ Verfassungsrechtliche Bedenken, die in der Expertenanhörung⁷⁶⁹ des Ausschusses für Kommunalpolitik des nordrhein-westfälischen Landtags aufkamen, veranlassten denselben, das im Gesetzentwurf der Landesregierung noch enthaltene Wort „insbesondere“⁷⁷⁰ aus dem Normtext zu streichen,⁷⁷¹ sodass das vom Regionalverband Ruhr übernehmbare Aufgabenspektrum im Wesentlichen begrenzt wurde. Diese Begrenzung sollte den geäußerten verfassungsrechtlichen Vorbehalten insoweit Rechnung tragen, als dass bei einem entsprechenden Beschluss der Verbandsversammlung mit qualifizierter Mehrheit⁷⁷² nun nicht mehr gegen den Willen einzelner Kommunen Aufgaben an den Regionalverband übertragen werden konnten, ohne dass diese vorher gesetzlich fixiert waren.⁷⁷³ Verhindert wurde somit eine unbegrenzte Verlagerung von Aufgaben auf den Regionalverband, für die gesetzlich nur das Tatbestandsmerkmal der *regionalen Bedeutung* und eine entsprechende qualifizierte Mehrheit in der Verbandsversammlung erforderlich gewesen wären. Nichtdestoweniger hält der Normtext auch in der vordergründig entschärften Version weiterhin Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung bereit. So enthält die in § 4 Abs. 2 Nr. 1 RVRG NRW gewählte Formulierung, wonach *regional bedeutsame Kooperationsprojekte* als freiwillige Aufgaben des Verbands in Betracht kommen, ein Einfallstor für genau die Praxis, die vom Gesetzgeber unterbunden werden sollte, was anhand der folgenden Überlegung dargestellt werden soll: Bei Annahme einer qualifizierten Mehrheit in der Verbandsversammlung begegnete die Übernahme einer freiwilligen Aufgabe nach § 4 RVRG NRW in der alten Fassung nur dem Tatbestandsmerkmal der *regionalen Bedeutung*. Nach der neuen Fassung ist anstelle dessen ein *regional bedeutsames Kooperationsprojekt* erforderlich, da die Annahme einer regionalen Bedeutung bei Bejahung eines regional bedeutsamen Kooperationsprojekts gesetzssystematisch fingiert wird.⁷⁷⁴ Zwar ist durch die Streichung einer unbegrenzten Aufgabenübernahmemöglichkeit durch den

⁷⁶⁷ GVBl. NRW 2015, S. 435.

⁷⁶⁸ Becker/Winkel, in: PdK NRW RVRG, § 4.3.

⁷⁶⁹ Vgl. LT-Ausschussprotokoll 16/781.

⁷⁷⁰ LT-Drs. 16/6866, S. 8.

⁷⁷¹ LT-Drs. 16/8464, S. 7.

⁷⁷² § 4 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW a.F.

⁷⁷³ Becker/Winkel, in: PdK NRW RVRG, § 4.3.

⁷⁷⁴ Dies ist bei grammatikalischer Auslegung zwingend, weil die Formulierung „Der Verband kann folgende Aufgaben mit regionaler Bedeutung übernehmen“ voraussetzt, dass die im Folgenden enumerativ genannten Aufgaben eine regionale Bedeutung bereits aufweisen.

Regionalverband und die Hinwendung zu einem enumerativen System ein Schritt zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung getan worden. Dieser könnte sich jedoch als mangelhaft erweisen, wenn die durch das Enumerationsprinzip intendierte Begrenzungswirkung durch flexibel auslegbare Rechtsbegriffe innerhalb der Enumeration konterkariert wird.⁷⁷⁵ Dass dies denkbar ist, zeigt ein Blick in die Gesetzgebungsunterlagen, in denen es unter anderem heißt: „Mit der Erweiterung auf regional bedeutsame Kooperationsprojekte sollen diese für in die Zukunft gerichtete Themenfelder im Verbandsgebiet ermöglicht und *die hierfür notwendige Flexibilität* geschaffen werden.“⁷⁷⁶

(d) Aufgaben auf Antrag

Gemäß § 4 Abs. 3 RVRG NRW kann der Verband auf Antrag einer oder mehrerer Mitgliedskörperschaften kommunale Aufgaben seiner Mitgliedskörperschaften für das gesamte Verbandsgebiet übernehmen. Diese gesetzlich als Aufgabenübernahme auf Antrag konzipierte Konstellation erfolgt durch Änderung der Verbandsordnung, welche der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder und der Zustimmung aller Mitgliedskörperschaften bedarf.⁷⁷⁷ Die vom Gesetz konsequenterweise vorgesehene Möglichkeit, diese Zuständigkeitsverlagerung rückgängig zu machen, bedarf hingegen nur der einfachen Mehrheit der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung und der vorherigen Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedskörperschaften. Für die Übertragung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben sowie von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung⁷⁷⁸ ist eine Genehmigung des fachlich zuständigen Landesministeriums im Einvernehmen mit dem Landesministerium für Inneres und Kommunales erforderlich. Ein vom Gesetz für die Aufgabenübernahme auf Antrag ausdrücklich intendierter Fall ist die Bewerbung um ausgelobte Projekte und deren Trägerschaft (§ 4 Abs. 3 S. 1 RVRG NRW).

Die neue Kategorie der Aufgaben auf Antrag in § 4 Abs. 3 RVRG NRW ermöglicht ein bisher ungekanntes Ausmaß an interkommunaler Flexibilität. Die Vorschrift eröffnet die – freilich von Zustimmungen abhängige – Möglichkeit, kommunale Aufgaben für alle Mitgliedskommunen theoretisch

⁷⁷⁵ Siehe hierzu insbesondere F. V. 2. b).

⁷⁷⁶ LT-Drs. 16/6866, S. 41.

⁷⁷⁷ Insoweit rechtfertigt sich auch die Bezeichnung *freiwillige Aufgaben auf Antrag*.

⁷⁷⁸ Vgl. zu ihnen *Schmitt-Kammler*, FS Stern 1997, S. 763 ff.

unbegrenzt auf den Regionalverband Ruhr als interkommunalen Dienstleister⁷⁷⁹ abzugeben. Nicht einmal das ohnehin wenig aussagekräftige Tatbestandsmerkmal einer *regionalen Bedeutung* der jeweiligen Aufgabe wird von § 4 Abs. 3 RVRG NRW gefordert. Ausgenommen sind lediglich die wenigen Fälle, in denen Bundesrecht eine obligatorische Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte vorsieht.⁷⁸⁰ Die dadurch geschaffene Struktur, nach der freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Mitgliedskörperschaften bei übereinstimmendem Willen derselben auf den Regionalverband übergehen können und für den Übergang pflichtiger Aufgaben zusätzlich die Genehmigung der Landesregierung erforderlich ist, macht deutlich, dass der Regionalverband Ruhr in gewisser Weise ein Testumfeld darstellen soll, aus dem sich Rückschlüsse über Funktionsfähigkeit und Ausgestaltungsmöglichkeiten künftiger Verwaltungsstrukturen ziehen lassen können. Der Landesgesetzgeber hat keine klaren Zuständigkeitsentscheidungen getroffen, sondern vielmehr eine permanente Zuständigkeitsverlagerungsoption geschaffen. Debatten, ob bisher kommunale Zuständigkeiten regionalisiert werden sollen, dürften durch § 4 Abs. 3 RVRG NRW nicht weniger, sondern eher mehr werden. Die Möglichkeit, dass die Mitgliedskörperschaften zudem Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf den Regionalverband übertragen können und hierfür die Zustimmung der Landesregierung erforderlich ist, erweist sich zudem als Kompetenzübertragung vom Landesparlament zur Landesregierung. Eine Verlagerung von Aufgaben des staatlichen Wirkungskreises bedarf nämlich im Regelfall eines Gesetzes. Die dem Regionalverband Ruhr angehörigen Kommunen hingegen benötigen für eine Verlagerung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die regionale Ebene neben innerer Einigkeit lediglich die Zustimmung der Landesregierung. Dem Landesgesetzgeber bleibt als Interventionsmöglichkeit bei ungewollten Kompetenzverlagerungen von der gemeindlichen auf die regionale Ebene dann nur eine Änderung des RVRG NRW, muss bei dieser aber Implikationen des Vertrauensschutzes beachten. Aufgabenspezifischen Einfluss kann er unmittelbar nicht nehmen. Dies ist vergleichbar mit der Struktur des GkG NRW. Nach ihm können Gemeinden und Gemeindeverbände Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 S. 1 GkG NRW) und bedürfen hierzu lediglich einer exekutiven Genehmigung. Indes ist zu beachten, dass Zweckverbände – mit Ausnahme des Pflichtverbandes nach § 13

⁷⁷⁹ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.4.

⁷⁸⁰ Dies ist beispielsweise nach *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.4. bei der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II der Fall.

GkG NRW – freiwillig gebildet werden und überdies keine unmittelbar legitimierte Vertretung der Bürger existiert. Ein Zweckverband existiert daher, trotz seiner Stellung als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts, nicht auf einer staatsorganisationsrechtlich höheren Ebene als die Kommunen selber. Substrat des Zweckverbands sind die Mitgliedskommunen, nicht die im Zweckverband lebenden Bürger. Beim Regionalverband Ruhr, als Mittelebene *sui generis*, sieht dies anders aus. Insofern sind Kompetenzverlagerungen zwischen ihm und der kommunalen Ebene auch anders zu beurteilen, als bei Verlagerungen zwischen Kommunen und einfachen Zweckverbänden.

(e) Tätigkeiten auf Antrag

§ 4 Abs. 4 RVRG NRW listet übertragbare, so genannte *Tätigkeiten auf Antrag* enumerativ auf, die der Verband für einzelne oder mehrere Mitgliedskörperschaften durchführen kann. Diese sind die Bewirtschaftung von Abfällen nach § 3 Abs. 14-26 KrWG (Nr. 1), die Ausarbeitung von Landschaftsplänen nach § 7 des Landesnaturschutzgesetzes (Nr. 2), die Durchführung von Maßnahmen zur Entwicklung, Pflege und Erschließung der Landschaft (Nr. 3) sowie die Betreuung besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft nach § 23 Abs. 4 des Landesnaturschutzgesetzes (Nr. 4).⁷⁸¹ Die Übernahme einer Tätigkeit auf Antrag ist gemäß § 9 Nr. 9 RVRG NRW an eine Zustimmung der Verbandsversammlung gebunden,⁷⁸² für die jedoch keine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist. Ausreichend ist vielmehr bereits die einfache Mehrheit.⁷⁸³

Der Terminus *Tätigkeit* weist, wie § 4 Abs. 7 RVRG NRW deutlich macht, darauf hin, dass die gesetzliche Aufgabenträgerschaft der Mitgliedskörperschaft unberührt bleibt. Zöge man als Vergleichsobjekt zur Aufgaben- und Tätigkeitsstruktur des Regionalverbands Ruhr die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23 GkG NRW⁷⁸⁴ heran, so entsprächen Tätigkeiten auf Antrag den mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, während die bereits dargestellten Aufgabenübertragungen den delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen nahekämen. Der Rechtsgedanke des § 23 Abs. 2 S. 2 GkG NRW, wonach die aus der Aufgabenträgerschaft

⁷⁸¹ Weitere Erläuterungen zu diesen Tätigkeiten u.a. bei *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.5.

⁷⁸² Insoweit rechtfertigt sich auch die Bezeichnung *freiwillige Tätigkeiten auf Antrag*.

⁷⁸³ Gemeint ist die einfache Mehrheit der anwesenden Mitglieder der Verbandsversammlung, *argumentum e contrario* § 7 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW.

⁷⁸⁴ Zu ihr C. I. 4.

resultierenden Rechte und Pflichten der mandatierenden Institution unberührt bleiben, ist demnach auch auf die Tätigkeiten auf Antrag nach § 4 Abs. 7 RVRG NRW anzuwenden. Die Übernahme der Tätigkeit erfolgt, analog zu § 23 Abs. 4 GkG NRW, gegen Entgelt.⁷⁸⁵

Die Vorschrift ist insofern besonders, als dass mit der Ermöglichung einer verbandschaftlichen Übernahme von Tätigkeiten für einzelne oder mehrere Mitgliedskörperschaften von dem in den vorherigen Vorschriften zum Ausdruck gekommenen Grundsatz abgewichen wird, dass der Regionalverband Ruhr Tätigkeiten entweder verbandsweit durchführt oder sie verbandsweit unterlässt.

(f) Einzeltätigkeiten auf Antrag

Nach § 4 Abs. 6 RVRG NRW kann der Regionalverband Ruhr zudem für eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften auf Antrag und gegen ein aufwanddeckendes Entgelt kommunale Tätigkeiten für ihr Gemeindegebiet (örtliche Angelegenheiten) befristet durchführen. Eine solche, die gesetzliche Aufgabenträgerschaft ebenfalls unberührt lassende Tätigkeitsverlagerung, bedarf neben dem Antrag einer Mitgliedskommune gemäß § 9 Nr. 9 RVRG NRW einer einfachen Mehrheit in der Verbandsversammlung.⁷⁸⁶

(g) Tabellarische Übersicht und Systematik

Hiernach lässt sich die Aufgaben- und Tätigkeitsstruktur des Regionalverbands Ruhr in etwa wie folgt tabellarisch darstellen:

(Tabellenübersicht auf folgender Seite)

⁷⁸⁵ Vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.5.

⁷⁸⁶ Insofern rechtfertigt sich auch die Bezeichnung *freiwillige Einzeltätigkeiten auf Antrag*.

<i>Form/Bezeichnung</i>	<i>Antrag?</i>	<i>Qualifizierte Mehrheit i.d. Verbandsversammlung?</i>	<i>Staatl. Genehmigung?</i>	<i>Enumeration?</i>	<i>Regionales Tatbestandsmerkmal?</i>	<i>Veränderung der gesetzlichen Aufgabenträgerschaft?</i>	<i>Verlagerung von Tätigkeiten einzelner Kommunen möglich?</i>
<i>Pflichtaufgaben</i>	NEIN	NEIN	NEIN	JA	NEIN	JA (qua Gesetz)	NEIN
<i>Freiwillige Aufgabe</i>	NEIN	JA	NEIN	JA	teils/teils	JA	NEIN
<i>Aufgaben auf Antrag</i>	JA	JA	NEIN (außer bei Pflichtaufgaben)	NEIN	NEIN	JA	NEIN
<i>Tätigkeiten auf Antrag</i>	JA	NEIN	NEIN	JA	NEIN	NEIN	NEIN
<i>Einzeltätigkeiten auf Antrag</i>	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA

(h) Ergänzungen und Konkretisierungen

In den §§ 5 bis 6 RVRG NRW werden – gesetzestechnisch nicht restlos überzeugend – Ergänzungen und Konkretisierungen zu den in § 4 RVRG NRW genannten Aufgaben und Tätigkeiten normiert. Gemäß § 5 Abs. 1 RVRG NRW wird über diejenigen Flächen, die unter § 4 Abs. 1 Nr. 3 RVRG NRW fallen – demnach über Grün-, Wasser-, Wald- und sonstige von der Bebauung freizuhaltende Flächen mit überörtlicher Bedeutung für die Erholung und zur Erhaltung eines ausgewogenen Naturhaushaltes (Verbandsgrünflächen) – ein Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung aufgestellt. Eine Aufstellung, Ergänzung oder Änderung dieses Verbandsverzeichnisses wird gemäß § 9 Nr. 11 RVRG NRW durch die Verbandsversammlung vorgenommen und ist mit den beteiligten Gemeinden und Kreisen vorher zu erörtern. Weicht die beabsichtigte planmäßige Darstellung des Verbandsverzeichnisses von Darstellungen oder Festsetzungen in bestehenden Bauleitplänen ab, sind diese Pläne und die Abweichungen in die Erörterung einzubeziehen. Das Verbandsverzeichnis bewirkt eine Beteiligung des

Verbandes nach § 4 Abs. 1 BauGB⁷⁸⁷ an der Bauleitplanung der Gemeinden für die in das Verzeichnis aufgenommenen Flächen. Diese ist erforderlich, weil der Regionalverband Ruhr als Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB zu qualifizieren ist.

§ 5 Abs. 2 RVRG NRW ermächtigt den Regionalverband Ruhr, Anlagen zur Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen zu errichten, zu übernehmen, zu erweitern, einzuschränken und aufzulösen. Die Vorschrift ergänzt die in § 4 Abs. 4 Nr. 1 und § 4 Abs. 5 RVRG NRW als Tätigkeit auf Antrag konzipierte Befugnis der Abfallbewirtschaftung und hätte systematisch stringenter gleich nach § 4 Abs. 4 Nr. 1 RVRG NRW platziert werden können.

§ 6 RVRG NRW behandelt die so genannten Masterpläne⁷⁸⁸ und konkretisiert insoweit die bereits in § 4 Abs. 1 Nr. 1 RVRG NRW als Pflichtaufgabe festgelegte Erstellung und Aktualisierung derselben. Der Regionalverband Ruhr erstellt und aktualisiert hiernach in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebiets und unter Berücksichtigung der Belange der angrenzenden Gemeinden Planungs- und Entwicklungskonzepte für das Verbandsgebiet (Masterpläne), die als Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne sowie bei Änderungen des regionalen Flächennutzungsplans nach dem Landesplanungsgesetz in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Den Regionalräten Arnsberg, Düsseldorf und Münster ist vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Der Masterplan ist ein informelles Instrument,⁷⁸⁹ das weder in der Raumordnung, noch in der Landesplanung angewandt wird, jedoch zunehmend in der planerischen Praxis Verwendung findet.⁷⁹⁰ In einem dynami-

⁷⁸⁷ Vgl. hierzu *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 4 Rn. 1 ff.

⁷⁸⁸ Siehe beispielsweise den Masterplan Sport, abrufbar unter: http://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/01_PDFs/Regionalverband/Kultur_Sport/Sport_foerderung/Masterplan_Sport_fuer_die_Metropole_Ruhr_2020.pdf (abgerufen am 19.04.2016) oder den Masterplan Kulturmetropole Ruhr unter: https://www.creativ-e.nrw.de/fileadmin/files/downloads/Publikationen/Masterplan_Kulturmetropole_Ruhr.pdf (abgerufen am 20.04.2016).

⁷⁸⁹ *Mielke/Münter*: Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, in: Mielke/Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen*, S. 47.

⁷⁹⁰ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 6.2; Eine einheitliche Verwendung des Begriffs Masterplan im Sinne einer festgelegten juristischen Bedeutung existiert im Ganzen jedoch

schen Prozess sollen in den Masterplänen für den regionalen Raum Strategien formuliert, Leitbilder aufgestellt und Zielvereinbarungen getroffen werden.⁷⁹¹ Masterpläne dürfen jedoch nicht mit der Erscheinungsform von Bauleitplänen verwechselt werden. Ebenso sind sie in Struktur und Wirkweise auch nicht mit anderen herkömmlichen gesetzlichen Plänen wie Luftreinhalteplänen⁷⁹² oder Lärminderungsplänen⁷⁹³ zu vergleichen. Sie stellen vielmehr in Textform gegossene und häufig durch Tabellen und Zahlen unterlegte analytische Bestandsaufnahmen, Aufgabenkategorisierungen und Handlungsempfehlungen dar, denen eine nicht unerhebliche Koordinationsfunktion und politische Bedeutung zukommt. Sie kommen jedoch gleichwohl über eine allgemeinpolitische Konzeptionierung und Richtungsweisung nicht hinaus. Masterpläne scheinen sich darüber hinaus in die Öffentlichkeitsarbeit einzufügen und einen darstellenden bis werbenden Charakter einzunehmen. Der vom Regionalverband Ruhr veröffentlichte Masterplan Sport⁷⁹⁴ besteht jedenfalls bei insgesamt 40 bedruckten Seiten nur zu einem minimalen Anteil aus substantziellen, textlichen Information. Demgegenüber sind weite Teile der Darstellung mit Symbolbildern oder Fotos sporttreibender Personen versehen.

Masterpläne können nicht ohne Weiteres in die herkömmliche Unterscheidung zwischen indikativen, imperativen und influenzierenden Plänen eingeordnet werden.⁷⁹⁵ In ihrem Ausgangspunkt sind sie freilich indikativ, in dem sie zunächst politische Entwicklungen beschreiben und Analyseergebnisse darstellen. Ihnen wohnt gleichwohl ein starkes influenzierendes Element inne, das sich insbesondere darin äußert, dass Handlungsempfehlungen gegeben und Strategien entwickelt werden, deren tatsächliche Umsetzung ja gerade intendiert ist. Schließlich erreichen Masterpläne eine rechtlich imperative Wirkung dann, wenn sie – wie gesetzlich vorgesehen –

nicht. Auch eine Beschränkung dieses Instruments auf einzelne Themen ist nicht erkennbar. So gibt es neben vielen kommunalen Masterplänen zu unterschiedlichen Themen (Sport, Kultur, Verkehr, Technik) beispielsweise auch einen von der Bundesregierung herausgegebenen Masterplan Güterverkehr und Logistik (vgl. FD-StrVR 2008, 263662). Den Masterplänen ist gemein, dass sie sich Themenfeldern widmen, denen von Seiten der Initiatoren die Notwendigkeit langfristiger Planung zugeschrieben wird.

⁷⁹¹ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 6.2.

⁷⁹² Vgl. § 47 BImSchG.

⁷⁹³ Vgl. § 47a BImSchG.

⁷⁹⁴ Abrufbar unter: http://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr->.de/01_PDFs/Regionalverband/Kultur_Sport/Sportfoerderung/Masterplan_Sport_fuer_die_Metropole_Ruhr_2020.pdf (abgerufen am 20.04.2016)

⁷⁹⁵ Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allg. VerwR, § 16 Rn. 15 ff.

in Abwägungsentscheidungen anderer öffentlich-rechtlicher Planungsträger einfließen.

Das Instrument, über Masterpläne politischen und juristischen Einfluss zu nehmen, darf nicht unterschätzt werden. Einzelnen Kommunen dürfte es bereits aus rein faktischen Gründen schwerfallen, einer in einem Masterplan regional festgelegten Strategie nicht zu folgen. Insofern ist es bemerkenswert, dass das Gesetz über den Regionalverband Ruhr keine eindeutigen Hürden in Form unmissverständlicher Tatbestandsmerkmale zur Erstellung von Masterplänen aufstellt. Über das Instrument der Masterpläne kann folglich in eine unbegrenzte Anzahl von Themen von Seiten des Regionalverbands Ruhr eingedrungen werden.

(2) Selbstverwaltungsrecht und Rechtssetzungsbefugnis

Gemäß § 7 Abs. 1 RVRG NRW verwaltet sich der Verband selbst. Er regelt seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze durch Satzungen. Seine inneren Angelegenheiten regelt er durch die Verbandsordnung (VerbO RVR),⁷⁹⁶ die für ihn als Satzung gilt. Die Verbandsordnung und eine Änderung derselben können nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung beschlossen werden. § 7 Abs. 2 RVRG NRW enthält eine an das nordrhein-westfälische Kommunalrecht angelehnte Fehlerfolgenregelung,⁷⁹⁷ während § 7 Abs. 3 RVRG NRW eine entsprechend angelehnte Regelung zum Inkrafttreten der Satzungen enthält.⁷⁹⁸

Die durch § 7 Abs. 1 RVRG NRW dem Regionalverband Ruhr eingeräumte Satzungshoheit – die systematisch stringent besser im III. Abschnitt (Selbstverwaltung des Verbands) aufgehoben wäre – ermächtigt zum Erlass von Gesetzen im materiellen Sinne,⁷⁹⁹ die freilich mit höherrangigem Recht vereinbar sein müssen. Die im Normtext verwendete missverständliche Formulierung, wonach die Verbandsordnung für den Regionalverband Ruhr als Satzung gilt, soll keine Satzungsqualität der Verbandsordnung fingieren, sondern diese vielmehr deklaratorisch feststellen.⁸⁰⁰ Zuständig für den Er-

⁷⁹⁶ Abrufbar unter: https://rvr-online.more-rubin1.de/user_pages/VO%2011-03-2016.pdf (abgerufen am 04.05.2016).

⁷⁹⁷ Vgl. § 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW.

⁷⁹⁸ Vgl. § 7 Abs. 4 S. 2 GO NRW, § 5 Abs. 4 S. 2 KrO NRW.

⁷⁹⁹ Definition hierzu bei *Gersch*, in: Klein, AO, § 4 Rn. 3.

⁸⁰⁰ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 7.1.

lass, die Änderung und Aufhebung der Verbandsordnung ist gemäß § 9 Nr. 5 RVRG NRW die Verbandsversammlung.⁸⁰¹

cc) Selbstverwaltung des Verbandes (§§ 8 ff. RVRG NRW)

(1) Organe

Organe des Verbandes sind gemäß § 8 RVRG NRW die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und der Regionaldirektor. Der Regionalverband Ruhr lehnt sich damit an die Struktur eines Kreises an, dem als Organe der Kreistag,⁸⁰² der Kreisausschuss⁸⁰³ und der Landrat⁸⁰⁴ zur Verfügung stehen.⁸⁰⁵

(a) Die Verbandsversammlung

(aa) Allgemeines

Die Verbandsversammlung stellt als künftig unmittelbar demokratisch legitimiertes Gremium das Vertretungsorgan des Regionalverbands Ruhr dar. Noch setzt sich die Verbandsversammlung nach § 10 RVRG NRW a.F. aus den von den Mitglieds Körperschaften entsandten Vertretern – ähnlich einer Verbandsversammlung eines Zweckverbands – zusammen.⁸⁰⁶ Dies wird sich am Tage der nächsten allgemeinen Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 ändern, wenn die mit der Gesetzesnovelle⁸⁰⁷ 2015 veränderte, aktuelle Wahlrechtslage Anwendung finden wird und die im Gebiet des Regionalverbands Ruhr lebenden Bürger die Verbandsversammlung nach § 10 RVRG NRW erstmals direkt wählen werden.

⁸⁰¹ Vgl. insoweit § 41 Abs. 1 lit. e) GO NRW, § 26 Abs. 1 lit. f) KrO NRW.

⁸⁰² §§ 25 ff. KrO NRW.

⁸⁰³ §§ 50 ff. KrO NRW; Siehe indes den *Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung des Kreistags* unter LT-Drs. 16/12362, der den Kreisausschuss zu Gunsten eines Hauptausschusses abschaffen will.

⁸⁰⁴ §§ 42 ff. KrO NRW.

⁸⁰⁵ *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 348 ff.

⁸⁰⁶ Wobei zwischen der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr und einer Verbandsversammlung eines Zweckverbands in der Regel erhebliche Unterschiede bei der Anzahl der entsandten Mitglieder bestehen, vgl. nur § 10 Abs. 2 RVRG NRW mit § 15 Abs. 1 GkG NRW. § 15a GkG NRW eröffnet hingegen in bestimmten Fällen die Möglichkeit, eine Zweckverbandsversammlung ähnlich der Verbandsversammlung nach dem RVRG NRW a.F. einzurichten.

⁸⁰⁷ GVBl. NRW 2015, S. 435.

(bb) Zuständigkeiten

§ 9 RVRG NRW listet die Zuständigkeiten der Verbandsversammlung enumerativ⁸⁰⁸ auf. Diese bestehen im Beschluss über die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung des Verbandes geführt werden soll (Nr. 1), die Wahl der beratenden Mitglieder der Verbandsversammlung nach § 10 Abs. 9 (Nr. 2), die Wahl der Mitglieder und der stellvertretenden Mitglieder des Verbandsausschusses und der Ausschüsse (Nr. 3), die Wahl des Regionaldirektors, der Beigeordneten sowie die Bestellung eines Beigeordneten zum allgemeinen Vertreter des Regionaldirektors (Nr. 4), den Erlass, die Änderung und Aufhebung der Verbandsordnung und von Satzungen (Nr. 5), den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendung, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen sowie die Festlegung von Wertgrenzen für die Veranschlagung und Abrechnung einzelner Investitionsmaßnahmen (Nr. 6), die Feststellung des Jahresabschlusses und die Bestätigung des Gesamtabchlusses (Nr. 7), die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen (Nr. 8), die Übernahme oder Aufgaben von Tätigkeiten nach § 4 Absatz 2 bis 6 (Nr. 9), die in § 41 Abs. 1 S. 2 lit. k), l), m) GO NRW genannten Angelegenheiten (Nr. 10),⁸⁰⁹ sowie die Aufstellung, Ergänzung

⁸⁰⁸ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 9.1.

⁸⁰⁹ Die da wären: die teilweise oder vollständige Veräußerung oder Verpachtung von Eigenbetrieben, die teilweise oder vollständige Veräußerung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts, die Veräußerung eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft sowie den Abschluss von anderen Rechtsgeschäften im Sinne des § 111 Abs. 1 und 2 (§ 41 Abs. 1 S. 2 lit. k) GO NRW), die Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114 a, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben, die Bildung oder Auflösung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß § 27 Abs. 1 bis 3 und 6 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit, die Änderung der Unternehmenssatzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens sowie der Austritt aus einem gemeinsamen Kommunalunternehmen, die erstmalige unmittelbare oder mittelbare Beteiligung sowie die Erhöhung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen in privater Rechtsform, den Erwerb eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft (§ 41 Abs. 1 S. 2 lit. l) GO NRW), die Umwandlung der Rechtsform von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114a, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben sowie die Umwandlung der Rechtsform von Gesellschaften, an denen die Gemeinde (Anmerkung des Verfassers: hier wohl der Regionalverband) beteiligt ist, soweit der Einfluß der Gemeinde (An-

oder Änderung des Verbandsverzeichnisses Grünflächen gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 (Nr. 11).

Der Katalog aus § 9 RVRG NRW verwirklicht inhaltlich und systematisch den kommunalverfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Grundsatz, dass dem am stärksten demokratisch legitimierten Kollegialorgan die Entscheidung über wesentliche Grundsatzfragen der politischen Ausrichtung der jeweiligen Körperschaft zu überlassen ist. Die Stellung der Verbandsversammlung ist insoweit grundsätzlich mit derjenigen des Rates in einer Gemeinde bzw. des Kreistages in einem Kreis zu vergleichen. Die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften unterscheiden sich daher nur im Detail. So enthalten die Parallelvorschriften aus § 41 GO NRW und § 26 KrO NRW eine zwar deutlich längere, gleichwohl in der Abfolge sehr ähnliche Zuordnung von Zuständigkeiten an das jeweilige Vertretungsorgan, was darin zum Ausdruck kommt, dass stets die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,⁸¹⁰ an erster Stelle des jeweiligen Katalogs zu finden sind.⁸¹¹ Hiernach folgen Zuständigkeiten über gewichtige Personalfragen,⁸¹² denen sich dann die Befugnis,⁸¹³ Satzungen zu erlassen, anschließt.⁸¹⁴ Eine weitere Parallele besteht in der Kompetenz,

merkung des Verfassers: hier wohl des Regionalverbands) (§ 63 Abs. 2 und § 113 Abs. 1) geltend gemacht werden kann (§ 41 Abs. 1 S. 2 lit. m)).

⁸¹⁰ Vgl. § 9 Nr. 1 RVRG NRW, § 41 Abs. 1 S. 2 lit. a) GO NRW, § 26 Abs. 1 S. 2 lit. a) KrO NRW.

⁸¹¹ Wenig verwunderlich sind daher auch die in der Kommentarliteratur weitgehend gleichförmigen Ausführungen zur Ausfüllung des Begriffs der *allgemeinen Grundsätze*. Stets geht es um den Erlass von Richtlinien, allgemeinen Vorgaben oder Grundsätzen für die hauptberufliche Verwaltung, deren inhaltlichen Bestimmungen jedoch nicht die Kompetenzsphären anderer Organe verletzen dürfen, vgl. *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 41 Anm. 2.2. a); *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 9.2 Nr. 1.

⁸¹² Vgl. § 9 Nr. 2-4 RVRG NRW, § 41 Abs. 1 S. 2 lit. b)-c) GO NRW, § 26 Abs. 1 S. 2 lit. b)-d) KrO NRW.

⁸¹³ Zu beachten ist hierbei, dass diese als Satzungshoheit bezeichnete Befugnis für Gemeinden und Kreise nicht erst aus der einfachgesetzlichen Zuschreibung resultiert, sondern durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich vorgegeben ist. § 7 Abs. 1 S. 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 S. 1 KrO NRW sind daher lediglich deklaratorischer Natur. § 7 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW war hingegen mit konstitutiver Wirkung konzipiert, da eine verfassungsrechtliche Garantie der Institution des Regionalverbands Ruhr herkömmlich nicht vorgesehen war. Vgl. zu neueren Entwicklungen jedoch E. IV.

⁸¹⁴ Vgl. § 9 Nr. 5 RVRG NRW, § 41 Abs. 1 S. 2 lit. f) GO NRW, § 26 Abs. 1 S. 2 lit. f) KrO NRW.

strategische Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen festzulegen⁸¹⁵ sowie in der Zuständigkeit über kommunalwirtschaftliche⁸¹⁶ und finanzpolitische bzw. finanztechnische Fragestellungen.⁸¹⁷ In den letztgenannten Zuständigkeiten, die den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans umfassen, kommt die zentrale Stellung der Verbandsversammlung zum Ausdruck, da diese auch als Budgethoheit⁸¹⁸ bezeichnete Kompetenz im Ergebnis die wesentliche Steuerungsmöglichkeit über den Verband enthält. Unterschiede zwischen den Zuständigkeiten von Verbandsversammlung und Rat ergeben sich, wo die verschiedenen verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich determinierten Aufgabenbestände solche logisch zur Folge haben. Der Regionalverband Ruhr kann sich beispielsweise nur auf einen gesetzlich vorgegebenen Aufgabenbestand stützen, während einer Gemeinde Allzuständigkeit zukommt. Dementsprechend kann § 9 RVRG NRW keine Vorschrift enthalten, wonach der Verbandsversammlung die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht, obliegt, wie dies § 41 Abs. 1 S. 2 lit. s) GO NRW für die Gemeinde normiert. § 9 Abs. 9 RVRG NRW enthält eine entsprechende Zuständigkeit folgerichtig nur in der Form, als dass die Übernahme von freiwilligen Tätigkeiten und Aufgaben nach § 4 Abs. 2 bis 6 RVRG NRW eines Beschlusses der Verbandsversammlung bedarf. Eine Zuständigkeit der Verbandsversammlung, allgemein geltende öffentliche Abgaben und privatrechtliche Entgelte festzusetzen, enthält § 9 RVRG NRW nicht.⁸¹⁹ Dies dürfte seinen darin Grund haben, dass eine mit § 8 Abs. 1 GO NRW vergleichbare Aufgabe des Verbandes, öffentliche Einrichtungen zu schaffen, nicht besteht.⁸²⁰ Eine § 41 Abs. 2

⁸¹⁵ Vgl. § 9 Nr. 8 RVRG NRW, § 41 Abs. 1 S. 2 lit. t) GO NRW, § 26 Abs. 1 S. 2 lit. t) KrO NRW.

⁸¹⁶ Vgl. den Verweis in § 9 Nr. 10 RVRG NRW, § 26 Abs. 1 S. 2 lit. k)-m) KrO NRW.

⁸¹⁷ Vgl. § 9 Nr. 6-7 RVRG NRW, § 41 Abs. 1 S. 2 lit. h), j) GO NRW, § 26 Abs. 1 S. 2 lit. h), i) KrO NRW.

⁸¹⁸ Erlenkämper, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 41 Anm. 2.2. h).

⁸¹⁹ So für den Rat einer Gemeinde § 41 Abs. 1 S. 2 lit. i) GO NRW.

⁸²⁰ Missverständlich ist daher der über § 9 Nr. 10 RVRG NRW vorgenommene Verweis auf § 41 Abs. 1 S. 2 lit. l) GO NRW, der damit unter anderem die Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung von *öffentlichen Einrichtungen* als Aufgabe der Verbandsversammlung definiert. Wenn das RVRG NRW die Schaffung öffentlicher Einrichtungen jedoch gar nicht als verbandschaftliche Aufgabe vorsieht, bleibt im Dunklen, warum die Verbandsversammlung dann für die Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung derselben zuständig sein soll. Erklären kann man dies entweder mit einem Redaktionsversehen oder durch ein Begriffsverständnis der öffentlichen Einrichtung, das nicht deckungsgleich mit dem des § 8 Abs. 1 GO NRW ist. Als Erklärungsansatz

GO NRW ähnelnde Bestimmung, die es der Verbandsversammlung ermöglichte, Entscheidungen über bestimmte Angelegenheiten auf andere Gremien oder Organe zu delegieren, enthält das Gesetz über den Regionalverband Ruhr nicht. Auch findet sich keine Bestimmung, die § 41 Abs. 3 GO NRW entspräche. Nach ihr gelten in einer Gemeinde Geschäfte der laufenden Verwaltung als auf den Bürgermeister übertragen, soweit sich nicht der Rat, eine Bezirksvertretung oder ein Ausschuss für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält. Die Wahrnehmung von Geschäften der laufenden Verwaltung ist demnach nicht genuine Kompetenz des Bürgermeisters, sondern zur Entlastung des Vertretungsorgans vielmehr gesetzlich (und im Einzelfall widerruflich) an ihn delegiert. Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr lehnt sich an dieses gesetzliche Delegationsmodell jedoch nicht an, sondern wählt vielmehr das Modell, das auch für nordrhein-westfälische Kreise gilt. Der Verwaltungsspitze des Regionalverbands Ruhr, demnach dem Regionaldirektor,⁸²¹ sind wie bei dem Landrat eines Kreises,⁸²² die Geschäfte der laufenden Verwaltung gesetzlich starr zugeordnet,⁸²³ ein Einfallstor, das eine Übertragung dieser Kompetenzen auf das Vertretungsorgan ermöglichte, existiert nicht.

(cc) Bildung und Wahl

(1) Transformationsprozess von der mittelbaren zur unmittelbaren Wahl

Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr befindet sich in einem Übergang. Die aktuellen Mitglieder der Verbandsversammlung wurden noch nach § 10 RVRG NRW a.F. von den Mitgliedskörperschaften in die Verbandsversammlung gewählt⁸²⁴ bzw. qua Amt als Mitglieder kraft Gesetzes in diese entsandt.⁸²⁵ Nach der neuen und aktuell gültigen Rechtslage

denkbar, jedoch im Falle seines Zutreffens sehr fragwürdig, wäre darüber hinaus die Überlegung, eine gesetzlich initiierte Vorratszuständigkeit der Verbandsversammlung zu vermuten. Gemeint ist, dass der Verbandsversammlung eine Zuständigkeit eingeräumt worden ist, die der Verband noch nicht hat. Dieses bemerkenswerte Auseinanderfallen von Organ- und Verbandskompetenz hätte de lege lata keine Folgen, weil eine Organkompetenz nur dort bestehen kann, wo eine Verbandskompetenz bereits existiert. Sollte jedoch in einem künftigen Schritt eine verbandschaftliche Kompetenz zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen eingeführt werden, würde die Organkompetenz der Verbandsversammlung nahtlos greifen.

⁸²¹ Vgl. § 15 f. RVRG NRW.

⁸²² Vgl. § 42 lit. a) KrO NRW.

⁸²³ Vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 3 RVRG NRW.

⁸²⁴ Vgl. § 10 Abs. 1 S. 2 ff. RVRG NRW a. F.

⁸²⁵ Vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW a. F. (Mitglieder kraft Gesetzes).

sollen die Mitglieder der Verbandsversammlung jedoch gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedskörperschaften am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen gewählt werden. Da die nächste Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020 terminiert ist, wird es daher ab 2020 erstmals eine unmittelbar demokratisch legitimierte Verbandsversammlung geben. Bis dahin ist für die aktuelle Verbandsversammlung nach der Übergangsvorschrift des § 26 RVRG NRW der bis zum 31.12.2015 geltende § 10 RVRG NRW a. F. maßgeblich.⁸²⁶

(2) Überblick über die bis zum 31.12.2015 geltende Rechtslage nach § 10 RVRG NRW a.F.

Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr bildete sich bisher – mit einigen Unterschieden im Detail⁸²⁷ – ähnlich einer Verbandsversammlung eines Zweckverbands. Parallelen bestanden insbesondere zu der so genannten Bildung der Verbandsversammlung in besonderen Fällen⁸²⁸ nach § 15a GkG NRW.⁸²⁹

Nach § 10 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW a. F. wurden die Vorsitzenden der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften qua Amt Mitglieder der Verbandsversammlung (Mitglieder kraft Gesetzes). Die weiteren Mitglieder der Verbandsversammlung waren von den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften innerhalb der ersten zehn Wochen ihrer Wahlzeit in die Verbandsversammlung zu wählen. Das in § 10 RVRG NRW a.F. normierte und sehr detailliert beschriebene Wahlsystem⁸³⁰ lässt sich dabei im Wesentlichen wie

⁸²⁶ Weiterführende Erläuterungen hierzu u.a. bei *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 10.1. Vgl. auch LT-Drs. 16/6866 S. 51 f.

⁸²⁷ So kennt ein Zweckverband beispielsweise die nach § 10 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW a. F. in die Verbandsversammlung entsandten Mitglieder kraft Gesetzes nicht. Nach § 15 Abs. 2 GkG NRW ist unter bestimmten Umständen jedoch der Hauptverwaltungsbeamte in die Verbandsversammlung zu entsenden.

⁸²⁸ Die Bildung der Verbandsversammlung in besonderen Fällen nach § 15a GkG NRW ermöglicht eine Bildung der Verbandsversammlung dergestalt, dass das Ergebnis der Kommunalwahlen in den Mitgliedskörperschaften durch die Besetzung der Verbandsversammlung widerspiegelt wird.

⁸²⁹ Zu beachten ist indes, dass § 15a GkG NRW erst mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 03.02.2015 (GVBl. NRW 2015, S. 203) Eingang in das GkG NRW gefunden hat. In der Begründung zu § 15a GkG NRW wurde ausdrücklich auf das Wahlverfahren in § 10 RVRG NRW a.F. Bezug genommen, siehe LT-Drs. 16/6090, S. 37 f.

⁸³⁰ Vgl. § 15a GkG NRW.

folgt zusammenfassen: Die von den Räten und Kreistagen der Mitgliedskörperschaften zu wählenden Mitglieder der Verbandsversammlung sind ähnlich wie bei Bundestagswahlen über eine Erst- und Zweitstimme zu wählen. Mit der Erststimme wählen die Rats- bzw. Kreistagsmitglieder die von der jeweiligen Mitgliedskörperschaft zu stellenden Mitglieder und Ersatzmitglieder der Verbandsversammlung, wobei auf 80 000 Einwohner ein Verbandsversammlungsmitglied entfällt.⁸³¹ Mit der Zweitstimme wird eine für das gesamte Verbandsgebiet aufgestellte Reserveliste gewählt, aus deren Bestand ein Verhältnisausgleich⁸³² und im Falle des Ausscheidens von Ersatzmitgliedern eine Nachbesetzung⁸³³ vorgenommen wird.⁸³⁴ Die für den Verhältnisausgleich maßgebliche Regelung führte in der Wahlperiode 2014-2020 zu einer Vergrößerung der Verbandsversammlung von 71 auf 163 Sitze. Die von der SPD aufgestellte Reserveliste war in der Folge zu kurz, so dass 25 SPD-Sitze unbesetzt blieben und die CDU, obwohl sie verbandsweit auf kumuliert 8,8 % weniger Stimmen als die SPD kam, stärkste Fraktion in der Verbandsversammlung wurde.⁸³⁵

(3) Überblick über die seit dem 01.01.2016 geltende Rechtslage nach § 10 RVRG NRW

Nach der aktuellen Rechtslage besteht die ab 2020 zu wählende Verbandsversammlung gemäß § 10 Abs. 1 RVRG NRW aus 91 Mitgliedern. Die Mitglieder werden von den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedskörperschaften in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl⁸³⁶ für die Dauer von fünf Jahren am Tag der allgemeinen Kommunalwahl gewählt.

Die Wahl erfolgt gemäß § 10 Abs. 2 RVRG NRW nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nach Listenvorschlägen.⁸³⁷ Dadurch wird ein recht unkompliziertes Wahlverfahren angewandt, das eine Vergrößerung der Verbandsversammlung ausschließt. Gleichzeitig geht jedoch jeder wahlsystem-

⁸³¹ Siehe § 10 Abs. 2 RVRG NRW a. F. Für jede weiteren 80 000 Einwohner sowie eine Resteinwohnerzahl von 40 000 ist ein je weiteres Verbandsversammlungsmitglied zu wählen.

⁸³² Siehe § 10 Abs. 4 RVRG NRW a. F.

⁸³³ Siehe § 10 Abs. 6 S. 2 ff. RVRG NRW a. F.

⁸³⁴ Vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 10.3.3.

⁸³⁵ Vgl. hierzu u.a. den Bericht der WAZ „1000 Sitze? Dem Ruhrgebiet droht das größte Parlament Europas“, abrufbar unter <http://www.derwesten.de/politik/dem-ruhrgebiet-droht-das-groesste-parlament-europas-id9544412.html> (abgerufen am 25.04.2016).

⁸³⁶ Vgl. hierzu *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2013, 1078.

⁸³⁷ Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 154.

immanente Ortsbezug verloren. Das Wahlsystem stellt nicht mehr sicher, dass alle Mitgliedskörperschaften in der Verbandsversammlung vertreten sind, weil die von den Parteien oder Wählergruppen verbandsweit aufgestellten Kandidatenlisten die einzige Ressource sind, aus der die Verbandsversammlungsmitglieder gewählt werden. Darüberhinausgehend sind die unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern verbandsweit gewählten Verbandsversammlungsmitglieder bei Lichte betrachtet gar nicht als Vertreter ihrer Mitgliedskörperschaften, sondern vielmehr als Vertreter des im Verbandsgebiet lebenden Teilvolks⁸³⁸ – eines Verbandsvolks – anzusehen. § 10 RVRG NRW erfüllt mithin die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG an Länder, Kreise und Gemeinden adressierten Wahlrechtsanforderungen, obwohl der Regionalverband Ruhr unstreitig nicht als Land, Kreis oder Gemeinde klassifiziert werden kann und auch keine anderweitigen gebietskörperschaftlichen Strukturen erkennbar sind.

Gemäß § 10 Abs. 3 RVRG NRW wählt die Verbandsversammlung aus Vorschlägen der für das Verbandsgebiet zuständigen Arbeitgeberverbände, Industrie- und Handelskammern, Handelskammern und der Landwirtschaftskammer jeweils einen Vertreter und aus den im Verbandsgebiet tätigen Gewerkschaften drei Vertreter als beratende Mitglieder hinzu. Zusätzlich werden je ein Mitglied mit beratender Stimme aus den im Verbandsgebiet tätigen Sportverbänden, Kulturverbänden, den anerkannten Naturschutzverbänden und der kommunalen Gleichstellungsstellen hinzu gewählt. Bedenken aufgrund einer vermeintlich verzerrten demokratischen Legitimation der um Externe angereicherten Verbandsversammlung ergeben sich nicht, weil die über § 10 Abs. 3 RVRG NRW in die Verbandsversammlung zu wählenden Mitglieder nur beratend, d.h. ohne Abstimmungsmöglichkeit, an den Sitzungen teilnehmen.⁸³⁹

(dd) Einberufung, Zusammentritt, Vorsitz und Ablauf der Sitzungen

Gemäß § 11 Abs. 1 RVRG NRW tritt die Verbandsversammlung spätestens am dreißigsten Tage nach Ablauf der in § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW genannten Frist zusammen. Da durch die bereits dargestellte Wahlrechtsänderung⁸⁴⁰ in der neuen Fassung des § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW jedoch kei-

⁸³⁸ Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 88.

⁸³⁹ Anders war dies beispielsweise noch beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Die nach § 4a VerBO SVR hinzugewählten Mitglieder unterschieden sich in Rechten und Pflichten nicht von den über die Mitgliedskörperschaften entsandten, originären Verbandsversammlungsmitgliedern. Vgl. u.a. *Becker*, DÖV 2004, 910.

⁸⁴⁰ E. III. 1. b) cc) (1) (aa) (1).

ne Fristbestimmung mehr enthalten ist, handelt es sich bei § 11 Abs. 1 RVRG NRW um einen Leerverweis.⁸⁴¹ Aufschluss über die Frist des Zusammentritts der Verbandsversammlung bietet jedoch ein Rückgriff auf allgemeine kommunalverfassungsrechtliche Bestimmungen,⁸⁴² nach denen die konstituierende Sitzung eines Vertretungsorgans sechs Wochen nach Beginn der Wahlperiode stattfinden muss.⁸⁴³

Nach § 11 Abs. 2 RVRG NRW wählt die Verbandsversammlung für die Dauer ihrer Wahlzeit ohne Aussprache eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden und zwei oder eine höhere Anzahl stellvertretender Vorsitzender. Diese Bestimmung führt dazu, dass zwischen der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr und herkömmlichen kommunalen Vertretungen wie Räten und Kreistagen ein nicht unwesentlicher, struktureller Unterschied besteht. Während in Gemeinden und Kreisen die Verwaltungsspitze (Bürgermeister bzw. Landrat) gleichzeitig Vorsitzender der Vertretung (Rat bzw. Kreistag) ist,⁸⁴⁴ wählt die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr selbst ein Mitglied in den Vorsitz. Die Verbandsversammlung erscheint gegenüber anderen kommunalen Vertretungen insoweit als wesentlich autonomeres Organ gegenüber der ausführenden Verwaltung. Parallelen bestehen zu den Landschaftsversammlungen, zu zweckverbandlichen Verbandsversammlungen sowie zu staatlichen Parlamenten wie Landtag und Bundestag, denn auch ihren Mitgliedern ist das Recht eingeräumt, den Vorsitz des Gremiums per Wahl selbst zu bestimmen.⁸⁴⁵

§ 11 Abs. 3 RVRG NRW enthält eine Ermächtigung, interne Regelungen, die die Arbeit der Verbandsversammlung als Organ betreffen, in der Verbandsordnung zu regeln.⁸⁴⁶

Nach § 11 Abs. 4 RVRG NRW sind das für Inneres zuständige Ministerium und seine Beauftragten berechtigt, an seinen Beratungen teilzunehmen. Das für Inneres zuständige Ministerium ist von der Einberufung der Verbandsversammlung unter Bekanntgabe der Tagesordnung rechtzeitig zu benachrichtigen. Satz 1 der Vorschrift ist bei Lichte betrachtet redundant.

⁸⁴¹ So auch erkannt von *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 11.1.

⁸⁴² Vgl. § 47 Abs. 1 GO NRW, § 32 Abs. 1 S. 2 KrO NRW,

⁸⁴³ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 11.1.

⁸⁴⁴ Vgl. § 40 Abs. 2 S. 2 GO NRW, § 25 Abs. 2 S. 1 KrO NRW.

⁸⁴⁵ Vgl. § 8a Abs. 1 LVerbO NRW, § 15 Abs. 4 GkG NRW, § 3 Abs. 1 GO LT NRW, § 2 Abs. 1 GO BT.

⁸⁴⁶ Siehe hierzu §§ 3 ff. VerbO RVR. Wesentliche Regelungen zu Verfahrensfragen der Verbandsversammlung enthält zudem die auf Grundlage von § 7 Abs. 1 RVRG NRW i.V.m. § 4 Abs. 2 VerbO RVR erlassene GOVVA RVR.

§ 22 Abs. 3 RVRG NRW verweist unter anderem bereits auf § 121 GO NRW, in dem das jederzeit gegebene Unterrichtsrecht der Aufsichtsbehörde normiert ist. Mit dem Unterrichtsrecht geht traditionell einher, dass die Aufsichtsbehörde Berichte anfordern, sich Akten vorlegen und Vertreter in kommunale Gremien – auch in den nichtöffentlichen Teil – entsenden darf.⁸⁴⁷ § 11 Abs. 4 S. 1 RVRG NRW kann allenfalls dann ein eigener Gehalt entnommen werden, wenn der im Normtext vorgenommenen Nennung der Beauftragten ein Rechtsgedanke beispielsweise in der Gestalt entnommen werden soll, dass das für Inneres zuständige Ministerium auch Dritte mit der Wahrnehmung dieser spezifischen Form kommunalaufsichtsrechtlicher Kontrolle beauftragen darf.⁸⁴⁸

§ 11 Abs. 5 RVRG NRW ermächtigt die Verbandsversammlung durch Satz 1, zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse und zur Überwachung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten Ausschüsse zu bilden, wobei ein Rechnungsprüfungsausschuss nach Satz 2 obligatorisch zu bilden ist. Eine bisherige Beschränkung der Verbandsversammlung in der Bildung von Ausschüssen auf eine maximale Anzahl von sechs ist mit der Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr aufgehoben worden.⁸⁴⁹ Wurde die Begrenzung der Anzahl auf sechs Ausschüsse noch damit begründet, dass Entscheidungen innerhalb des Verbandes sachkundig, unbürokratisch, überschaubar und so kurz wie möglich getroffen werden sollen,⁸⁵⁰ so wurden als Gründe für die Aufhebung der Begrenzung die Stärkung der Organisationshoheit⁸⁵¹ der Selbstverwaltungskörperschaft sowie eine vermutete Entlastung der Verbandsversammlung durch die Bildung von Ausschüssen heran-

⁸⁴⁷ Klein, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 121.

⁸⁴⁸ Becker/Winkel, in: PdK NRW RVRG, § 11.4 legen ein Begriffsverständnis des Beauftragten zu Grunde, der dem des Vertreters gleicht und konstatieren eine missverständliche Formulierung.

⁸⁴⁹ Becker/Winkel, in: PdK NRW RVRG, § 11.5.

⁸⁵⁰ Vgl. Becker/Winkel, in: PdK NRW RVRG, § 11.5., LT-Drs. 13/4902, S. 98 i.V.m. S. 97.

⁸⁵¹ Vgl. hierzu Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 103, der auch den Aufbau und das Zusammenwirken kommunaler Beschluss- und Vollzugsorgane sowie ihre interne Gliederung von der Organisationshoheit umfasst sieht. Zu beachten ist allerdings, dass prima facie keine aus einem verfassungsrechtlich gegebenen Selbstverwaltungsrecht ableitbare Organisationshoheit des Regionalverbands Ruhr existiert. Das Selbstverwaltungsrecht des Regionalverbands Ruhr ist vielmehr durch § 7 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW einfachgesetzlich geschaffen. Das Argument, die Organisationshoheit des Regionalverbands durch die Abschaffung vorgegebener Ausschussstrukturen zu stärken, hat also kein verfassungsrechtliches Gewicht.

gezogen.⁸⁵² Nach Satz 3 kann die Verbandsversammlung für die Arbeit der Ausschüsse allgemeine Richtlinien aufstellen.⁸⁵³ Satz 4 verweist schließlich auf eine entsprechende Anwendung von § 58 GO NRW, sodass nach § 58 Abs. 3 GO NRW auch sachkundige Bürger⁸⁵⁴ als stimmberechtigte Ausschussmitglieder bestellt werden können. Wegen der unerwartet großen Anzahl an Verbandsversammlungsmitgliedern wurde von der Möglichkeit, sachkundige Bürger zu bestellen, jedenfalls von den großen Fraktionen kaum Gebrauch gemacht,⁸⁵⁵ da nicht mal jedes Mitglied der Verbandsversammlung als ordentliches Mitglied in einen Ausschuss gewählt werden konnte.

§ 11 Abs. 6 RVRG NRW ordnet durch Satz 1 an, dass für die Bildung von Fraktionen § 56 GO NRW entsprechend gilt. Hierdurch sind grundlegende Prinzipien über die Bildung, Arbeitsweise und finanzielle Ausstattung der in kommunalen Gremien mitwirkenden Fraktionen in Bezug genommen. Satz 2 stellt klar, dass eine Fraktion aus mindestens zwei stimmberechtigten Mitgliedern bestehen muss, was bei einer ab 2020 bestehenden Größe der Verbandsversammlung von 91 Mitgliedern und aktuell von 163 Mitgliedern doch sehr überraschend – weil zu niedrig – ist.⁸⁵⁶ Ausgehend von der in § 56 GO NRW zum Ausdruck kommenden Systematik⁸⁵⁷ ist die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr insoweit mit dem Rat einer kreisan-

⁸⁵² LT-Drs. 16/6866, S. 46; Die Verbandsversammlung hat aktuell acht Ausschüsse eingerichtet: Einen Betriebsausschuss RVR Ruhr Grün (obligatorisch in analoger Ausführung von § 5 Abs. 1 S. 1 EigVO NRW, da vom RVRG NRW auf die EigVO NRW nicht Bezug genommen wird), einen Kultur- und Sportausschuss, einen Planungsausschuss, einen Rechnungsprüfungsausschuss (obligatorisch nach § 11 Abs. 5 S. 2 RVRG NRW), einen Strukturausschuss, einen Umweltausschuss, einen Verbandsausschuss und einen Wirtschaftsausschuss, siehe <https://rvr-online.more-rubin1.de/gremien.php> (abgerufen am 29.04.2016). Siehe hierzu grundsätzlich § 6 VerBO RVR.

⁸⁵³ Siehe hierzu insbesondere §§ 21 ff. GOVVA RVR.

⁸⁵⁴ Vgl. zu ihnen *Bösche*, Handbuch für Rats- und Ausschussmitglieder in Nordrhein-Westfalen, 10.1.2; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 148.

⁸⁵⁵ Ausweislich des Gremien-Informationssystems haben die Fraktionen von CDU und SPD beispielsweise jeweils nur zwei sachkundige Bürger bestellt.

⁸⁵⁶ Erkannt wurde dies in LT-Drs. 16/12363, S. 49. Zu beachten ist ferner, dass die Absenkung der Anzahl der Verbandsversammlungsmitglieder, die mindestens vorhanden sein müssen, um eine Fraktion zu bilden, erst 2004 mit Einführung des Regionalverbands Ruhr vorgenommen worden ist. In der Vorgängerorganisation, dem Kommunalverband Ruhrgebiet, waren noch drei Mitglieder der Verbandsversammlung zur Bildung einer Fraktion von Nöten, vgl. *Kremer*, NWVBl. 2004, 337 (339).

⁸⁵⁷ Vgl. *Zielke*, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 56 Anm. 1.

gehörigen Stadt oder Gemeinde oder mit einer Bezirksvertretung zu vergleichen, obwohl sogar die künftig kleinere Anzahl von 91 Verbandsversammlungsmitgliedern immer noch höher liegt als die gesetzliche Zahl der größtmöglichen kommunalen Vertretung in Nordrhein-Westfalen, die bei Gemeinden mit über 700.000 Einwohnern nach § 3 Abs. 2 lit. a) KWahlG NRW bei 90 Personen liegt. Anders ausgedrückt: Obwohl der Regionalverband Ruhr mehr gesetzliche Mitglieder in der Verbandsversammlung als die größte nordrhein-westfälische Stadt im Rat hat, soll eine Fraktion in der Verbandsversammlung bereits ab zwei Personen möglich sein, während sie in kreisfreien Städten erst ab drei Personen möglich ist. Systematisch schlüssig ist diese Regelung nicht. Die regierungstragenden Fraktionen im nordrhein-westfälischen Landtag haben dies mittlerweile auch erkannt und in einem Entwurf für ein *Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung*⁸⁵⁸ eine entsprechende Erhöhung der Mindestanzahl auf fünf Personen vorgeschlagen.⁸⁵⁹ Es kann daher davon ausgegangen werden, dass mit Beginn der neuen kommunalen Wahlperiode im Jahr 2020 die vorgenannte grobe Unverhältnismäßigkeit bei der Normierung der Mindestanzahl an Personen zur Bildung einer Fraktion beseitigt sein wird.⁸⁶⁰

(ee) Pflichten und Rechte der Mitglieder der Verbandsversammlung

§ 12 RVRG NRW normiert die Pflichten und Rechte der Mitglieder der Verbandsversammlung. Auffällig ist hierbei zunächst der in der Überschrift der Norm verwendete Terminus der *Pflichten und Rechte*. Diese Formulierung unterscheidet sich von den Überschriften verwandter nordrhein-westfälischer Normen insoweit, als dass beispielsweise Gemeinde- und Kreisordnung in umgekehrter Reihenfolge von *Rechten und Pflichten* der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder ausgehen.⁸⁶¹ Ein bestimmter, vom Gesetzgeber intendierter Grund für die ungewöhnliche Reihenfolge⁸⁶² der Begriffe in § 12 RVRG NRW ist derweil nicht erkennbar und lässt sich auch nicht aus dem Norminhalt begründen. Die Reihenfolge dürfte freilich auch nur geringe rechtspraktische Relevanz haben. Gleichwohl ist einer Formulie-

⁸⁵⁸ LT-Drs. 16/12363.

⁸⁵⁹ LT-Drs. 16/12363, S. 48.

⁸⁶⁰ Siehe indes die Stellungnahme des Regionalverbands Ruhr unter LT-Stellungnahme 16/4082.

⁸⁶¹ Siehe § 43 GO NRW, § 28 KrO NRW. § 15 LVerbO NRW normiert laut Überschrift nur *Pflichten* der Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse.

⁸⁶² Auch § 13 GO BT geht von *Rechten und Pflichten* der Mitglieder des Bundestages aus.

nung, nach der Pflichten und Rechte normiert werden, eine Interpretation dergestalt zu entnehmen, dass die zuvörderst bestehende Aufgabe jedes Mitglieds der Verbandsversammlung in einer dem Gemeinwohl zuträglichen Wahrnehmung des Mandats besteht und alle hieraus erwachsenen Rechte ihren inneren Ursprung in dieser Ausgangsverpflichtung haben.

§ 12 Abs. 2 S. 1 RVRG NRW legt fest, dass die Pflichten und Rechte der Mitglieder der Verbandsversammlung in der Verbandsordnung nach Maßgabe von §§ 30, 31 und 32 GO NRW geregelt werden. Der Landesgesetzgeber ermöglicht dem Regionalverband Ruhr damit, eigene Akzente bei der Ausgestaltung der Pflichten und Rechte der Verbandsversammlung in der Verbandsordnung zu setzen.⁸⁶³ Diese müssen gleichwohl kompatibel mit den materiell-rechtlichen Vorgaben sein, die die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung in Bezug auf Verschwiegenheitspflichten, Ausschließungsgründe und Treupflichten (§§ 30-32 GO NRW) vorsieht. Angesichts der engmaschigen Regelungen, die in der Gemeindeordnung hierzu vorgesehen sind, ist für die Verbandsversammlung daher nur ein geringer Spielraum zur Festlegung von Pflichten und Rechten der Mitglieder der Verbandsversammlung vorhanden.⁸⁶⁴ § 12 Abs. 2 S. 2 RVRG NRW legt fest, dass die Hauptverwaltungsbeamten den beamtenrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Betroffen hiervon sind die noch nach § 10 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW a.F. als Mitglieder kraft Gesetzes (Oberbürgermeister und Landräte) in die Verbandsversammlung entsandten Mitglieder.

§ 12 Abs. 4 RVRG NRW bestimmt, dass die ehrenamtlichen Mitglieder⁸⁶⁵ der Verbandsversammlung Anspruch auf Freistellung, Ersatz ihres Verdienstausfalls und auf Aufwandsentschädigung nach den Regeln der §§ 44, 45 Gemeindeordnung und nach der Entschädigungsverordnung⁸⁶⁶ haben. Für die Übernahme bestimmter Funktionen innerhalb der Verbandsversammlung, die üblicherweise mit einer über das Normalmaß hinausgehenden zeitlichen Belastung einhergeht, sieht § 12 Abs. 4 RVRG NRW erhöhte Aufwandsentschädigungen vor.

§ 12 RVRG NRW enthält – anders als § 43 Abs. 3 GO NRW – keine Vorschriften über Auskunftspflichten der Mitglieder der Verbandsversammlung. Auch enthält das Gesetz über den Regionalverband Ruhr keine Norm,

⁸⁶³ So geschehen durch die §§ 7 ff. VerbO RVR.

⁸⁶⁴ Vgl. beispielsweise § 9 VerbO RVR.

⁸⁶⁵ Mitglieder kraft Gesetzes sind beispielsweise nicht die ehrenamtlichen Mitglieder nach § 12 Abs. 3 RVRG NRW, vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 12.2.

⁸⁶⁶ Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung – EntschVO) vom 05.05.2014.

die – vergleichbar mit § 43 Abs. 4 GO NRW – eine Haftung der Mitglieder der Verbandsversammlung für einen auf einem Beschluss beruhenden verbandlichen Schadenseintritt vorsieht. Während die Auskunftspflichten immerhin in § 8 VerbO RVR materiell-rechtlich niedergelegt wurden, wurde auf Vorschriften betreffend die Haftung der Mitglieder der Verbandsversammlung gänzlich verzichtet. Das Fehlen eines Haftungsregimes ist in Nordrhein-Westfalen auf der kommunalen Ebene beispiellos. Während Mitglieder eines Rates, eines Kreistages und einer Landschaftsversammlung unter bestimmten Voraussetzungen im Falle eines Schadenseintritts gegenüber ihrer Körperschaft haften müssen,⁸⁶⁷ unterliegen die Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr keinem expliziten kommunalrechtlichen Haftungsregime.⁸⁶⁸

(b) Der Verbandsausschuss

(aa) Aufgaben

Ein weiteres Organ des Regionalverbands Ruhr ist der Verbandsausschuss, der seine Rechtsgrundlagen in §§ 13 f. RVRG NRW findet und bereits in den Vorgängerorganisationen vorhanden war.⁸⁶⁹ Die Aufgaben des Verbandsausschusses bestehen in der Vorbereitung der Beschlüsse der Verbandsversammlung und der Überwachung ihrer Umsetzung (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 RVRG NRW), in der Überwachung der Verwaltungsführung des Regionaldirektors (Nr. 2), in der Beratung des organisatorischen Aufbaus und der administrativen Gliederung des Verbands (Nr. 3), in der Veranlassung und Überwachung der Steuerung und Führung des Verbands nach geeigneten Managementtechniken unter Beachtung der Strategie des Gender-Mainstreaming sowie im Verfassen eines jährlichen Controllingberichts über die Umsetzung der genannten Techniken (Nr. 4) und schließlich in der Entscheidung über das Stimmverhalten des Verbandes bei der Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern in den eigenen Einrichtungen, An-

⁸⁶⁷ Siehe hierzu § 43 Abs. 4 GO NRW, § 28 Abs. 3 KrO NRW, § 15 Abs. 3 LVerbO NRW.

⁸⁶⁸ Dies ist nicht zuletzt deshalb unverständlich, weil in § 11 Abs. 2 VerbO SVR und in § 19 Abs. 2 KVRG NRW noch ein Haftungsregime verankert war.

⁸⁶⁹ So existierte ein Verbandsausschuss sowohl beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als auch beim Kommunalverband Ruhrgebiet. Kurzzeitig wurde der Verbandsausschuss zu Beginn des neuen Regionalverbands Ruhr von 2004 bis 2007 von einem Vorstand abgelöst, was jedoch wieder rückgängig gemacht wurde, siehe hierzu *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 13.1. Zu verfassungsrechtlichen Bedenken, die der damaligen Konstruktion entgegengehalten wurden, siehe *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 14.1.

stalten und Gesellschaften oder bei einer gesellschaftsrechtlichen Beteiligung des Verbandes von mehr als 25%, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist (Nr. 5).

Die unter den Nummern 1 bis 2 genannten Kompetenzen ähneln den Aufgaben, die in nordrhein-westfälischen Kreisen dem Kreisausschuss zugeordnet sind.⁸⁷⁰ Die Befassung mit Fragen des organisatorischen Aufbaus und der administrativen Gliederung nach Nummer 3 ist lediglich beratender Natur, da die entsprechenden Entscheidungskompetenzen dem Regionaldirektor zugeordnet sind.⁸⁷¹ Die in Nr. 4 erwähnten Managementtechniken erinnern an ein insbesondere mit dem New Public Management⁸⁷² in die Sphäre des öffentlichen Sektors eingedrungenes Verwaltungsverständnis, das eine auf „Produkte“⁸⁷³ fixierte und an messbaren Vorgaben orientierte Behördentätigkeit in den Vordergrund stellt.⁸⁷⁴ Nr. 5 bewirkt schließlich eine im Bereich gesellschaftsrechtlicher Beteiligungen sinnvolle Konzentration von Zuständigkeiten auf den Verbandsausschuss.

Gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW kann die Verbandsordnung dem Verbandsausschuss weitere Aufgaben zuweisen. Deutlich begrenzt wird diese Option jedoch durch den Umstand, dass eine Verschiebung gesetzlich begründeter Kompetenzen – wie sie beispielsweise für die Verbandsversammlung⁸⁷⁵ oder den Regionaldirektor⁸⁷⁶ bestehen – nicht zulässig ist.⁸⁷⁷

§ 13 Abs. 2 RVRG NRW normiert, dass der Verbandsausschuss die Erledigung einzelner Verwaltungsaufgaben auf den Regionaldirektor übertragen kann, allerdings mit Ausnahme der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 5 genannten Zuständigkeiten. Angesichts dieser sehr umfassenden Ausnahme sind letztlich nur jene Aufgaben übertragungsfähig, die dem Verbandsausschuss durch die Verbandsordnung zugewiesen wurden.

§ 13 Abs. 3 RVRG NRW enthält eine Eilkompetenz des Verbandsausschusses. Hiernach entscheidet der Verbandsausschuss in allen Angelegenheiten, die der Beschlussfassung der Verbandsversammlung unterliegen, falls eine Einberufung der Verbandsversammlung nicht rechtzeitig möglich

⁸⁷⁰ Vgl. § 50 Abs. 1 S. 2 KrO NRW.

⁸⁷¹ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 13.2.

⁸⁷² Vgl. hierzu *Schedler/Proeller*, New Public Management; *Kegelman*, New Public Management; *Hendriks/Tops*, VerwArch 92 (2001), 560; *Shirvani*, DÖV 2008, 1 (4 ff.).

⁸⁷³ *Zahradnik*, LKV 2012, 97 (98).

⁸⁷⁴ Kritisch *Deppenheuer*, SächsVBl. 2010, 177.

⁸⁷⁵ Siehe § 9 RVRG NRW.

⁸⁷⁶ Siehe § 15 RVRG NRW.

⁸⁷⁷ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 13.3.

ist. Die Entscheidungen sind der Verbandsversammlung in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Die Verbandsversammlung kann die Entscheidung aufheben, soweit nicht schon Rechte anderer durch die Ausführung des Beschlusses entstanden sind. Die Eilkompetenz des Verbandsausschusses lehnt sich an bekannte kommunalrechtliche Vorschriften an, die in der Gemeindeordnung eine Eilkompetenz des Hauptausschusses und in der Kreisordnung eine Eilkompetenz des Kreisausschusses begründen.⁸⁷⁸

(bb) Zusammensetzung, Wahl und Amtszeit

In § 14 RVRG NRW ist Zusammensetzung, Wahl und Amtszeit des Verbandsausschusses geregelt. Der Verbandsausschuss besteht nach Absatz 1 aus dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung sowie sechzehn weiteren Mitgliedern. Den Vorsitz im Verbandsausschuss führt in Personalunion der Vorsitzende der Verbandsversammlung. Absatz 2 normiert, dass die Mitglieder des Verbandsausschusses von der Verbandsversammlung gewählt und dieser auch angehören müssen („aus ihrer Mitte“).⁸⁷⁹ Dabei ist die Dauer von Verbandsversammlung und Verbandsausschuss aneinander gekoppelt.

(c) Der Regionaldirektor

Der Regionaldirektor nimmt innerhalb des Regionalverbands Ruhr ein herausstechendes Amt ein. Nach § 15 Abs. 1 RVRG NRW hat der Regionaldirektor die Beschlüsse der Verbandsversammlung, des Verbandsausschusses und der Ausschüsse vorzubereiten und auszuführen (Nr. 1), die ihm vom Verbandsausschuss übertragenen Aufgaben zu erledigen (Nr. 2), die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen (Nr. 3) und den Verband in Rechts- und Verwaltungsgeschäften zu vertreten (Nr. 4). Erklärungen, durch die der Verband rechtsverbindlich verpflichtet werden soll, bedürfen

⁸⁷⁸ Vgl. § 60 Abs. 1 S. 1 GO NRW, § 50 Abs. 3 S. 1 KrO NRW. Zur Eilkompetenz des Hauptausschusses vgl. *Kremer*, Der gemeindliche Hauptausschuss in Nordrhein-Westfalen, S. 124; Die Eilkompetenz des gemeindlichen Hauptausschusses weist insoweit eine Besonderheit auf, als dass der gemeindliche Hauptausschuss im Gegensatz zum Kreisausschuss eines Kreises und zum Verbandsausschuss des Regionalverbands Ruhr keine Organqualität besitzt. In einer Gemeinde werden Dringlichkeitsentscheidungen insoweit nicht von einem anderen Organ, sondern von einem Organteil (dem Hauptausschuss als Teil des Organs Rat) getroffen. Zu den Ausschüssen als Organteile vgl. *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 143.

⁸⁷⁹ Ganz ähnlich beim Kreisausschuss (§ 51 Abs. 2 S. 1 KrO NRW) und auch beim gemeindlichen Hauptausschuss, dem keine sachkundigen Bürger angehören dürfen (§ 58 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 59 Abs. 1 GO NRW).

nach § 18 RVRG NRW der Unterschrift des Regionaldirektors und eines weiteren vertretungsberechtigten Beschäftigten oder Beamten.⁸⁸⁰

In Fällen äußerster Dringlichkeit kann der Regionaldirektor gemäß § 15 Abs. 2 RVRG NRW Anordnungen, die eines Beschlusses des Verbandsausschusses bedürfen, ohne eine solche vorgängige Entscheidung im Einverständnis mit dem Vorsitzenden des Verbandsausschusses treffen. Der Regionaldirektor hat den Verbandsausschuss hiernach unverzüglich zu unterrichten.

Der Regionaldirektor wird als kommunaler Wahlbeamter⁸⁸¹ nach § 16 Abs. 1 RVRG NRW für die Dauer von acht Jahren gewählt und ist insoweit unabhängig vom Bestand der ihn wählenden Verbandsversammlung. Er wird in seiner Tätigkeit durch Beigeordnete, deren Zahl durch Satzung festgelegt wird, unterstützt. Einer der Beigeordneten wird nach § 16 Abs. 3 S. 1 RVRG NRW von der Verbandsversammlung zum allgemeinen Vertreter berufen. Nach § 16 Abs. 3 RVRG NRW können Regionaldirektor und Beigeordnete abberufen werden.⁸⁸² Hierzu ist ein entsprechender Beschluss der Verbandsversammlung notwendig, der von der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder gestellt und von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder positiv beschieden worden sein muss.

Der Regionaldirektor ist nach der gesetzlichen Ausgestaltung des § 16 Abs. 5 RVRG NRW Dienstvorgesetzter der Beamten und Beschäftigten des Regionalverbands Ruhr, untersteht selbst jedoch dem Verbandsausschuss.

Die Stellung des Regionaldirektors ist in etwa mit derjenigen eines Landrats in einem Kreis oder eines Bürgermeisters in einer Gemeinde vergleichbar. Auch ihnen sind als kommunale Beamte beispielsweise die Vertretung der Körperschaft nach außen, die Vorbereitung von Gremiensitzungen (Verbandsversammlung, Kreistag, Rat) und die Leitung der Verwaltung anvertraut.⁸⁸³ Weiterhin ähneln sich Regionaldirektor, Landrat und Bürgermeister durch die herausgehobene repräsentative Funktion. Sie sind gegenüber der Bürgerschaft als Gesicht ihrer Körperschaft erfahrbar und repräsentieren diese als Einzelpersonen konzentrierter und konzertierter, als es ein Kollegialorgan könnte. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Regionaldirektor und seinen Pendants in Gemeinde und Kreis besteht jedoch in

⁸⁸⁰ Nähere Ausführungen hierzu bei *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 18.

⁸⁸¹ Zur früheren privatrechtlichen Ausgestaltung der verbandlichen Leitungsebene vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 16.1.

⁸⁸² Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Abberufungsmöglichkeit bei öffentlichen Ämtern bei *Horst*, Hochschulrat, S. 147 f.

⁸⁸³ Vgl. §§ 62 Abs. 1, 63 ff. GO NRW, § 42 lit. a), c), e), g) KrO NRW.

der Form der demokratischen Legitimation und den daraus folgenden Implikationen. Während Bürgermeister und Landrat seit der Kommunalreform 1994⁸⁸⁴ und ihrer erstmaligen praktischen Umsetzung 1999 auf eine unmittelbare demokratische Legitimation verweisen können und seit dem in Annäherung an das Modell der Süddeutschen Ratsverfassung⁸⁸⁵ über eine starke Stellung auch gegenüber dem Vertretungsorgan verfügen, kann der Regionaldirektor nur auf eine mittelbare demokratische Legitimation verweisen, die strukturell hinter derjenigen der einzelnen Verbandsversammlungsmitglieder zurückbleibt.⁸⁸⁶

(2) Weitere Institutionen

(a) Der Kommunalrat

(aa) Aufgaben und Zusammensetzung

Gemäß § 14a Abs. 1 S. 1 RVRG NRW bilden die Vorsitzenden der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften (demnach die Oberbürgermeister oder Landräte) den Kommunalrat. Nach § 14a Abs. 1 S. 2 RVRG NRW hat er die Funktion, die Organe zu beraten und als Bindeglied zu den Mitgliedskörperschaften zu dienen. Vor Beschlüssen der Verbandsversammlung, die eine Aufgaben- oder Tätigkeitsverlagerung auf den Verband bewirken sollen, ist der Kommunalrat nach § 14a Abs. 2 S. 1 RVRG NRW anzuhören. In der Verbandsordnung können dem Kommunalrat nach § 14a Abs. 2 S. 2 RVRG NRW durch die Verbandsversammlung weitere Aufgaben übertragen werden, was durch § 15 Abs. 2 VerbO RVR in Form eines Vorschlagsrechts für regionale Initiativen geschehen ist.⁸⁸⁷ Der Kommunalrat wählt nach § 14a Abs. 3 RVRG NRW aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter. Beim Verband wird für den Kommunalrat gemäß § 14a Abs. 4 RVRG NRW eine Geschäftsstelle gebildet, welche die Sitzungen des Kommunalrats vorbereitet und vom Regionaldirektor geleitet wird. Letzte-

⁸⁸⁴ Siehe hierzu in erster Linie das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994, GVBl. NRW 1994, S. 270.

⁸⁸⁵ Vgl. hierzu *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 106; *Sponer*, LKV 1995, 101.

⁸⁸⁶ Vgl. auch *Groß*, LKRZ 2010, 93 (93), der einen Zusammenhang zwischen der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten und ihrer stärker werdenden Stellung im kommunalverfassungsrechtlichen Gefüge erkennt.

⁸⁸⁷ So bereits die im Gesetzgebungsverfahren von der Regionaldirektorin *Geiß-Netthöfel* wohl auch als Ankündigung geäußerte Hoffnung, vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 16/781, S. 15.

rer ist berechtigt, an den Sitzungen des Kommunalrats teilzunehmen. Die Mitglieder der Verbandsversammlung haben jedoch kein Recht, an den Sitzungen des Kommunalrats teilzunehmen.⁸⁸⁸ Dieses nichtöffentliche Verfahren ist teilweise auf Kritik gestoßen.⁸⁸⁹

(bb) Telos

Der Kommunalrat, der im Gegensatz zu Verbandsversammlung und Verbandsausschuss kein Organ des Regionalverbands Ruhr darstellt,⁸⁹⁰ ist mit der Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr im Jahr 2015⁸⁹¹ eingeführt worden. Er soll als „ergänzendes Gremium eigener Art“⁸⁹² das seit je her spannungsreiche Verhältnis zwischen dem Verband und seinen Mitgliedskörperschaften in ein Lot zu bringen versuchen.⁸⁹³ Die Kooperation mit den Mitgliedskörperschaften soll gefördert und die Verwaltungserfahrung sowie der kommunale Sachverstand⁸⁹⁴ der Hauptverwaltungsbeamten sollen dem Verband gebündelt zur Verfügung stehen.⁸⁹⁵ Durch den Kommunalrat sollen in erster Linie interne Entscheidungsprozesse beeinflusst werden. Entscheidungen, die den Verband nach außen binden, kann er nicht treffen.

Die Einrichtung des Kommunalrats kann mit Hilfe zweier verschiedener Erwägungen erklärt werden. Zum einen existiert in Gebilden regionaler Zusammenarbeit ein unvermeidliches, im Ergebnis auch legitimes Bedürfnis der Verwaltungsspitzen nach interkommunalem Austausch auf der Führungsebene. So wird gemutmaßt, dass der nunmehr durch den Kommunalrat institutionalisierte Austausch der Oberbürgermeister und Landräte in ähnlicher Form bereits vorher informell stattgefunden hat.⁸⁹⁶ Gestützt wird diese Vermutung durch einen Blick auf die tatsächliche Situation in vielen

⁸⁸⁸ Argumentum e contrario § 15 Abs. 3 VerbO RVR.

⁸⁸⁹ Vgl. den Antrag der Fraktion der Piraten in der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr, dargestellt und erläutert unter <https://blog.piratenpartei-nrw.de/luenen/2016/03/30/rvr-piraten-beantragen-die-pflicht-zur-oeffentlichkeit-fuer-den-kommunalrat/> (abgerufen am 04.05.2016).

⁸⁹⁰ Vgl. § 8 RVRG NRW. Siehe auch LT-Drs. 16/6866, S. 47.

⁸⁹¹ GVBl. NRW 2015, S. 436.

⁸⁹² LT-Drs. 16/6866, S. 47.

⁸⁹³ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 14a.

⁸⁹⁴ Zum Argument des Sachverständigen bei Gremienbesetzungen vgl. bereits mit Bezug auf § 89a GO NRW a.F. LT-Drs. 11/4983 S. 26, gefunden über VG Münster, Urt. v. 06.05.2011 – 1 K 508/10 Rn. 35 f. (dort mit falscher Quellenzitation unter Rn. 36).

⁸⁹⁵ LT-Drs. 16/6866, S. 47.

⁸⁹⁶ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 14a.

nordrhein-westfälischen Kreisen oder in der Städteregion Aachen. Auch dort haben sich mitunter so genannte Bürgermeisterkonferenzen gebildet,⁸⁹⁷ ohne dass diese Form der Beratung als Gremium in den jeweiligen Rechtsgrundlagen verankert wäre. Zum anderen ist zu beachten, dass mit der Einführung der Direktwahl der Verbandsversammlung – die bereits geltende Rechtslage ist und im Jahr 2020 erstmals praktiziert wird – in der Verbandsversammlung künftig keine Vertreter der Mitgliedskommunen, sondern vielmehr weisungsunabhängige Vertreter der im Verbandsgebiet lebenden Bürger sitzen werden. Der Kommunalrat kann insoweit einen Verlust an mitgliedskörperschaftlichen Einwirkungsmöglichkeiten durch die in ihm organisierten Hauptverwaltungsbeamten zumindest partiell eindämmen. Bis dahin ist jedoch durch die Möglichkeit einer Dreifachmandatierung kommunaler Hauptverwaltungsbeamter – sie sind qua Amt Mitglieder der Verbandsversammlung sowie des Kommunalrats und können Mitglieder des Verbandsausschusses sein – ein politisches Übergewicht der Oberbürgermeister und Landräte zu konstatieren.

(b) Die Gleichstellungsbeauftragte

Der Regionalverband Ruhr hat gemäß § 17 RVRG NRW eine hauptamtlich tätige Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen. Die im Normtext ausschließlich verwendete weibliche Funktionsbezeichnung („Die Gleichstellungsbeauftragte“) in Abkehr zu sonst im Gesetz verwendeten, beide Geschlechter umfassenden Formulierungen,⁸⁹⁸ legt dabei nahe, dass dieses Amt ausschließlich Frauen vorbehalten ist.⁸⁹⁹ Für die in Nordrhein-Westfalen nach § 5 Abs. 2 GO NRW zu bestellenden kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist durch die Rechtsprechung jedoch anerkannt, dass die Ausübung

⁸⁹⁷ Vgl. für die Bürgermeisterkonferenz im Kreis Coesfeld beispielsweise den Bericht der Westfälischen Nachrichten unter <http://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Coesfeld/Send-en/1779798-Buergermeisterkonferenz-Kreis-als-Traeger-einer-Foerderschule> (abgerufen am 04.05.2016). Zu einer Sitzung der Bürgermeisterkonferenz in der Städteregion Aachen siehe beispielsweise den Bericht der Aachener Zeitung unter <http://www.aachener-zeitung.de/lokales/eifel/staedteregion-alle-streitpunkte-sollen-bis-januar-auf-dem-tisch-liegen-1.396213> (abgerufen am 04.05.2016).

⁸⁹⁸ Vgl. beispielhaft § 16 Abs. 2 S. 1 RVRG NRW („Die Regionaldirektorin oder der Regionaldirektor oder eine Beigeordnete oder ein Beigeordneter muss die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst besitzen“).

⁸⁹⁹ Verfassungsrechtliche Bedenken andeutend *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 17.2.

dieser Funktionen auch männlichen Interessenten offensteht.⁹⁰⁰ Entsprechendes muss auch für den Regionalverband Ruhr gelten.⁹⁰¹ Die in § 17 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW der Gleichstellungsbeauftragten zugeordnete hauptamtliche Tätigkeit hat nicht zur Folge, dass sie als Vollzeitkraft tätig und ausschließlich mit Fragen der Gleichstellung beschäftigt sein muss.⁹⁰² Sie ist nach § 16 Abs. 2 S. 2 LGG NRW vielmehr im Rahmen der verfügbaren Stellen von ihren sonstigen dienstlichen Aufgaben zu entlasten. Bei einer Dienststelle, die zwischen 201 und 500 Beschäftigte hat – der Regionalverband Ruhr hat ca. 460 Beschäftigte – soll die Entlastung nach § 16 Abs. 2 S. 3 LGG NRW mindestens in der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit bestehen. Die Aufgaben und Rechte der Gleichstellungsbeauftragten des Regionalverbands Ruhr sind mit denen kommunaler Gleichstellungsbeauftragter nahezu identisch.⁹⁰³ Erwähnung verdient schließlich der Umstand, dass nach § 17 Abs. 2 S. 5 RVRG NRW die Verbandsordnung in Hinblick auf die Gleichstellungsbeauftragte *weitere Regelungen* treffen darf. Damit unterscheidet sich die gewählte Formulierung von ihren kommunalrechtlichen Pendanten,⁹⁰⁴ nach denen lediglich *das Nähere* dem Satzungsgeber zur selbstverantwortlichen Normierung übertragen worden ist. Dem Regionalverband Ruhr soll daher das Recht zustehen, Kompetenzen seiner Gleichstellungsbeauftragten nicht nur nach landesrechtlicher Vorgabe zu konkretisieren, sondern vielmehr nach eigener Vorstellung zu schaffen.⁹⁰⁵

⁹⁰⁰ In jeder Hinsicht lesenswert *BAG*, NZA 199, 371 (372); Siehe zudem *Erzinger*, NVwZ 2016, 359.

⁹⁰¹ Wenngleich eine Vorschrift wie § 12 GO NRW, die eine kasuistische Verwendung des generischen Maskulinums oder Femininums erlaubt, im Gesetz über den Regionalverband Ruhr nicht enthalten ist, woraus aus Gleichheitsgründen jedoch keine materiell-rechtlichen Schlüsse gezogen werden dürfen. Zum generischen Femininum vgl. nur die gänzlich im generischen Femininum erlassene Grundordnung der Universität Leipzig (beispielhaft: § 3 Abs. 6, § 4 Abs. 1). Siehe hierzu den Bericht der Deutschen Universitätszeitung unter: <http://www.duz.de/duz-magazin/2013/06/uni-leipzig-verweiblicht-ihre-grundordnung/179> (abgerufen am 08.05.2016), in der sich der (männliche) Gleichstellungsbeauftragte der Universität über die Einführung des generischen Femininums sehr lobend äußert.

⁹⁰² *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 17.2.

⁹⁰³ Vgl. § 5 GO NRW, § 3 KrO NRW. Siehe auch § 5b LVerbO NRW.

⁹⁰⁴ Siehe § 5 Abs. 6 GO NRW, § 3 Abs. 5 KrO NRW, § 5b Abs. 6 LVerbO NRW.

⁹⁰⁵ § 18 VerbO RVR beschränkt sich jedoch zur Zeit auf Konkretisierungen oder deklaratorische Ausführungen, die im Ergebnis nur das Nähere regeln und keine erheblichen materiell-rechtlichen Konsequenzen zeitigen.

dd) Finanzierung der Verbandsaufgaben, Haushaltswirtschaft, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung (§§ 19 ff. RVRG NRW)

Der Regionalverband Ruhr erhebt nach § 19 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW von seinen Mitgliedskörperschaften eine Verbandsumlage.⁹⁰⁶ Diese ist zwar insoweit subsidiär, als sie laut Normtext nur zu erheben ist, wenn die sonstigen Erträge zur Deckung der Aufwendungen nicht ausreichen, stellt jedoch de facto das zentrale Finanzierungsinstrument des Verbands dar.⁹⁰⁷ Die Verbandsumlage ist gemäß § 19 Abs. 2 RVRG NRW für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen und von der Kommunalaufsicht zu genehmigen. Dabei kann eine Genehmigung unter Bedingungen vorgenommen und mit Auflagen versehen werden.

§ 20 Abs. 1 RVRG NRW i.V.m. § 55 KrO NRW sichert den Mitgliedskörperschaften umfassende Beteiligungsrechte bei der Bestimmung der sie belastenden Verbandsumlage. Neben einer Gelegenheit zur Stellungnahme, die ohnehin eingeräumt werden muss,⁹⁰⁸ ist mit den Mitgliedskörperschaften Benehmen herzustellen. Das *Benehmen* entspricht im Ergebnis zwar keinem *Einvernehmen*,⁹⁰⁹ sodass ohne Weiteres auch gegen den erklärten Willen einer Mitgliedskörperschaft eine Verbandsumlage in einer bestimmten Höhe von der Verbandsversammlung festgesetzt werden kann. Die durch das Benehmenserfordernis im Rahmen eines formalisierten Beteiligungsverfahrens herbeigeführte Position der Mitgliedskörperschaft⁹¹⁰ – die im Übrigen auch über den Kommunalrat und (noch) über die Mitglieder der Verbandsversammlung Einfluss nehmen kann – erscheint jedoch stark genug, dem mitgliedskörperschaftlichen Einzelinteresse, das auf eine möglichst niedrige Umlagebelastung zielt, Gehör zu verschaffen.

Die weiteren Vorschriften des Abschnitts nehmen überwiegend haushaltswirtschaftliche Grundsätze der Gemeindeordnung in Bezug oder treffen Entscheidungen zu finanzpolitischen Detailfragen. Erwähnenswert ist noch, dass § 20c RVRG NRW auf die Vorschriften der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung über die wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung⁹¹¹ verweist, deren Restriktionen mit dem Gesetz zur Revitalisierung

⁹⁰⁶ Ähnlich § 56 KrO NRW (Kreisumlage), § 22 LVerbO NRW (Landschaftsumlage); Vgl. auch §§ 23 ff. EmscherGG NRW.

⁹⁰⁷ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 19.1

⁹⁰⁸ Siehe § 19 Abs. 2 S. 4 RVRG NRW.

⁹⁰⁹ Vgl. § 36 BauGB, dazu *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 36 Rn. 12 ff.

⁹¹⁰ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 19.4.

⁹¹¹ Siehe §§ 107 ff. GO NRW.

des Gemeindegewirtschaftsrechts im Jahr 2010 zu Gunsten der Kommunalwirtschaft gelockert wurden.⁹¹² Der Regionalverband Ruhr darf daher unter den gleichen gesetzlichen Voraussetzungen wie eine Gemeinde kommunalwirtschaftlich tätig werden.

ee) Aufsicht (§§ 21 f. RVRG NRW)

Der Regionaldirektor hat nach § 21 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW Beschlüsse der Verbandsversammlung oder des Verbandsausschusses⁹¹³ zu beanstanden, wenn sie das geltende Recht verletzen. Er hat die Beanstandung gegenüber dem Organ unter Darlegung der Gründe schriftlich mitzuteilen. Das Organ, dessen Beschluss beanstandet wurde, hat innerhalb eines Monats erneut über die Angelegenheit zu beschließen. Verbleibt es bei dem Beschluss, so hat der Regionaldirektor unverzüglich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Die Beanstandung hat bis dahin aufschiebende Wirkung. Die Vorschrift ist in Struktur und Inhalt an vorhandene kommunalrechtliche Regelungen⁹¹⁴ angelehnt, enthält jedoch mit der Beanstandung lediglich eine Pflicht zur Ausübung einer Rechtmäßigkeitskontrolle und kein Recht zur Ausübung einer Zweckmäßigkeitkontrolle, wie sie in Form des Widerspruchs beispielsweise nach § 54 Abs. 1 GO NRW dem Bürgermeister einer Gemeinde obliegt.⁹¹⁵ Die Zuordnung von § 21 RVRG NRW in den Abschnitt *Aufsicht* ist missverständlich, weil unter einer Aufsicht im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn eine staatliche Beaufsichtigung verstanden wird,⁹¹⁶ auch wenn sie im Wege der Organleihe⁹¹⁷ durch kommunale Organe vorgenommen wird.⁹¹⁸ Der Regionaldirektor wird jedoch, wenn er einen Beschluss beanstandet, keinesfalls als untere staatliche Landesbehörde tätig, weil eine entsprechende Norm, die ihn als verbandliches Organ dem Land verleihen würde, im Gesetz über den Regionalverband Ruhr nicht enthalten ist. Er setzt im Falle einer Beanstandung als Organ des Regionalverbands ein internes Verfahren⁹¹⁹ in Gang. Die Beanstandung durch den Regionaldi-

⁹¹² GVBl. NRW 2010, S. 685; Vgl. auch *Attendorn*, KommJur 2010, 361.

⁹¹³ Vgl. § 21 Abs. 2 RVRG NRW.

⁹¹⁴ Vgl. § 54 GO NRW, § 39 KrO NRW; Anders jedoch § 26 LVerbO NRW.

⁹¹⁵ Vgl. auch § 39 Abs. 1 KrO NRW.

⁹¹⁶ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 21.

⁹¹⁷ Zur Organleihe in der Kommunalaufsicht vgl. *Oebbecke*, DÖV 2001, 406 (407).

⁹¹⁸ So ist beispielsweise nach § 120 Abs. 1 KrO NRW der Landrat im Wege der Organleihe untere staatliche Aufsichtsbehörde im Verhältnis zu den kreisangehörigen Gemeinden.

⁹¹⁹ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 21.

rektor stellt daher bereits mangels Außenwirkung keinen Verwaltungsakt dar.

§ 22 RVRG NRW normiert im Anschluss die allgemeine Aufsicht, die unmittelbar dem nordrhein-westfälischen Innenministerium als Rechtsaufsicht⁹²⁰ obliegt. Anders als bei Gemeinden⁹²¹ und Kreisen⁹²² ist insoweit keine Bezirksregierung als staatliche Aufsichtsbehörde zwischengeschaltet, was darin begründet sein mag, dass sich das Verbandsgebiet traditionell über mehrere Regierungsbezirke (Düsseldorf, Arnsberg, Münster) erstreckt.⁹²³ Nach § 22 Abs. 2 RVRG NRW kann das Innenministerium die allgemeine Aufsicht über den Verband jedoch im Wege der Rechtsverordnung auf eine Bezirksregierung übertragen.⁹²⁴ § 22 Abs. 3 RVRG NRW verweist schließlich auf jene Vorschriften der Gemeindeordnung, in denen die Instrumente der Kommunalaufsicht⁹²⁵ normiert werden, macht jedoch zwei recht auffällige Ausnahmen, indem nicht auf § 125 GO NRW verwiesen wird. Damit besteht für die Kommunalaufsicht zum einen keine Möglichkeit, die Verbandsversammlung im Falle einer dauernden Beschlussunfähigkeit oder bei fehlender Gewissheit über die ordnungsgemäße Erledigung der Verbandsaufgaben aufzulösen. Gründe, warum dies so ist, sind nicht erkennbar. Zwar wäre es denkbar, angesichts der künftig unmittelbar gewählten Verbandsversammlung eine Möglichkeit der Kommunalaufsicht zur Auflösung der Verbandsversammlung (die dann das größte unmittelbar legitimierte kommunale Vertretungsorgan darstellt) für unbillig zu halten. Indes ist zu beachten, dass mit der Bestellung eines Beauftragten nach § 22 Abs. 3 RVRG NRW i.V.m. § 124 GO NRW ohnehin ein potenziell gangbarer Weg besteht, die demokratisch legitimierte Vertretung ultima ratio zahnlos zu stellen. Ein Verweis auf § 128 GO NRW und

⁹²⁰ Besorgte Konnotationen anlässlich eines potenziellen Ausbrechens der kommunalen Rechtsaufsicht in Richtung Fachaufsicht u.a. bei *Oebbecke*, DÖV 2001, 406 und *Meyer*, NVwZ 2013, 818.

⁹²¹ Vgl. § 120 Abs. 2 f. GO NRW.

⁹²² Vgl. § 57 Abs. 1 KrO NRW.

⁹²³ Hoffnungen, dass sich dies „in zehn bis zwölf Jahren“ ändern möge, hegte *Gramke* im Jahr 1990, in: Westfälische Nachrichten, Bericht vom 07.08.1990, einsehbar im Pressespiegel des Kommunalverbands Ruhrgebiet anlässlich des 70-jährigen Bestehens, Essen 1990.

⁹²⁴ Hintergründe hierzu in LT-Drs. 16/6866, S. 49 f.

⁹²⁵ Unterrichtsrecht (§ 121 GO NRW), Beanstandungs- und Aufhebungsrecht (§ 122 GO NRW), Anordnungsrecht und Ersatzvornahme (§ 123 GO NRW), Bestellung eines Beauftragten (§ 124 GO NRW). Ebenfalls in Bezug genommen sind § 126 und § 127 GO NRW.

damit eine Regelung hinsichtlich eines möglichen Zwangsvollstreckungsverfahrens gegen den Verband unterbleibt ebenfalls.⁹²⁶

ff) Schluss- und Überleitungsvorschriften (§§ 23 ff. RVRG NRW)

Schließlich enthält das Gesetz über den Regionalverband Ruhr in den §§ 23 ff. RVRG NRW Schluss- und Überleitungsvorschriften, die vorliegend nicht nur der Vollständigkeit halber Erwähnung finden sollten. § 23 RVRG NRW normiert, dass die öffentlichen Bekanntmachungen⁹²⁷ des Verbandes in den Amtsblättern der Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster oder im Internet⁹²⁸ entsprechend der nordrhein-westfälischen Bekanntmachungsverordnung⁹²⁹ erfolgen müssen. Dabei ist zu beachten, dass eine rechtswirksame Bekanntmachung über die Amtsblätter der Bezirksregierungen erst dann ordnungsgemäß erfolgt ist, wenn sie in jedem der drei Amtsblätter veröffentlicht ist.⁹³⁰ § 25 RVRG NRW enthält eine Übergangsvorschrift für die ehemals auf privatrechtlicher Grundlage angestellte Führungsebene der Regionalverbands. § 26 RVRG NRW trifft schließlich die Regelung, dass § 10 RVRG NRW a.F. (somit die Vorschrift, welche die Bildung der zuletzt gewählten Verbandsversammlung normierte) bis zum Ablauf der Wahlzeit im Jahr 2020 anzuwenden ist.

2. Versehentliches Außerkraftsetzen des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr?

a) Vorbemerkung

Die Frage, wie ein Staat mit Recht umgeht, das vor seiner Existenz in anderen staatlichen Zusammenhängen und durch andere, frühere Autoritäten erlassen wurde, ist eine unvermeidliche Grundfrage jeder staatlichen Existenz. Nicht wenige Vorschriften⁹³¹ widmen sich mit dem Ziel größtmöglicher Rechtssicherheit genau dieser Frage und ordnen, je nach politischer Opportunität, einen unterschiedlichen Umgang an. In Nordrhein-Westfalen hat man sich dem als Landesrecht fortgeltenden, von 1806 bis 1945 veröffentlichten preußischen Recht und dem fortgeltenden ehemaligen Reichs-

⁹²⁶ Kritik an den fehlenden Verweisen äußern *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 22.

⁹²⁷ Beispielsweise müssen nach § 7 Abs. 3 RVRG NRW Satzungen öffentlich bekanntgemacht werden, bevor sie in Kraft treten können.

⁹²⁸ Zu öffentlichen Bekanntmachungen im Internet vgl. *Bennemann*, LKRZ 2012, 270.

⁹²⁹ GVBl. NRW 1999, S. 516.

⁹³⁰ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 23.

⁹³¹ Vgl. nur Art. 140 GG, Art. 23 Abs. 1 LVerf NRW.

recht in den späten fünfziger,⁹³² den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts gewidmet.⁹³³ Dabei wurde ein Verfahren angewandt, das als durchweg pragmatisch bezeichnet werden kann: Recht, dessen Weitergeltung intendiert war, wurde bereinigt⁹³⁴ und in Sonderbänden zum Gesetz- und Verordnungsblatt neu bekanntgemacht.⁹³⁵ Vorkonstitutionelle Rechtsätze, die darin nicht enthalten waren, traten außer Kraft. Der Gesetzgeber sparte sich so die mühsame Arbeit, jede einzelne Vorschrift des *ancien regime* außer Kraft setzen zu müssen und konnte mit Vergangenen höchst nonchalant abschließen: Im Zweifel gegen das frühere Recht.

b) Die These eines versehentlichen Außerkraftsetzens des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr im Zuge einer neuerlichen Rechtsbereinigung

Durch das *Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Bereinigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts vom 19.12.2013*⁹³⁶ wurde eine erneute Bereinigung im Gesetzesbestand vorgenommen. Rechtstechnisch wurden diese wiederum subtraktiv durchgeführt: Alle nunmehr in eine neue Liste eingetragenen Gesetze gelten weiter, während Gesetze, die nicht darauf stehen, außer Kraft treten. Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr, das unstreitig preußischen Ursprungs ist,⁹³⁷ findet sich nicht auf der Liste jener Vorschriften, die weitergelten sollen. *Klaus Rellermeyer* (Stellvertretender Vorsitzender des Bundes Deutscher Rechtspfleger) veranlasste dies, in den nordrhein-westfälischen Verwaltungsblättern das – wohl unbeabsichtigte – Außerkrafttreten des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr zum 31.12.2013 zu monieren und einen Neuerlass anzumahnen.⁹³⁸ Er begründete dies damit, dass der jeweils verwendete Wortlaut in den Einleitungssätzen der Vorschriften, durch welche die Gesetze ihre Neufassung erhielten, verdeutliche, dass nicht etwa neue Ablösungsgesetze unter Aufhebung der früheren Normen erlassen, sondern vielmehr lediglich die alten Wortlaute der weiter bestehenden – preußischen – Gesetze ausgetauscht

⁹³² Vgl. GVBl. NRW 1957, S. 119.

⁹³³ *Rellermeyer*, NWVBl. 2015, 285 (285).

⁹³⁴ So auch der Terminus bei der Angleichung des ehemaligen DDR-Rechts, vgl. *Weber*, LKV 2000, 95.

⁹³⁵ Ähnlich ging der Bund vor, der hierfür Teil III des Bundesgesetzblattes reservierte.

⁹³⁶ GVBl. NRW 2013, S. 874.

⁹³⁷ PrGS 1920, S. 286; PrGS NRW 1920, S. 29.

⁹³⁸ *Rellermeyer*, NWVBl. 2013, 285 (289).

worden seien,⁹³⁹ weil insbesondere eine ausdrückliche Aufhebung des alten preußischen Stammgesetzes fehle. Eine solche ausdrückliche Aufhebung sei jedoch ausweislich des vom Bundesjustizministerium herausgegebenen Handbuchs der Rechtsförmlichkeit⁹⁴⁰ erforderlich gewesen, zumal § 36 Abs. 3 GGO NRW bei der Gestaltung von Gesetzen die Beachtung der Empfehlungen des Handbuchs vorschreibe. Die nordrhein-westfälischen Landtagsabgeordneten *Wedel, Höne* und *Nückel* (alle FDP) veranlasste dies, am 11.02.2016 eine Kleine Anfrage an die Landesregierung zu stellen, die unter der Überschrift „Agiert der Regionalverband Ruhr im rechtsfreien Raum?“ den Artikel von *Rellermeyer* aufgriff.⁹⁴¹ Darin wurde die Landesregierung unter anderem gefragt, ob sie der Auffassung *Rellermeyers*, dass das Gesetz unbeabsichtigt aufgehoben wurde, zustimmt.

c) Antwort der Landesregierung

Die Landesregierung, die durch die Anfrage der Abgeordneten Stellung zur der pikanten Frage nehmen musste, ob das Gesetz über den Regionalverband Ruhr womöglich mit Ablauf des Jahres 2013 außer Kraft gesetzt wurde, legte in einem detaillierten Antwortschreiben vom 07.03.2016⁹⁴² dar, dass sie die Auffassung von *Rellermeyer* nicht teilt.⁹⁴³ Die preußische Herkunft des ursprünglichen Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk⁹⁴⁴ sei unschädlich, weil es im Jahr 1979 im Rahmen eines Reformgesetzes⁹⁴⁵ als Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet neu gefasst und mit Datum vom 27.08.1984 in der Neufassung neu bekannt gemacht⁹⁴⁶ worden sei.⁹⁴⁷ Dies habe eine Ablösung des alten preußischen Gesetzes mit der Folge bewirkt, dass das alte preußische Gesetz nach 1979 nicht mehr weitergegolten habe und das neue Gesetz derweil nicht mehr als preußisch bezeichnet werden könne. Der Wille des reformierenden Gesetzgebers von 1979,⁹⁴⁸ keine Gesetzesänderung, sondern

⁹³⁹ *Rellermeyer*, NWVBl. 2013, 285 (289).

⁹⁴⁰ *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 513.

⁹⁴¹ LT-Drs. 16/11117.

⁹⁴² LT-Drs. 16/11342.

⁹⁴³ LT-Drs. 16/11342, S. 4.

⁹⁴⁴ PrGS 1920, S. 286; PrGS NRW 1920, S. 29.

⁹⁴⁵ Art. 10 des Zweiten Gesetzes zur Funktionalreform vom 18.09.1979 (GVBl. NRW 1979, S. 552).

⁹⁴⁶ GVBl. NRW 1984, S. 538.

⁹⁴⁷ LT-Drs. 16/11342, S. 2 f.

⁹⁴⁸ Vgl. zu ihm beispielsweise LT-Drs. 8/4040, S. 115 ff.

eine Gesetzesablösung vorzunehmen, sei insoweit „unmissverständlich“⁹⁴⁹ dokumentiert. Weil das heutige Gesetz über den Regionalverband Ruhr seit der 1979 vorgenommenen Neubekanntmachung des Gesetzes über den Kommunalverband Ruhrgebiet rechtstechnisch kein preußisches Recht mehr darstelle, habe bei der Rechtsbereinigung im Jahr 2013⁹⁵⁰ auch keine Veranlassung bestanden, das Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Liste derjenigen Gesetze des preußischen Rechts aufzuführen, die weitergelten sollten.⁹⁵¹

d) Stellungnahme

Rellermeyers Bedenken, das Gesetz über den Regionalverband Ruhr sei Ende 2013 unbeabsichtigt außer Kraft gesetzt worden, können im Ergebnis nicht geteilt werden. Zwar ist ihm zuzugeben, dass die Gesetzesablösung im Jahr 1979 keine ausdrückliche Regelung über das Außerkrafttreten des preußischen Stammgesetzes enthält und die verwendeten Formulierungen der Einleitungssätze nach den heutigen Standards der Gesetzgebungstechnik, die im Handbuch der Rechtsförmlichkeit Niederschlag gefunden haben, einer Gesetzesablösung entgegenstünden.⁹⁵² Dieser lediglich formell-technischen Argumentation sind jedoch durchschlagende – sowohl formelle, jedoch insbesondere materielle – Gesichtspunkte entgegenzuhalten.

Zunächst ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Landesregierung⁹⁵³ festzustellen, dass das Handbuch der Rechtsförmlichkeit erst seit 1991 existiert und die darin gegebenen *Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen*⁹⁵⁴ sogar erst seit 2014 in Nordrhein-Westfalen bei der Fassung einer Rechtsnorm Beachtung zu finden haben.⁹⁵⁵ Ein 1979 erlassenes Landesgesetz kann daher nicht ohne Weiteres an einer Arbeitshilfe des Bundesjustizministeriums von 1991 gemessen werden.

Aufschluss darüber, ob das Gesetz über den Regionalverband Ruhr nach wie vor als preußisch zu gelten hat, gibt vielmehr eine materielle Betrachtung, die danach fragt, ob es dem erkennbaren Willen des Landesgesetzgebers entsprach, das Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet als ei-

⁹⁴⁹ LT-Drs. 16/11342, S. 3.

⁹⁵⁰ GVBl. NRW 2013, S. 874.

⁹⁵¹ LT-Drs. 16/11342, S. 4.

⁹⁵² *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 507.

⁹⁵³ LT-Drs. 16/11342, S. 4.

⁹⁵⁴ So auch der Untertitel des Handbuchs.

⁹⁵⁵ Siehe hierzu die Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen, bekanntgemacht in MBl. NRW 2014, S. 826.

genständiges Ablösegesetz oder als uneigenständiges Änderungsgesetz zu konstruieren. Für die verfassungsprozessrechtliche Dogmatik der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG, die nur nachkonstitutionelle Gesetze als zulässige Vorlagegegenstände zulässt, ist methodisch Gleiches anerkannt.⁹⁵⁶ Entscheidend ist demnach, ob eine Aussage darüber getroffen werden kann, inwiefern das jeweilige vorkonstitutionelle Recht durch Aufnahme in den Willen des Gesetzgebers in nachkonstitutionelles Recht überleitet wurde.⁹⁵⁷ Dies ist am ehesten nachzuvollziehen, wenn entsprechende Willensbekundungen im parlamentarischen Verfahren gesichtet und ausgewertet werden können.⁹⁵⁸ Für die Frage, ob das Gesetz über den Regionalverband Ruhr als vor- oder nachkonstitutionell, demnach als preußisch oder genuin nordrhein-westfälisch zu gelten hat, kann im Grundsatz nichts anderes gelten. Die Annahme einer formalistisch überspitzten Gesetzgebungstechnik, die zur Folge hätte, dass die Geltung demokratisch legitimierter Entscheidungen einem Grundsatz *falsa demonstratio nocet* zum Opfer fiele, kann nicht überzeugen.

Angesichts der Umstände, dass sich aus den Gesetzesmaterialien ein unzweifelhafter Ablösungswille des Gesetzgebers erkennen lässt⁹⁵⁹ und darüberhinausgehend beginnend mit dem Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet im Jahr 1979 umfangreiche inhaltliche Änderungen bis hin zur Namens- und Strukturveränderung des gesamten Verbandes vorgenommen wurden, bleibt nur zu konstatieren, dass abgesehen von der grundsätzlichen Idee eines Ruhrgebietsverbandes und einzelner übrig gebliebener Relikte⁹⁶⁰ keine Linie vom heutigen Regionalverband Ruhr zum damaligen Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk mehr gezogen werden kann, die eine Deutung des aktuellen Gesetzes als Willensäußerung des preußischen Gesetzgebers zuließe. So ist insbesondere zu bedenken, dass der 1979 aus dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk hervorgegangene Kommunalverband Ruhrgebiet

⁹⁵⁶ Vgl. *Detterbeck*, in: Sachs, GG, Art. 100 Rn. 9; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 100, Rn. 8; *Müller-Terpitz*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 80 Rn. 93 ff.

⁹⁵⁷ *Eckart Klein*, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, Rn. 787.

⁹⁵⁸ *Weißenhorn*, DVBl. 1958, 563 (563).

⁹⁵⁹ Vgl. die über LT-Drs. 16/11342, S. 3f in Bezug genommenen Quellen in LT-Drs. 8/4040, S. 95, LT-Drs. 8/4750, S. 51 sowie darüberhinausgehend die Übersicht in LT-Drs. 8/4040, S. 5, in der das Gesetz über den Ruhrgebietsverband ohne Änderungshinweis aufgelistet ist, was auf einen konstituierend gemeinten Erlass hindeutet.

⁹⁶⁰ Vgl. beispielsweise die nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 RVRG NRW als Aufgabe definierte Sicherung der Verbandsgrünflächen, die ähnlich bereits in § 1 Abs. 1 Nr. 3 VerO SVR enthalten war.

nicht mehr die für den ursprünglichen Verband kennzeichnende Kompetenz zur Regionalplanung innehatte. Dass dem späteren Regionalverband Ruhr diese nachher wieder übertragen wurde, ist hierbei unerheblich.

3. Zuständigkeit für die Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz

Der Regionalverband Ruhr ist nach § 4 Abs. 1 LPIG NRW Regionalplanungsbehörde für das Verbandsgebiet. Regionalplanung bezeichnet nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG in erster Linie das Aufstellen von Raumordnungsplänen für *Teilräume der Länder*. Durch die Zuweisung der Regionalplanungskompetenz an den Regionalverband Ruhr ist daher eine Aussage darüber getroffen, dass das Ruhrgebiet als ein wesentlicher *Teilraum* Nordrhein-Westfalens angesehen wird. Die Regionalplanungskompetenz für die übrigen Teile Nordrhein-Westfalens liegt bei den jeweiligen Bezirksregierungen.⁹⁶¹

Die Kompetenz zur Regionalplanung ist dem Regionalverband Ruhr durch *Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr* vom 05.06.2007⁹⁶² übertragen worden,⁹⁶³ wobei zu erwähnen ist, dass die Regionalplanung schon vorher – von 1920 bis 1975 – dem ursprünglichen Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als Vor-Vorgänger des heutigen Regionalverbands oblag.⁹⁶⁴

Die Frage, ob der Regionalverband Ruhr für die Regionalplanung zuständig sein soll, hat stets ein heikles Politikum dargestellt, weil mit der Kompetenz zur Regionalplanung zweifelsohne eine erhebliche politische Aufwertung verbunden ist. Die Mitgliedskörperschaften des Verbands verfügen über ein Alleinstellungsmerkmal, da sie als einzige in ganz Nordrhein-Westfalen die Regionalplanung in ihrem eigenen Kommunalverband abbilden können. Durch eine einheitliche Planung des Ruhrgebiets werden die Grenzen der Regierungsbezirke, die das Ruhrgebiet dreiteilen,

⁹⁶¹ Regionale Planungsträger sind die bei den Bezirksregierungen gebildeten Regionalräte. Im Falle des Regionalverbands Ruhr ist es die Verbandsversammlung, vgl. § 6 ff. LPIG NRW.

⁹⁶² GVBl. NRW 2007, S. 212; Zu beachten ist überdies, dass nach Art. 3 des genannten Gesetzes die Zuständigkeit der Regionalplanung erst am Tag nach der Bekanntmachung des Ergebnisses der Kommunalwahl 2009 auf den Regionalverband Ruhr überging.

⁹⁶³ Wenngleich schon 2004 politische Forderungen zur Übertragung von Planungskompetenzen auf den Verband artikuliert wurden, vgl. LT-Drs. 13/4960.

⁹⁶⁴ Siehe hierzu *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 111.

negligiert. Das Ruhrgebiet wird als kohärenter Raum planbar und politisch artikulationsfähig.⁹⁶⁵

IV. Institutionelle Garantie für den Regionalverband Ruhr durch die neuen Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW?

1. Implikationen und Streuwirkungen einer zuvörderst wahlrechtlichen Verfassungsbestimmung

Durch das *Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)* vom 10.06.2016⁹⁶⁶ hat der verfassungsändernde Landesgesetzgeber unter anderem Art. 78 Abs. 1 LVerf NRW modifiziert. Der bisher einzige Satz⁹⁶⁷ in Art. 78 Abs. 1 LVerf NRW, der in prägnanter Kürze normiert, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe sind, ist nunmehr um eine wie folgt lautende Passage ergänzt worden: „Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Versammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Räten der Gemeinden, den Bezirksvertretungen, den Kreistagen und der Versammlung des Regionalverbandes Ruhr bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 2,5 vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere.“ (Art. 78 Abs. 1 S. 2-4 LVerf NRW).

Der verfassungsändernde Landesgesetzgeber⁹⁶⁸ führte damit eine nicht nur in Nordrhein-Westfalen seit Langem geführte Debatte⁹⁶⁹ über Sperr-

⁹⁶⁵ Vgl. LT-Drs. 13/4960, S. 1: „Dieser Kommunalverband braucht auf jeden Fall die Planungskompetenz für das Ruhrgebiet.“

⁹⁶⁶ GVBl. NRW 2016, S. 441.

⁹⁶⁷ LT-Drs. 16/9795, S. 4.

⁹⁶⁸ Zu der nunmehr auch in Nordrhein-Westfalen gegebenen Situation einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel vgl. *Krüper*, ZRP 2014, 130; Siehe hierzu auch LT-Stellungnahme 16/3348, S. 7.

⁹⁶⁹ *Krajewski*, DÖV 2008, 345; *Hebeler*, LKRZ 2008, 406; Zur Situation in Stadtstaaten vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Rn. 111. Siehe zudem *Bogumil/Grohs/Holtkamp*, Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel

klauseln zu dem Ergebnis, eine 2,5%-Sperrklausel für kommunale Vertretungsorgane einzuführen. Dies geschah, nachdem der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalens eine für kommunale Vertretungsorgane geltende 5%-Sperrklausel im Jahr 1999 für verfassungswidrig erklärt hatte⁹⁷⁰ und auch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2008 die 5%-Sperrklausel für Kommunalvertretungen in Schleswig-Holstein mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit versah.⁹⁷¹

Außerdem ist durch Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW die unmittelbare Wahl der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr landesverfassungsrechtlich angeordnet. Der verfassungsändernde Landesgesetzgeber hob damit eine Wahlrechtsvorschrift in einen verfassungsrechtlichen Rang, die er einfachgesetzlich durch § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW bereits normiert hatte. Einer künftigen Landtagsmehrheit ist es damit verwehrt, durch einfaches Gesetz die Grundsätze der Wahl und Zusammensetzung der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr zu ändern.

Weniger im Blickpunkt der Öffentlichkeit und der politischen Debatte stehend, für die Frage einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Regionalverbands Ruhr jedoch entscheidend, ist der lediglich von *Oebbecke* entdeckte Umstand, dass die Neufassung des Art. 78 Abs. 1 LVerf NRW dazu führt, dass der Regionalverband Ruhr erstmals Erwähnung in der Landesverfassung findet.⁹⁷² Dies könne, so *Oebbecke*, so interpretiert werden, dass neben einer Wahlrechtsregelung gleichzeitig eine institutionelle Garantie für den Regionalverband Ruhr geschaffen werden solle, da aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG⁹⁷³ verbreitet nicht nur eine Substanzgarantie für die Kompetenzen der dort genannten Vertretungen, sondern auch eine institutionelle Garantie der Kreise abgeleitet werde.⁹⁷⁴ Zu fragen ist daher, ob aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zulässigerweise eine institutionelle Garantie der Kreise herausgelesen werden kann und ob im Falle einer Bejahung dieser Frage gleichsam darauf zu schließen ist, dass nunmehr aus Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW eine institutionelle Garantie des Regionalverbands Ruhr anzunehmen ist.

auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW, sowie in aktualisierter Fassung LT-Stellungnahme 16/3348.

⁹⁷⁰ *VerfGH NRW*, NVwZ 2000, 666.

⁹⁷¹ BVerfGE 120, 82.

⁹⁷² Siehe *Oebbecke*, in: LT-Stellungnahme 16/3334, S. 5 f.

⁹⁷³ „In den Ländern, Kreise und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“

⁹⁷⁴ *Oebbecke*, in: LT-Stellungnahme 16/3334, S. 6.

2. Vergleichende Überlegung: Institutionelle Garantie der Kreise durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG?

Eine institutionelle Garantie der Kreise wird aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vor allem dadurch zu begründen versucht, dass ein Zusammenhang zwischen Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 28 Abs. 2 GG betont wird.⁹⁷⁵ Kreise seien tragende Säulen der Verwaltung und dürften auch deshalb nicht zur Disposition gestellt werden, weil ansonsten die von der Verfassung geforderte Einrichtung einer Volksvertretung für dieselben leerlaufe.⁹⁷⁶

Diese Argumentation spricht in der Tat ein Problem an, denn es wäre durchaus schwer zu begründen, dass sich der Gesetzgeber durch Abschaffung der Kreise der Wahlrechtsvorschrift des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG entziehen können sollte. Basierend auf diesem Befund wird daher versucht, zur Sicherung der Integrität der verfassungsunmittelbaren Wahlrechtsbestimmung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eine Ausweitung der von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfassten Gebilde auch auf Kreise vorzunehmen. Weil Kreise nach dieser Auffassung verfassungsrechtlich garantiert seien, sei mithin die durch eine potenzielle Abschaffung der Kreise gegebene Gefahr einer Umgehung von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gebannt.

Eine solche Herangehensweise leidet jedoch unter einem entscheidenden Wertungsfehler. Zunächst ist festzuhalten, dass sich der überkommene, wesentliche Gehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sowohl für Gemeinden als auch für Gemeindeverbände aus Art. 28 Abs. 2 GG und nicht aus Art. 28 Abs. 1 GG ergibt. Art. 28 Abs. 2 GG findet klare, wenn auch ausfüllungsbedürftige Worte, die keinen Raum für eine zusätzliche Gewährleistungsdimension aus Art. 28 Abs. 1 GG lassen. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG hat hingegen den Charakter einer verpflichtenden, nicht einer berechtigenden Vorschrift, sie gibt den Kreisen eine Pflicht auf, macht sie jedoch nicht selbst zur Pflicht,⁹⁷⁷ und weist ihnen insoweit keine verfassungsunmittelbare Daseinsberechtigung zu. Kreise sind vielmehr eine vom Verfassungsgeber vorgefundene Form der Gemeindeverbandsebene, deren politische Anerkennung im staatlichen Gefüge dazu geführt hat, ihnen irrtümlicherweise selbst einen verfassungsrechtlichen Status zuzuschreiben.⁹⁷⁸ So

⁹⁷⁵ So beispielsweise v. *Mutius*, FG v. Unruh, S. 247; *Tiedeken*, FG v. Unruh, S. 342.

⁹⁷⁶ *Tiedeken*, FG v. Unruh, S. 342.

⁹⁷⁷ So auch *Schmidt*, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. II 1.

⁹⁷⁸ Klarstellend *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 80, der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG allenfalls eine institutionelle Garantie einer Gemeindeverbandsebene entnimmt, die der her-

wirkt es doch sehr gezwungen, aus einer Formulierung, die einer bestimmten vorgefundenen Institution Pflichten aufbürdet, zu schließen, dass es diese Institution von Verfassungen wegen geben müsse, wenn gleichzeitig in der darauffolgenden Vorschrift, in der die tatsächlichen verfassungsunmittelbaren Berechtigungen unmissverständlich normiert sind, keine Rede von der vermeintlich garantierten Institution ist.

Letztlich führt die Destillation einer institutionellen Garantie der Kreise aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG dazu, dass die Bestimmungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG den Wahlrechtsbestimmungen aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG angepasst werden. Logisch und in der Sache geboten ist jedoch das genau umgekehrte Vorgehen: Eine Wahlrechtsvorschrift muss auf Basis der sie voraussetzenden Garantievorschrift ausgelegt werden. Der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist demnach keine zusätzliche Ebene an Berechtigten hinzuzufügen. Vielmehr ist zu erkennen, dass die auf dem Demokratieprinzip basierende⁹⁷⁹ Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG dem Ziel dient, überall dort, wo hinreichend konkretisierte staatliche Eingriffsbefugnisse möglich sind – und das ist in Gebietskörperschaften („...den Ländern, Kreisen und Gemeinden“) der Fall – eine zur Eingriffsintensität kongruente demokratische Legitimation anzuordnen. Sollte sich der Gesetzgeber daher zur Einrichtung einer gemeindeverbandlichen Ebene⁹⁸⁰ entschließen, die nicht derjenigen der heutigen Kreise entspricht und die auch nicht so genannt würde, wäre dies verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich,⁹⁸¹ solange bei einer gebietskörperschaftlichen Ausgestaltung die Wahlrechtsvorschrift des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eingehalten wird. Eine institutionelle Garantie der Kreise kann aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG hingegen nicht abgeleitet werden.

3. Schlussfolgerung

Da – wie gezeigt wurde – eine institutionelle Garantie der Kreise aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht herauszulesen ist, scheint es zunächst fernliegend, der

kömmlichen Kreisorganisation sehr nahe kommt, was eine institutionelle Garantie des Kreises als solchen jedoch ausschließt.

⁹⁷⁹ Vgl. auch *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 18 ff.

⁹⁸⁰ Vgl. die Diskussion über so genannte Regionalkreise, wobei es auch denkbar erscheint, Regionalkreise noch unter dem Begriff des Kreises zu subsumieren, siehe *Meyer*, LKV 2005, 233.

⁹⁸¹ So auch BVerfGE 83, 363 (383); Garantiert sind demnach selbstverwaltete, überörtliche Kommunalkörperschaften, zu denen (nicht per se, sondern aufgrund ihrer aktuellen Ausgestaltung) jedenfalls die Kreise gehören. Missverständlich: BVerfGE 119, 331 (355).

in Struktur und Wirkrichtung ähnlichen Vorschrift des Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW eine institutionelle Garantie des Regionalverbands Ruhr zu entnehmen. Einer solchen Annahme ist jedoch mit Vorsicht zu begegnen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Landesverfassung Nordrhein-Westfalens eine im Verhältnis zum Grundgesetz eigenständige Rechtsquelle ist und sich die Verfassungsräume von Bund und Ländern einander grundsätzlich selbstständig gegenüberstehen.⁹⁸² Stellt sich eine für eine bestimmte Norm des Grundgesetzes herangezogene Interpretation als geboten dar, führt dies daher nicht dazu, dass die vorgenommene Interpretation gleichsam auf eine vermeintlich ähnliche landesverfassungsrechtliche Norm ohne Weiteres übertragen werden kann. Notwendig ist vielmehr eine eigene landesverfassungsrechtliche Auslegung, wobei ein bundesverfassungsverfassungsrechtlicher Vergleichsmaßstab selbstredend als Indiz herangezogen werden kann, insbesondere dann, wenn die zugrundeliegende Vorschrift tatsächlich ähnlich strukturiert ist und ein vergleichbares Problem zu lösen versucht.

Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW und Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ähneln sich in der Hinsicht, dass beide Vorschriften bestimmte Vorgaben für die Wahl und Zusammensetzung kommunaler Vertretungen machen, wobei Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW die Vertretungsorgane sogar namentlich nennt. Die Vorschriften sind daher ähnlich strukturiert und begegnen einem vergleichbaren Problem, wenngleich Art. 78 Abs. 1 S. 3 LVerf NRW nach der Anordnung der Wahlrechtsgrundsätze noch die kommunale 2,5%-Sperrklausel normiert. Die Annahme einer institutionellen Garantie des Regionalverbands Ruhr wäre daher – ebenso wie die Annahme einer institutionellen Garantie der Kreise – nur möglich, wenn aus einer verfassungsunmittelbaren Wahlrechtsvorschrift eine Überlagerung einer materiell-rechtlichen Garantievorschrift extrahiert würde. Dies ist freilich abzulehnen, sodass eine institutionelle Garantie des Regionalverbands Ruhr aus Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW nicht herauszulesen ist. Auch Rückkopplungseffekte zu Art. 28 Abs. 2 GG sind zu beachten, weil zu bedenken ist, dass „eine zu weit gezogene, verfassungsrechtliche Unterschützstellung anderer Einrichtungen als der Gemeinden diese selbst beeinträchtigen können.“⁹⁸³ Hinzu kommt noch ein Gesichtspunkt, der sich aus der Gesetzesgenese ergibt. Im gesamten Gesetzgebungsverfahren und in den vorbereitenden Unterlagen,⁹⁸⁴ die der Verfassungsänderung vorausgingen, ist kein Wille des Gesetzgebers erkennbar,

⁹⁸² BVerfGE 22, 267 (270); 96, 345 (368).

⁹⁸³ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 52.

⁹⁸⁴ Siehe u.a. LT-Drs. 16/9795; LT-Drs. 16/12134 sowie LT-Ausschussprotokoll 16/1139.

eine institutionelle Garantie des Regionalverbands Ruhr zu begründen. Mit nicht einmal einem Wort ist eine gesetzgeberische Äußerung dokumentiert, die auch nur in diese Richtung ginge. Allein *Oebbecke* hat als Sachverständiger in einer Ausschusssitzung die begründete Sorge geäußert, dass die Nennung der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr dazu führen könne, dass der Verband als „institutionell garantiert wahrgenommen“⁹⁸⁵ werden könne.⁹⁸⁶ Eine Reaktion auf diesen Hinweis, den *Oebbecke* schon schriftlich niedergelegt hatte,⁹⁸⁷ ist jedoch nicht erfolgt. Stattdessen dominierte die Einführung der Sperrklausel das gesamte Gesetzgebungs- und Beratungsverfahren. Es ist schlechthin nicht denkbar, dass der Landesgesetzgeber eine institutionelle Garantie für einen Regionalverband schaffen wollte, ohne dass hierüber auch nur eine parlamentarische Äußerung getätigt worden wäre. Eine institutionelle Garantie für den Regionalverband Ruhr ist aus Art. 78 Abs. 1 S. 2-3 LVerf NRW daher nicht abzuleiten.

V. Charakteristik und Perspektive

Der Regionalverband Ruhr wird häufig als Zweckverband bezeichnet und mit zweckverbandlichen Strukturen in Verbindung gebracht.⁹⁸⁸ Besonders oft findet hierbei der Begriff des *sondergesetzlichen Zweckverbands* Verwendung.⁹⁸⁹ Zwar kann diese Verwendung angesichts unterschiedlicher

⁹⁸⁵ LT-Ausschussprotokoll 16/1139, S. 16.

⁹⁸⁶ Lesenswert *Oebbecke*, in LT-Ausschussprotokoll 16/1139, S. 16: „Bitte, nehmen Sie die Bezirksvertretungen, die Verbandsversammlungen und den Regionalverband Ruhr aus dem Text heraus; nennen Sie die nicht. Wenn Sie sie nennen, werden Sie als institutionell garantiert wahrgenommen, vielleicht nicht nächstes Jahr, aber in fünf Jahren. Das bedeutet, jede künftige Landtagsmehrheit, die eine verwaltungspolitische Entscheidung treffen will, ändert daran etwas. Ich weiß nicht, ob jemand von Ihnen glaubt, dass man an die Verfassung des Ruhrgebiets künftig nie mehr herangehen will. In der Vergangenheit ist das jedenfalls das eine oder andere Mal geschehen.“

⁹⁸⁷ LT-Stellungnahme 16/3334, S. 5 f.

⁹⁸⁸ LT-Drs. 16/6866, S. 40; LT-Plenarprotokoll 16/68, S. 6862; LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 15, S. 36; *Oebbecke*, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 48 („ungefähr wie ein Zweckverband“); Mit Bezug auf den Kommunalverband Ruhrgebiet *Stähler*, DÖV 1980, 69 (74) („ausgewogene Zweckverbandslösung“).

⁹⁸⁹ Vgl. *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 432; LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 15; In der Sache treffender *Klüber*, in: Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis I (1956), S. 559 f., der von *sondergesetzlichen Verbänden* spricht, dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk dann jedoch kaum vertretbar Gebietskörperschaftsqualität zuschreibt.

Auffassungen über den Sinngehalt des Wortes *Zweckverband*⁹⁹⁰ nicht vor-schnell als unzutreffend abgetan werden. Gleichwohl ist zu bemerken, dass unter einem *Zweckverband* herkömmlich ein Zweckverband nach § 4 ff. GkG NRW bzw. nach vergleichbaren Vorschriften anderer Bundesländer⁹⁹¹ verstanden wird. Der Begriff des *sondergesetzlichen Zweckverbands* wiederum scheint auf einen durch Legislativakt autoritativ gegründeten Zweckverband, wie er etwa in § 22 GkG NRW a.F. normiert war, hinzuweisen, der sich allenfalls in der Art und Weise des Zustandekommens, nicht jedoch in der Struktur und Wirkweise von herkömmlichen Zweckverbänden unterscheidet.⁹⁹²

Der Regionalverband Ruhr hat demgegenüber mit dem Bild eines herkömmlichen Zweckverbands beinahe kaum etwas gemein. Schon bei Gründung des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk widersprach die Zweckbestimmung des § 1 Abs. 1 VerbO SVR der Natur eines Zweckverbands.⁹⁹³ Die entsprechende Bestimmung normierte seinerzeit, dass alle Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiet dienen, Aufgabe des Siedlungsverbands sind – eine Formulierung, die zu Ausweitungen des Aufgabenbestands einlud und diese auch zur Folge hatte.⁹⁹⁴ Ein Zweckverband zeichnet sich jedoch nach herkömmlichem Verständnis⁹⁹⁵ durch eine klar beschriebene und in der Sache begrenzte Zuständigkeit

⁹⁹⁰ Vgl. zu Begriff und Rechtscharakter des Zweckverbands *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 4 ff.

⁹⁹¹ Vgl. etwa Art. 17 ff. KommZG BY, §§ 44 ff. SächsKomZG, §§ 1 ff. GkZ SH, §§ 2 ff. KGG SL.

⁹⁹² Erwähnenswert auch die Bezeichnung von *Kremer*, NWVBl. 2004, 337 (338), der im Regionalverband Ruhr aufgrund der gegebenen Austrittsmöglichkeit einen *auflösend bedingten Pflichtverband* erkennt. Die Bezeichnung führt jedoch in die Irre, weil nicht der Verband auflösend bedingt ist, sondern allenfalls die Eigenschaft der Pflichtigkeit. Es liegt daher eher eine auflösend bedingte Verbandspflicht vor.

⁹⁹³ A.A. *Klüber*, in: Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis I (1956), S. 560, der diese Zweckbestimmung als noch begrenzt genug empfindet, um den Verband seiner Rechtsnatur nach als Zweckverband erscheinen zu lassen.

⁹⁹⁴ *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 33; *Stähler*, DÖV 1980, 69 (70).

⁹⁹⁵ Gemeint ist ein genuin kommunalrechtliches Verständnis von *Zweckverband*, das freilich im Detail Unterschiede aufweisen kann. Nicht gemeint ist ein globales Begriffsverständnis etwa im Sinne von *Verband, der einem Zweck dient*. Andernfalls könnten etwa auch Regierungskoalitionen, die Kultusministerkonferenz oder gar die Bundesrepublik Deutschland als Zweckverbände betitelt werden.

aus.⁹⁹⁶ Auch war ungewöhnlich, dass dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk per Gesetz bestimmte staatliche Auftragsangelegenheiten anvertraut wurden.⁹⁹⁷ Zwar sind Aufgabenübertragungen auf einen Zweckverband nicht auf kommunale Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt, auch staatliche Auftragsangelegenheiten können im Ergebnis von einem Zweckverband wahrgenommen werden.⁹⁹⁸ In der Regel entscheiden jedoch die Kommunen selbst darüber, welche ihnen staatlich zugewiesenen Aufgaben sie wiederum auf einen Zweckverband übertragen wollen. Im Falle des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk wurden bestimmte Aufgaben hingegen ohne Umweg über die sich im Verbandsgebiet befindenden Gemeinden und Kreise direkt per Legislativakt vom Staat auf den Siedlungsverband übertragen. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk basierte insgesamt auf „neuartigen rechtlichen Grundlagen“.⁹⁹⁹ Die Bezeichnung als Zweckverband ging von Anfang an am eigentlichen Wesen des Verbands vorbei.

Die aktuelle Struktur des Regionalverbands Ruhr ist vom Wesen eines Zweckverbands noch weiter entfernt. Spätestens mit Einführung der unmittelbaren Wahl der Verbandsversammlung¹⁰⁰⁰ durch das „Verbandsvolk“¹⁰⁰¹ ist ein Schritt getan, der eine Einordnung des Regionalverbands Ruhr als Zweckverband gänzlich fernliegend bis unvertretbar erscheinen lässt.¹⁰⁰² Durch die unmittelbare Wahl der Verbandsversammlung wird dieselbe tatsächlich zum frühzeitig intendierten und bereits so genannten „Ruhrparlament“.¹⁰⁰³ Nicht mehr Vertreter der Mitgliedskörperschaften, sondern Vertreter der Bürger des Verbandsgebiets werden ab 2020 die Verbandsver-

⁹⁹⁶ Vgl. § 6 Abs. 1 GkG NRW, der *bestimmte* Aufgaben der Beteiligten als auf einen Zweckverband übertragungsfähig ansieht; Siehe hierzu auch *Oebbecke*, NVwZ 2010, 665 (666).

⁹⁹⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5-6, §§ 20 ff., 22 ff. VerbO SVR.

⁹⁹⁸ Vgl. auch die offene Formulierung in § 6 Abs. 1 GkG NRW, wo lediglich von Aufgaben gesprochen wird, ohne dass eine Einschränkung dahingehend vorgenommen wird, dass nur Selbstverwaltungsaufgaben übertragungsfähig wären. Siehe zudem *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 531.

⁹⁹⁹ *Stähler*, DÖV 1980, 69 (70).

¹⁰⁰⁰ Siehe § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW sowie nunmehr die verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW.

¹⁰⁰¹ Begriff schon bei *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245 (269).

¹⁰⁰² *Oebbecke*, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 48 („Indem Sie die Direktwahl einführen, gehen Sie in ein anderes Regime über“).

¹⁰⁰³ So bereits die aktuell verwendete Bezeichnung, vgl. hierzu www.ruhrparlament.de (abgerufen am 22.06.2016).

sammlung bilden.¹⁰⁰⁴ Die in § 15 GkG NRW angeordnete Zusammensetzung zweckverbandlicher Verbandsversammlungen sucht jedoch gerade das auszuschließen. Zweckverbandliche Organe folgen vielmehr dem Prinzip der mittelbaren demokratischen Legitimation über die jeweiligen Administrativstrukturen der Mitgliedskörperschaften.¹⁰⁰⁵ Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr erhebt jedoch legislativen Anspruch im staatsrechtlichen Sinne. Ein Haftungsregime für die Verbandsversammlungsmitglieder – ein kommunalrechtliches Standardinstrument¹⁰⁰⁶ – fehlt, was auf eine mit Landtag und Bundestag vergleichbare, parlamentsähnliche Stellung hinweist.¹⁰⁰⁷ Die unmittelbare Wahl der Verbandsversammlung stellt den Regionalverband Ruhr auf eine Stufe mit Gebietskörperschaften. Aus einem „Verbund der Kommunen“¹⁰⁰⁸ wird schleichend ein Verbund der im Verbandsgebiet lebenden Menschen.

Auch die dem Regionalverband Ruhr zugewiesenen Kompetenzen nach dem Landesplanungsgesetz, die zwar inhaltlich in der Tradition des Siedungsverbands Ruhrkohlenbezirk stehen, gleichwohl jedoch als systemwidrig¹⁰⁰⁹ bezeichnet werden, sprechen dafür, ihn von herkömmlichen zweckverbandlichen Strukturen zu unterscheiden. Nach § 6 LPIG NRW sind die bei den Bezirksregierungen eingerichteten Regionalräte Träger der Regionalplanung, jedoch nur für das Gebiet außerhalb des Verbandsgebiets des Regionalverbands Ruhr, denn im Verbandsgebiet des Regionalverbands Ruhr ist die Verbandsversammlung Träger der Regionalplanung. Der Regionalverband Ruhr steht damit jedenfalls in der politisch relevanten Regionalplanung auf einer Stufe mit den Bezirksregierungen als staatliche Mittel-

¹⁰⁰⁴ *Oebbecke*, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 48.

¹⁰⁰⁵ Hieran ändert auch § 15a GkG NRW nichts, weil die Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung immer noch durch die Vertretungen der Mitgliedskörperschaften erfolgt, vgl. *Zakrzewski*, in: PdK NRW GkG, § 15a, 3.

¹⁰⁰⁶ Vgl. § 43 Abs. 4 GO NRW, § 28 Abs. 3 KrO NRW, § 15 Abs. 3 LVerbO NRW.

¹⁰⁰⁷ Wenngleich zu bemerken ist, dass bei der Frage, ab wie vielen Mitgliedern eine Fraktion in der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr gebildet werden kann (nämlich ab zweien, vgl. § 11 Abs. 6 S. 2 RVRG NRW), der Maßstab einer kreisangehörigen Gemeinde angelegt wird, vgl. § 56 Abs. 1 S. 2 GO NRW; Änderungsvorschläge hierzu jedoch in LT-Drs. 16/12363, S. 49.

¹⁰⁰⁸ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 21.

¹⁰⁰⁹ LT-Stellungnahme 16/2409, S. 2.

behörden.¹⁰¹⁰ Entsprechend angespannt ist das Verhältnis zwischen den Bezirksregierungen und dem Regionalverband Ruhr.¹⁰¹¹

Letztlich führt kein Weg daran vorbei, den Regionalverband Ruhr *als sondergesetzliches Kooperationsgebilde eigener Art* zu bezeichnen, an dem sich politische Vorstellungen und daraus folgende Gestaltungsansprüche aber auch fundamental entgegengesetzte Interessen anschaulich kristallisieren.¹⁰¹² Mit Einführung der unmittelbaren Wahl der Verbandsversammlung durch § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW und insbesondere mit der verfassungsrechtlichen Verankerung derselben in Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW ist ein politisches Signal gesetzt worden, das eine kaum umkehrbare Entwicklung des Regionalverbands Ruhr in Richtung einer neuen gemeindeverbandlichen Ebene setzt. Der Regionalverband Ruhr soll als Vorreiter- und Laborinstitution dienen, um eine neue kondominiale Regionalstruktur zu etablieren, deren konkrete Zielsetzung und systematische Einbettung in vorhandene staatsorganisationsrechtliche Strukturen jedoch nebulös bleibt. Dabei ist der Regionalverband Ruhr aus mehreren Gründen eine prädestinierte Schablone:

Zum einen verfügt der Regionalverband Ruhr über eine nunmehr knapp 100-jährige Geschichte, in deren Verlauf er sich behaupten und weiterentwickeln konnte. Zum anderen kann das Ruhrgebiet in der Tat als identitätsstiftende und zusammenhängende Region angesehen werden, welche über ein erforderliches Maß an gemeinsamer Geschichte und Tradition verfügt. Hinzu kommt, dass das Ruhrgebiet als zusammenhängender urbaner Raum erfahrbar ist. Kommunale Grenzen sind im Ruhrgebiet noch weniger er-

¹⁰¹⁰ Gedeutet wird die Übertragung der Regionalplanung auf den Regionalverband Ruhr auch als „Gelegenheit zur Bewährung“, siehe LT-Stellungnahme 14/902, S. 1.

¹⁰¹¹ Das angespannte Verhältnis zwischen Bezirksregierungen und Regionalverband Ruhr äußerte sich beispielsweise im Gesetzgebungsverfahren zur Novelle des RVRG NRW aus dem Jahr 2015. Hier sind sämtliche von den Regionalräten der Bezirksregierungen eingegangene Stellungnahmen ablehnend, vgl. nur LT-Stellungnahmen 16/2409, 16/2440, 16/2441, 16/2442. Umgekehrt schwärmten Funktionäre des Regionalverbands Ruhr gerne öffentlich von einer möglichen Abschaffung der Bezirksregierungen, was diese nur als Provokation auffassen konnte, vgl. hierzu: Westfälische Nachrichten, Bericht vom 07.08.1990, einsehbar im Pressespiegel des Kommunalverbands Ruhrgebiet anlässlich des 70-jährigen Bestehens, Essen 1990; *Wickel*, DÖV 2001, 837 (848) hatte im Übrigen schon hervorgesehen, dass das Entstehen einer neuen regionalen Verwaltungsebene die Frage nach der Existenzberechtigung staatlicher Mittelbehörden aufwerfen würde.

¹⁰¹² Vgl. nur LT-Stellungnahme 16/2435, in welcher die Befürchtung geäußert wird, der Regionalverband Ruhr werde eine nicht akzeptable Sonderstellung mit Sonderrechten innehaben.

kennbar als an anderen Orten Nordrhein-Westfalens (was sicherlich das Ergebnis der vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk frühzeitig übernommenen Regionalplanung sein dürfte).

Der Regionalverband Ruhr verfügt über eine Vielzahl ihm wohlgesonnener politischer Einflüsse und betreibt eine aktive Vernetzung. So ist der Verband in der *Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen* aktiv und gibt mit ihm gemeinsame Veröffentlichungen heraus.¹⁰¹³ Letztlich dürfte auch nicht gänzlich unerheblich sein, dass viele bedeutende nordrhein-westfälische Politiker (in der 16. Legislaturperiode des Landtages etwa die Ministerpräsidentin, die stellvertretende Ministerpräsidentin und Bildungsministerin, der Innenminister, der Justizminister, der Arbeits- und Sozialminister, der Verkehrs- und Bauminister) sowie einflussreiche Bundespolitiker (so zum Beispiel der Bundestagspräsident der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages¹⁰¹⁴) aus dem Ruhrgebiet stammen. Die im Ruhrgebiet ansässigen politischen Parteien haben im Übrigen zum Verbandsgebiet kongruente Bezirksverbände eingerichtet,¹⁰¹⁵ auf deren Ebene politische Forderungen artikuliert und Personal- und Sachentscheidungen getroffen werden.

Dies alles stärkt die interkommunale Zusammenarbeit im Ruhrgebiet, an deren Spitze sich der Regionalverband Ruhr erfolgreich positioniert hat. Dabei sind unabhängig von politischen Vorstellungen und Wünschen der handelnden Akteure juristisch greifbare Implikationen zu bedenken: Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind unter Gemeindeverbänden im verfassungsrechtlichen Sinne nur die zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildeten Gebietskörperschaften sowie diesen nach Umfang und Gewicht der von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben vergleichbaren kommunalen Zusammenschlüsse zu verstehen.¹⁰¹⁶ Zwar kann der Regionalverband Ruhr bei Zugrundelegung seiner aktuellen Kompetenzen nicht als Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne angesehen werden, weil er noch nicht über eine mit Gebietskörperschaften vergleichbare Kompetenzfülle verfügt. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass sich dies nicht auch ändern könnte, wenn der Landesge-

¹⁰¹³ So beispielsweise *AGR/RVR*, Regionalverbände – Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen.

¹⁰¹⁴ 16. Legislaturperiode des Landtags Nordrhein-Westfalens = 2012-2017; 18. Legislaturperiode des Bundestags = 2013-2017.

¹⁰¹⁵ So die CDU Ruhr, die RuhrSPD, der Bezirksverband Ruhrgebiet von Bündnis 90/Die Grünen NRW, die FDP Ruhr.

¹⁰¹⁶ BVerfGE 52, 95 (95).

setzgeber die verfassungsrechtlich erforderlichen Selbstverwaltungsaufgaben „von erheblichem Umfang und Gewicht“¹⁰¹⁷ der regionalverbandlichen Ebene zuordnen und diese Ebene nicht nur als mögliches, sondern als nötiges Glied der Staatsorganisation ausgestalten sollte.¹⁰¹⁸ Dass ein politischer Wille hierzu besteht, ist angesichts der beschriebenen Entwicklung augenscheinlich. Zu begrüßen wäre es indes, wenn die Herausbildung regionalverbandlicher Strukturen insgesamt transparenter¹⁰¹⁹ von Statten ginge und im Rahmen einer sich andeutenden nordrhein-westfälischen Verwaltungsreform ergebnisoffen und abstrahiert – mithin unabhängig vom konkreten Einzelfall – diskutiert würde. Wie sich die Zukunft des Regionalverbands Ruhr konkret entwickeln wird, bleibt derweil abzuwarten. Sicher ist jedoch, dass von der unmittelbaren Wahl der Verbandsversammlung durch die im Verbandsgebiet lebenden Bürger, die erstmals mit den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2020 stattfinden wird, ein erhebliches politisches Signal ausgehen wird. Eine hohe Wahlbeteiligung für die Wahl zur Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr wäre für die regionalverbandlichen Integrationsbemühungen der Landespolitik freilich hilfreich, eine niedrige schädlich.¹⁰²⁰

¹⁰¹⁷ BVerfGE 52, 95 (95).

¹⁰¹⁸ Schmidt, Kommunale Kooperation, § 9 Abschn. I 1.

¹⁰¹⁹ Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens zum *Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* sind nicht unbegründete Äußerungen getätigt worden, in denen die wahren Motive gesetzgeberischer Handlungen angezweifelt wurden, so zum Beispiel von *Hirtsiefer*, der das Argument, dass die Einrichtung des Siedlungsverbands zur Sicherstellung des Wohnungsbaus erforderlich sei, nicht teilen konnte und damit schlussendlich Recht behielt, vgl. *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 29 m.w.N. Ähnlich vor Kurzem über eine vermutete institutionelle Garantie des Regionalverbands Ruhr in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung *Oebbecke*, in: LT-Stellungnahme 16/3334, S. 5 („Außerordentlich problematisch ist sie [sc.: die Regelung], weil sie die Frage aufwirft, ob es nicht einen anderen Grund dafür gibt, dass sie in die Verfassung aufgenommen wird“).

¹⁰²⁰ Pessimistisch v. *Lenep*, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 9; Zur kommunalen Wahlbeteiligung im Bundesländervergleich *Vetter*, DÖV 2008, 885.

F. Verfassungsrechtliche Beurteilung der paradigmatischen Konfliktfälle

I. Zwangsmitgliedschaften kommunaler Gebietskörperschaften in Kooperationsgebilden sowie retardierende Austrittsbestimmungen

1. Die Zwangsmitgliedschaft als Eingriff in die negative Kooperationshoheit

Wird eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband¹⁰²¹ durch einen Akt der öffentlichen Gewalt¹⁰²² – regelmäßig durch legislatives¹⁰²³ oder exekutives¹⁰²⁴ Handeln – in ein Kooperationsgebilde gezwungen, liegt ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der jeweiligen Körperschaft vor. Insbesondere die negative Kooperationshoheit als Ausdruck der Organisationshoheit,¹⁰²⁵ welche dem Tatbestandsmerkmal der Eigenverantwortlichkeit zugeordnet wird,¹⁰²⁶ ist betroffen, denn Art. 28 Abs. 2 GG weist Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zu, einem interkommunalen Kooperationsgebilde fernzubleiben.¹⁰²⁷ Dabei muss präzise differenziert und insbesondere zu einem Eingriff durch Aufgabenübertragung bzw. Hochzonung,¹⁰²⁸ wie er paradigmatisch beispielsweise in der Rastede-Entscheidung¹⁰²⁹ judiziert wurde, abgegrenzt werden. Ein Eingriff in die kommunale Kooperationshoheit zeichnet sich dadurch aus, dass zunächst abstrakt eine mehr oder minder starke Kooperation eines Trägers der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie mit einer anderen Rechtsperson autori-

¹⁰²¹ Gemeint ist ein Gemeindeverband im verfassungsrechtlichen Sinne, vgl. hierzu D. 5. b).

¹⁰²² Zum Begriff der öffentlichen Gewalt vgl. *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90, Rn. 326 ff.

¹⁰²³ So z.B. bei gesetzlichen Verbänden wie dem Regionalverband Ruhr.

¹⁰²⁴ So z.B. beim Pflichtverband nach § 13 GkG NRW.

¹⁰²⁵ *BVerfG*, NVwZ 1987, 123 (124).

¹⁰²⁶ *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 28 Rn. 73.

¹⁰²⁷ *VerfGH NRW*, DÖV 1980, 691 (692); *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 535; *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 67.

¹⁰²⁸ Vgl. zu ihr *Hönig*, LKV 1996, 265; *Buchheister*, LKV 2000, 325 (327).

¹⁰²⁹ BVerfGE 79, 127.

tativ angeordnet wird. Dabei ist in erster Linie nicht entscheidend, ob die konkrete Ausgestaltung der Kooperation zu einem nicht mehr vertretbaren Aufgabenverlust der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes führt. Ebenfalls ist noch nicht im Detail danach zu fragen, welcher Bestand an Kompetenzen nach Abzug der überzuehenden Aufgaben noch in kommunaler Zuständigkeit verbleibt. Diese Aspekte sind vielmehr im Rahmen der Allzuständigkeit, die im Übrigen nur den Gemeinden, nicht den Gemeindeverbänden garantiert ist, aufzugreifen.¹⁰³⁰ Entscheidend ist vielmehr, ob die durch den Eingriff in die Kooperationshoheit erfolgte Veränderung einen Effekt in der Gestalt auslöst, dass von einer Typusveränderung der betroffenen Körperschaft auszugehen ist. Aus ihr muss sich die Aussage ableiten lassen, dass nicht mehr die Kommune selbst die Institution ist, die über die Art und Weise ihrer Aufgabenerledigung entscheidet. Freilich ist hierfür von Belang, aus welchen Gründen und zur Sicherstellung von welchem vermeintlichen Gemeinwohlbelang die autoritativ angeordnete Kooperation erfolgen soll. Ebenfalls ist der abstrakte Eingriff in die negative Kooperationshoheit als Ausprägung der *Eigenverantwortlichkeit* in Beziehung zum Tatbestandsmerkmal der *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft* zu setzen, weil sich die Qualität des Abflusses an Eigenverantwortlichkeit nur bemessen lässt, wenn ein Blick darauf geworfen wird, welche Tätigkeiten kooperativ wahrgenommen werden sollen und ob diese grundsätzlich in den Verantwortungsbereich der kommunalen Körperschaft fallen.

2. Notwendige Differenzierung nach der Natur der Aufgabe, deren kooperative Wahrnehmung angeordnet wird

Unabhängig von der konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung der kommunalen Aufgabenstruktur,¹⁰³¹ deren akademische Kategorisierung in den Monismus und Dualismus mehr zur Verkomplizierung, denn zur Erhellung der tatsächlichen Situation beigetragen hat, ist festzustellen, dass Gemeinden freiwillige und pflichtige Aufgaben wahrnehmen können bzw. wahrzunehmen haben. Freiwillige Aufgaben sind hierbei solche, über deren Wahrnehmung sowie über die eventuell daraus folgende Art und Weise der Aufgabenerledigung von Seiten der kommunalen Körperschaft frei entschieden

¹⁰³⁰ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 79, der jedoch stets von Kreisen als Synonym für Gemeindeverbände spricht.

¹⁰³¹ Vgl. für Nordrhein-Westfalen Hellermann, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 57 ff.

werden kann. Der Gemeinde obliegt hinsichtlich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ein Aufgabenfindungsrecht; sie kann mithin schon über das *Vorliegen* einer Aufgabe entscheiden.

Die autoritative Anordnung einer interkommunalen Kooperation im Bereich freiwilliger Aufgaben ist mit dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung schlechthin nicht zu vereinbaren und verfassungswidrig. Sie würde das gemeindliche Aufgabenfindungsrecht konterkarieren und damit in den voraussetzungslos geschützten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eindringen. Eine Tätigkeit, zu deren Wahrnehmung die Gemeinde im örtlichen Bereich nicht verpflichtet ist, würde ihr zur gemeinschaftlichen Erledigung in einem regionalen Kontext aufgegeben. Über einen Umweg würden freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu pflichtigen Regionalaufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinde beizutragen hat. Ein paradoxes Ergebnis, das auf einer Kombination einer verkappten Aufgabenhochzonung bei gleichzeitiger Aushöhlung des gemeindlichen Aufgabenfindungsrechts beruhte, wäre zu konstatieren. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen kann aufgrund des in Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW normierten kommunalen Regelvollzugs¹⁰³² ein solches Vorgehen keinen verfassungsrechtlichen Bestand haben.

Anders stellt sich jedoch die Situation dar, wenn aufgrund staatlicher Anordnung pflichtige Selbst- oder Fremdverwaltungsaufgaben gemeinschaftlich wahrgenommen werden sollen, denn hier ist bereits klar, dass die jeweilige Tätigkeit im Grundsatz durchgeführt werden muss.¹⁰³³ Die Anordnung einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung führt in solchen Fällen also nicht zur Schaffung einer Aufgabe, die vorher nicht bestand, sondern tatsächlich nur zur Anordnung einer kooperativen Wahrnehmung derselben. Insofern kann es auch keinen Unterschied machen, ob pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder staatliche Fremdverwaltungsaufgaben übertragen werden sollen. Entscheidend ist nur, dass die Gemeinde nicht frei hinsichtlich des Entschlusses der Aufgabenwahrnehmung ist, sie über das „Ob“ ihrer Tätigkeit demnach nicht bestimmen kann. In solchen Fällen kann ein Eingriff in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht angenommen werden.¹⁰³⁴ Dennoch ist auch hier immerhin ein Eingriff in den Randbereich zu konstatieren, der darin besteht, dass die Gemeinde daran gehindert wird, die ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben auf Grundlage eigener organisatorischer Vorstellungen auszuführen. Im Gegensatz zur An-

¹⁰³² Siehe zu ihm *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 56.

¹⁰³³ *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 536.

¹⁰³⁴ *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 537.

ordnung der Zwangskooperation bei freiwilligen Aufgaben kann hier jedoch eine Rechtfertigung gelingen, wenn ein legitimer Zweck des Gemeinwohls angenommen werden kann, der geeignet, erforderlich und angemessen ist.¹⁰³⁵

Sollen pflichtige Aufgaben einer regionalen Ebene zugeordnet werden, ist zunächst zu konstatieren, dass das gemeindliche Interesse an einer Zuständigkeit für jene Aufgaben regelmäßig gering ausfallen dürfte.¹⁰³⁶ Selbst wenn es im Einzelfall besteht, kann ihm jedoch kein bedeutender Effekt im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Abwägung eingeräumt werden. Zwar geht Art. 78 Abs. 2 LVerfNRW von einem kommunalen Regelvollzug aus.¹⁰³⁷ Dieser steht jedoch vor vornherein unter dem Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Bestimmung,¹⁰³⁸ die jedenfalls dann angenommen werden muss, wenn staatsorganisationsrechtliche Verfassungsbestimmungen andere staatliche Ebenen, insbesondere den Bund, für zuständig erklären. Ein legitimer Zweck für die Kooperationsanordnung ist dann problemlos zu bejahen, wenn dargelegt werden kann, dass die regionale Aufgabewahrnehmung gegenüber der gemeindlichen zweckmäßiger erscheint. Weil die Gemeinde insoweit von vornherein keine originäre Aufgabenzuständigkeit trifft, sind an die Darlegungs- und Begründungslasten der anordnenden staatlichen Stelle zudem nicht zu hohe Anforderungen zu stellen. Aus dem Umstand, dass sich eine staatliche Aufgabe bereits kommunal erledigen ließ, kann jedenfalls nicht geschlossen werden, dass den Staat nunmehr eine erhöhte Begründungs- und Darlegungslast träge, die ihn dazu verpflichtete, explizit darzulegen, weshalb die Aufgabe künftig auf einer anderen Ebene zu erledigen sein soll.¹⁰³⁹ Nähme man dies an, hieße das, einen gemeindlichen Klebeeffekt zu postulieren: Was einmal in gemeindlicher Zuständigkeit war, soll auch dort bleiben. Richtig ist indes, dem Staat jedenfalls bei solchen Aufgaben, die nicht als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufzufassen sind, einen hinreichend großen Spielraum einzuräumen, der zu keiner Versteinerung des zuständigkeitsnormierenden Staatsorganisationsrechts führt. Die Effektivität der Verwaltung als immanentes Gebot

¹⁰³⁵ Zu dieser Prüftechnik im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG siehe *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 83; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, SK GG, Art. 28 Rn. 64; Kritisch: *Schoch*, VerwArch 81 (1990), 18 (32 f.).

¹⁰³⁶ Vgl. nur *Kregel*, LKV 2004, 481 (483), der mehr Gestaltungsspielraum und Entscheidungsfreiheit für die kommunale Ebene anmahnt.

¹⁰³⁷ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerfNRW, Art. 78 Rn. 15.

¹⁰³⁸ Vgl. *StGH BW*, DÖV 1976, 595 (596).

¹⁰³⁹ A.A. wohl *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 538.

allen staatlichen Handelns¹⁰⁴⁰ ist insoweit ein schwerwiegendes Argument, dem es bei Fremdverwaltungsaufgaben mangels Vorliegen einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft an einem widerstreitenden Pendant fehlt. Sollte indes auf Basis der vorgenannten Argumente eine übergemeindliche Zuständigkeit nicht begründbar sein, ist aus der Wertung des Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW zu schließen, dass es bei einer gemeindlichen bzw. gemeindeverbandlichen Zuständigkeit zu bleiben hat.

Freilich muss die Kooperationsanordnung auch allgemein geeignet, erforderlich und angemessen sein. An der Erforderlichkeit dürfte es beispielsweise regelmäßig fehlen, wenn vor Anordnung der Zwangskooperation keine freiwillige interkommunale Zusammenarbeit den Beteiligten gegenüber vorgeschlagen wurde. Ein Vorrang freiwilliger Lösungen, wie er von der Rechtsprechung entwickelt wurde,¹⁰⁴¹ ist daher juristisch zwingend und praktisch naheliegend. Darüberhinausgehend muss im Falle einer sondergesetzlichen Ausgestaltung der autoritativen Kooperation darauf geachtet werden, dass die tatsächliche Eingriffstiefe gering gehalten wird und damit angemessen ist. Virulent wird diese Überlegung beispielsweise dann, wenn von Seiten des Gesetzgebers umfangreiche innerverbandliche Strukturen angeordnet werden, deren Aufrechterhaltung von den zwangsweise zusammengeschlossenen Kommunen besorgt werden muss.

3. Beurteilung alternativer Ansätze und ihrer dogmatischen Konstruktionen

Um den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Hürden zu entgehen, werden vereinzelt alternative Wege zum Erreichen einer staatlich initiierten, interkommunalen Zusammenarbeit angedeutet,¹⁰⁴² die sich nicht im Ergebnis, wohl jedoch in der Wahl der Handlungsmittel bzw. in ihrer dogmatischen Konstruktion vom bereits aufgezeigten Modell unterscheiden und im Folgenden dargestellt werden.

a) Sukzessive Regionalisierung

In Betracht kommt, dass das staatliche Ansinnen einer interkommunalen Kooperation im Bereich freiwilliger Aufgaben sukzessiv durchzusetzen versucht wird. Um dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu entgehen, könnten zunächst bestimmte Aufgaben aus dem kommunalen Aufgabenbestand

¹⁰⁴⁰ Hill, NVwZ 1991, 1048 (1049).

¹⁰⁴¹ VerfGH NRW, DÖV 1980, 691 (692); BVerfGE 26, 229 (239).

¹⁰⁴² Vgl. Schmidt-Jortzig, FG v. Unruh, S. 537.

ausgesondert werden, um diese erst in einem zweiten Schritt unter scheinbar günstigeren verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer regionalverbandlichen Kooperation zuzuordnen. Die Idee dahinter ist, dass im Falle einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Anschein einer evidenten Verfassungswidrigkeit vermieden wird, weil nicht gleichzeitig über eine Aufgabenhochzonung in Kombination mit einem Eingriff in die Kooperationshoheit, sondern nur auf Basis der Rastede-Kriterien über einzelne Aufgabenverlagerungen entschieden werden müsste. Würde diese erste Hürde übersprungen, wäre eine spätere Kooperationsanordnung deutlich leichter zu rechtfertigen, weil diese sich dann nicht auf freiwillige, sondern auf pflichtige Aufgaben bezöge.

Ein solches Vorgehen, das sich nur aus politikstrategischer Sicht erklären ließe, wäre bereits aus Gründen gesetzgeberischer Ehrlichkeit und Transparenz fragwürdig.¹⁰⁴³ Darüber hinaus wäre aus verfassungsrechtlicher, insbesondere aus verfassungsgerichtlicher Perspektive im Rahmen der Subtraktionsmethode stets ein ganzheitlicher Ansatz zu wählen, der vorangegangene Rechtsschmälerungen bei der zu entscheidenden Konstellation zu berücksichtigen hätte.¹⁰⁴⁴ Einer sukzessiven Regionalisierung können daher keine größeren Chancen eingeräumt werden als einer konzertierten.

b) Implizite Pflichtigkeitserklärung in der Kooperationsanordnung

Es kommt weiterhin in Betracht, in der staatlichen Kooperationsanordnung, welche sich auf freiwillige Aufgaben bezieht, eine implizite Pflichtigkeitserklärung zu vermuten.¹⁰⁴⁵ Dem staatlichen Akt, der die interkommunale Kooperation anordnet, wäre dann gleichzeitig eine Verfügung zu entnehmen, mit der erklärt wird, dass eine freiwillige kommunale Aufgabe nun nicht mehr als eine solche angesehen wird. Eine solche Deutung ist allerdings auf gesetzliche Zusammenschlüsse beschränkt, weil Gemeinden – jedenfalls in Nordrhein-Westfalen – nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden können; eine Pflichtigkeitserklärung per Verwaltungsakt ist ausgeschlossen.¹⁰⁴⁶

Doch ist grundsätzlich festzuhalten, dass dieses Modell sehr gekünstelt wirkt. Allenfalls dann, wenn die gesetzliche Kooperationsanordnung mindestens im Gesetzgebungsverfahren erkennen lässt, dass mit ihr eine

¹⁰⁴³ Vgl. hierzu auch *Lang*, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, § 5 Rn. 7 ff.

¹⁰⁴⁴ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 64. a.E.

¹⁰⁴⁵ *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 537.

¹⁰⁴⁶ Vgl. § 3 Abs. 1 GO NRW, Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW.

Pflichtigkeitserklärung ergehen soll, könnte eine solche Konstruktion Bestand haben. Andernfalls bleibt es dabei, dass für die Auferlegung einer Pflichtaufgabe ein „ausdrücklicher staatlicher Akt erforderlich“¹⁰⁴⁷ ist. Das verfassungsrechtliche Prüfprogramm wird durch Annahme einer impliziten Pflichtigkeitserklärung ohnehin nicht verändert.

4. Die retardierende Austrittsbestimmung als moderne Erscheinungsform

a) Begriffsklärung

Eine Modifikation des Modells des reinen – unentrinnbaren – Pflichtverbandes ist zu erkennen, wenn den autoritativ zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften über retardierende Austrittsklauseln eine Möglichkeit gegeben wird, den Zusammenschluss wieder zu verlassen. Exemplarisch hierfür ist der Regionalverband Ruhr, der von den in § 1 RVRG NRW aufgezählten Mitgliedskörperschaften gemäß den Bestimmungen des § 3 RVRG NRW verlassen werden kann.¹⁰⁴⁸ *Kremer* veranlasste dies, den Verband als „auflösend bedingten Pflichtverband“¹⁰⁴⁹ zu bezeichnen.

Als retardierend sind Austrittsbestimmungen wie in § 3 Abs. 1 RVRG NRW zu bezeichnen, wenn sie das Austrittsbegehren der jeweiligen Körperschaft an erhebliche Vorlaufzeiten koppeln. So kann eine Mitgliedskörperschaft des Regionalverbands Ruhr im günstigsten Falle erst achteinhalb Jahre nach wirksamer Austrittserklärung tatsächlich aus dem Verband ausscheiden.¹⁰⁵⁰ Grund für diese lange Frist ist ausweislich der Gesetzgebungsunterlagen, dass aufgrund der Zuständigkeit des Regionalverbands Ruhr für die Regionalplanung dem Gesetzgeber im Falle des Austritts einzelner Mitglieder eine ausreichend lang bemessene Frist eingeräumt werden müsse, um auf die Veränderung der Gebietskulisse der Regionalplanung reagieren zu können.¹⁰⁵¹

¹⁰⁴⁷ *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh, S. 537.

¹⁰⁴⁸ Denkbar wäre am ehesten ein Austritt des Kreises Wesel aus dem Regionalverband Ruhr („Wexit“), der ausweislich von LT-Stellungnahme 16/2411, S. 3 ff. bereits mit diesem Gedanken gespielt hat.

¹⁰⁴⁹ *Kremer*, NWVBl. 2004, 337 (338).

¹⁰⁵⁰ Vgl. *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 3.2.

¹⁰⁵¹ LT-Drs. 16/8464, S. 26.

b) Verfassungsrechtliche Erfassung

aa) Die retardierende Austrittsklausel als milderes Mittel?

In Betracht kommt, retardierende Austrittsklauseln als mildere Mittel¹⁰⁵² im Vergleich zum unentrinnbaren Zwangsverband anzusehen, denn mit einem Austritt kann die kooperationsverpflichtete Körperschaft den Zusammenschluss immerhin mit Wirkung für die Zukunft verlassen und sich so der fortwährenden Wirkung des Eingriffs entziehen. Zu fragen ist daher, ob retardierende Austrittsklauseln im Verhältnis zu Zwangszusammenschlüssen ohne Austrittsmöglichkeit als gleich wirksam zu betrachten sind, wobei die sachliche Gleichwertigkeit zur Zweckerreichung eindeutig feststehen muss.¹⁰⁵³ Die Beantwortung dieser Frage dürfte regelmäßig große Probleme aufwerfen, denn letztlich ist entscheidend, welches Ziel der Gesetzgeber bei der Forcierung einer bestimmten interkommunalen Zusammenarbeit vor Augen hat. Geht es ihm um die tatsächliche Schaffung einer politischen Region und ihre dauerhafte Positionierung im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, so kommt einer Austrittsklausel eine potenziell zweckgefährdende Bedeutung zu. Soll hingegen, ähnlich wie bei der gesetzlichen Zweckverbandsbildung nach § 22 GkG NRW a.F., ein eng umrissener Bestand an kommunalen Aufgaben der gemeinschaftlichen Wahrnehmung zugeführt werden, so ist in retardierenden Austrittsklauseln regelmäßig ein milderes Mittel zu sehen. Freilich können die Klauseln dann unter den Vorbehalt gestellt werden, dass jene Gründe, die den Zwangszusammenschluss erst rechtfertigt haben, nicht immer noch bestehen dürfen. Gemeint ist eine genuin kommunalrechtliche Ausprägung des *dolo-agit*-Grundsatzes,¹⁰⁵⁴ und zwar in der Form, dass eine Mitgliedskörperschaft ihren Austritt aus dem Kooperationsverband solange nicht erklären kann, wie sie rechtmäßigerweise wieder autoritativ in ihn eingegliedert werden könnte.

bb) Implikationen des mehrpoligen Charakters interkommunaler Zusammenarbeit

Ein bei der Implementierung retardierender Austrittsbestimmungen¹⁰⁵⁵ erstaunlicherweise nicht thematisierter Problembereich ergibt sich aus dem Umstand, dass interkommunale Zusammenarbeit schon ihrem Wesen nach als

¹⁰⁵² Siehe zu ihnen *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20 Rn. 119.

¹⁰⁵³ BVerfGE 81, 70 (91).

¹⁰⁵⁴ Vgl. Dig. 44, 4, 8pr.; 50, 17, 173, 3.

¹⁰⁵⁵ Vgl. LT-Vorlage 16/2790, S. 8 ff.

permanentes mehrpoliges Rechtsverhältnis¹⁰⁵⁶ ausgestaltet ist. Rechtshandlungen, die in Gebilden interkommunaler Zusammenarbeit vorgenommen werden, können daher von verschiedensten Parteien ausgehen und für eine Vielzahl anderer Parteien Konsequenzen zeitigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Staat in sondergesetzlichen Kooperationsgebilden als zusätzlicher Akteur hinzutritt und die innere und äußere Form der Zusammenarbeit bestimmt.

Retardierende Austrittsbestimmungen stellen in diesem Zusammenhang ein spezielles Problem dar, weil der Austritt einer Mitgliedskörperschaft dazu führt, dass sich die Umstände, die dem verfassungsrechtlich zu rechtfertigenden Zwangszusammenschluss zum Zeitpunkt der Schaffung zugrunde zu legen waren, schwerwiegend ändern können. Erklärte beispielsweise eine Mitgliedskörperschaft des Regionalverbands Ruhr ihren Austritt aus demselben, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der festzusetzenden Verbandsumlage nach § 19 Abs. 2 RVRG NRW. Aber auch die Bildung der Verbandsversammlung nach § 10 RVRG NRW und der weiteren Organe und Gremien wäre betroffen. Entsprechendes würde im Falle eines gesetzlichen Zweckverbandes hinsichtlich der allgemeinen Finanzierung¹⁰⁵⁷ und der Bildung des Vertretungsorgans gelten.¹⁰⁵⁸

Ausgehend von dem Befund, dass eine autoritativ verfügte Eingliederung einer Kommune in einen Verband interkommunaler Zusammenarbeit an sich bereits einen schwerwiegenden Eingriff darstellt, ist festzuhalten, dass dieser noch verschärft wird, wenn die Kommune nicht einmal über die Sicherheit verfügt, dass der Verband grundsätzlich in der ursprünglichen Form mit den ursprünglich fixierten Mitgliedern weiterexistiert. Die einzelne Kommune ist dann nämlich der Gefahr ausgesetzt ist, dass durch den Austritt anderer Kommunen das mitgliedschaftliche Substrat des Verbandes verändert wird und die von allen Mitgliedern zu tragenden Lasten durch Verkleinerung des Verbandes auf weniger Schultern verteilt werden. Eine besondere Relevanz hat dieser Gedanke, wenn den Gebilden interkommunaler Zusammenarbeit Dienstherrnenfähigkeit¹⁰⁵⁹ oder eine andere ähnliche Befugnis eingeräumt wird, auf deren Basis langfristige Verpflichtungen

¹⁰⁵⁶ Zur Schwierigkeit, mehrpolige Rechtsverhältnisse im Öffentlichen Recht zu erfassen vgl. *de Wall*, Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht, S. 222.

¹⁰⁵⁷ Vgl. § 19 GkG NRW.

¹⁰⁵⁸ Vgl. § 15 GkG NRW.

¹⁰⁵⁹ Zum Begriff der Dienstherrnenfähigkeit siehe u.a. *Brinktrine*, in: *Brinktrine/Schollendorf*, BBG BeckOK, § 2 Rn. 2 ff.; Siehe auch § 17 Abs. 2 GkG NRW.

begründet werden können. In solchen Fällen ist es den verbliebenen Mitgliedern nicht ohne Weiteres möglich, den Umfang der verbandlichen Tätigkeiten und Lasten an die verminderte Leistungsfähigkeit der Verbandsmitglieder anzupassen.

Zwar trifft den Staat angesichts der verfassungsrechtlich abgesicherten Finanzhoheit¹⁰⁶⁰ der Gemeinden keine Verpflichtung, Gemeinden präventiv gegen jegliche finanzielle Gefahr abzusichern. Er darf sie jedoch andererseits nicht von sich aus durch gesetzliche Regelungen leichtfertig in die Gefahr politischer und finanzieller Unwägbarkeiten bringen. So hat sich gerade der Schutz vor einer finanziellen Überforderung im Laufe der Zeit als wesentliche Aufgabe der in Art. 78 Abs. 4 LVerf NRW verankerten Kommunalaufsicht entwickelt. Im Gemeindefinanzrecht ist ein solcher Grundsatz anerkannt und für Nordrhein-Westfalen in § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW positivrechtlich normiert.¹⁰⁶¹ Dort wird bestimmt, dass die (wirtschaftliche) Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen muss. Als Schutzvorschrift für Gemeinden verfolgt § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW das Ziel, bestehende Risiken auf ein Mindestmaß zu begrenzen, damit „die notwendigen finanziellen Dispositionen vorausschauend getroffen werden können“¹⁰⁶² und eine finanzielle Überforderung der Gemeinden tunlichst vermieden wird.¹⁰⁶³ Ausgehend von diesem Grundsatz, der bereits bei einer freiwilligen wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden¹⁰⁶⁴ Schutzmechanismen für dieselben statuiert, ist es unverständlich, wenn es bei einer unfreiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit zu keiner Abfederung des finanziellen Risikos kommen soll. Zwar könnte dem entgegengehalten werden, dass retardierende Austrittsbestimmungen einen Austritt aus dem Verband als Reaktion auf eine finanzielle Überbelastung ermöglichen. Der Austritt wäre jedoch aufgrund des retardierenden Moments mit einer erheblichen zeitlichen Ver-

¹⁰⁶⁰ Vgl. *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53, 84 ff.; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 117; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 27; BVerfGE 26, 228 (244); BVerwGE 104, 60 (66).

¹⁰⁶¹ Vgl. ebenfalls Art. 87 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GO BY; § 101 Abs. 1 Nr. 2 GO SH; § 68 Abs. 2 Nr. 2 KV MV.

¹⁰⁶² *Söbbeke*, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 107 Anm. 4.

¹⁰⁶³ *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 317; Vgl. zur Entwicklung des Drittschutzes im Kommunalwirtschaftsrecht *Schink*, NVwZ 2002, 129 (138 f.).

¹⁰⁶⁴ Siehe für Kreise den Verweis in § 53 Abs. 1 KrO NRW und für die Landschaftsverbände den Verweis in § 23 Abs. 2 LVerbO NRW. Für den Regionalverband Ruhr siehe den Verweis in § 20c RVRG NRW.

zögerung verbunden, in deren Zwischenzeit die Überforderung anhielte. Gleichzeitig verschärfte sich das Problem für das sich verkleinernde mitgliedschaftliche Substrat. Ein Dominoeffekt wäre die Folge, der das Ende der interkommunalen Zusammenarbeit zur Folge hätte und die Abwicklung des Kooperationsgebildes nötig machte. Bei Lichte betrachtet stellt allein die rechtliche Möglichkeit eines solchen Szenarios die Begründung einer autoritativ verfügten, interkommunalen Zusammenarbeit mit Austrittsmöglichkeit verfassungsrechtlich in Frage, weil sich nicht beantworten lässt, welches dringende öffentliche Anliegen den Zwangszusammenschluss rechtfertigt, wenn jener nicht einmal von dauerhaftem Bestand ist.

5. Modifikationen in der Bewertung für Gemeindeverbände

Auf Gemeindeverbände im verfassungsrechtlichen Sinne treffen die Ausführungen zu Zwangsmitgliedschaften in Kooperationsverbänden sowie zu retardierenden Austrittsbestimmungen mit Modifikationen zu. Grund dafür ist, dass Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 GG nur über einen abgeschwächten Schutz¹⁰⁶⁵ verfügen. Ihnen wird zwar grundsätzlich in gleicher Weise wie den Gemeinden Eigenverantwortlichkeit verfassungsunmittelbar garantiert.¹⁰⁶⁶ Weil das Grundgesetz den Gemeindeverbänden jedoch keinen genuin eigenen Aufgabenbestand zuordnet, sondern von einer einfachgesetzlichen Zuweisung von Selbstverwaltungsaufgaben ausgeht,¹⁰⁶⁷ kommt es bei der verfassungsrechtlichen Bewertung autoritativer Kooperationsanordnungen zu Friktionen, wenn dem Kooperationsgebilde sowohl Gemeinden als auch Gemeindeverbände als Mitglieder angehören.¹⁰⁶⁸ Gemeindeverbände können für sich jedenfalls nicht reklamieren, dass die Schaffung einer regionalverbandlichen Aufgabe einen Eingriff in ihre Allzuständigkeit darstellt. Begründet liegt dies schlicht darin, dass Gemeindeverbände von Verfassungs wegen über keine Allzuständigkeit und insoweit auch über kein Aufgabenfindungsrecht verfügen, in das eingegriffen werden könnte.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁵ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 79.

¹⁰⁶⁶ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 139; Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 98.

¹⁰⁶⁷ Engels, JA 2014, 7 (8).

¹⁰⁶⁸ So beim Regionalverband Ruhr, siehe § 1 RVRG NRW.

¹⁰⁶⁹ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 135; Vgl. auch BVerfGE 79, 127 (150).

Auch eine Vermutung ihrer Zuständigkeit für überörtliche Aufgaben existiert nicht.¹⁰⁷⁰

Autoritative Kooperationsanordnungen greifen jedoch nichtsdestoweniger in die negative Kooperationshoheit der Gemeindeverbände ein, die ihnen als Erfüllungsmodalität¹⁰⁷¹ zusteht. Denn auch wenn nicht *expressis verbis* ein genuin verfassungsunmittelbarer Aufgabenbestand existiert, so ist doch anzuerkennen, dass immerhin der einfachgesetzlich zugeordnete Bestand an gemeindeverbandlichen Aufgaben eben von den Gemeindeverbänden in eigener Verantwortung auszuführen ist. Freilich wird ein Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeindeverbände keinen sonderlich hohen verfassungsrechtlichen Hürden begegnen und im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu rechtfertigen sein, wenn ein öffentliches Interesse an einer institutionalisierten Zusammenarbeit mehrerer Gemeindeverbände plausibel dargelegt werden kann.

Anders stellt sich die Situation jedoch dar, wenn in die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „kreiskommunale[n] Aufgaben des eigenen Wirkungskreises“¹⁰⁷² eingegriffen wird, die der Gesetzgeber den Gemeindeverbänden als Selbstverwaltungsaufgaben zuzuweisen hat. Die Anordnung einer regionalverbandlichen Zuständigkeit auf Kosten der gemeindeverbandlichen Ebene würde dann nicht nur eine Änderung der gesetzlichen Aufgabenzuweisung, sondern gleichzeitig einen Eingriff in den Mindestbestand gemeindeverbandlicher Kompetenzen bedeuten. Der eine regionalverbandliche Ebene schaffende Gesetzgeber hat daher zu prüfen, ob die betroffenen Gemeindeverbände bei Abzug der künftig regional zu erledigenden Aufgaben über weiterhin so viele gemeindeverbandlichen Selbstverwaltungsaufgaben verfügen, dass eine Einordnung der Gemeindeverbände als institutionell garantierte Selbstverwaltungskörperschaften nicht vollständig leerläuft.¹⁰⁷³ Ein solcher Fall kann schwerlich abstrakt beurteilt werden, liegt aber nahe, wenn auf das Gemeindeverbandsgebiet begrenzte, überörtliche Angelegenheiten¹⁰⁷⁴ in Rede stehen. Ausschlaggebend ist daher auch die konkrete topographische und infrastrukturelle Situation vor Ort. Verfolgt der Gesetzgeber die Forcierung interkommunaler Zusammenarbeit auf Ebene der Gemeindeverbände in urbanen Regionen, so dürften Angelegenheiten, die sich auf das Gebiet des Gemeindeverbands begrenzen, tatsächlich

¹⁰⁷⁰ v. *Unruh*, *Der Kreis*, S. 217.

¹⁰⁷¹ *Mehde*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 139.

¹⁰⁷² BVerfGE 83, 363 (383).

¹⁰⁷³ *Gröpl*, in: *Gröpl/Windthorst/v. Coelln*, SK GG, Art. 28 Rn. 53.

¹⁰⁷⁴ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 KrO NRW.

kaum darzustellen sein. In einem solchen Fall verfügt der Staat daher über einen großen Spielraum. Dies ist auch sachgerecht, weil die politische Begründung für die Forcierung interkommunaler Zusammenarbeit regelmäßig von der Prämisse ausgeht, dass aufgrund gemeinsamer Interessen eine Expansion des politischen Bezugsraumes erforderlich ist.¹⁰⁷⁵

II. Zur Übertragung der Regionalplanung auf regionalverbandliche Strukturen

1. Gesetzgeberische Intention

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW legen Regionalpläne auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplanes¹⁰⁷⁶ die regionalen Ziele¹⁰⁷⁷ der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest.¹⁰⁷⁸ Sie erfüllen gemäß § 18 Abs. 2 LPIG NRW die Funktionen eines Landschaftsrahmenplanes und eines forstlichen Rahmenplanes gemäß Naturschutz- und Forstrecht. In Regionalplänen werden regionale Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Sicherung des Waldes dargestellt. Regionalpläne sind nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG Raumordnungspläne für Teilräume der Länder. Sie enthalten gemäß § 8 Abs. 5 ROG Festlegung zur Raumstruktur, insbesondere zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, zur anzustrebenden Freiraumstruktur sowie zu sicherungsbedürftigen Standorten und Trassen für infrastrukturelle Maßnahmen.

Unter Planung wird allgemein das vorausschauende Setzen von Zielen und das gedankliche Vorwegnehmen der zu ihrer Verwirklichung erforder-

¹⁰⁷⁵ So implizit beispielsweise LT-Drs. 14/5556, S. 1 („regionaler Aufgabenträger“, „effizienter zusammenwirken“), S. 33 („Doppelzuständigkeiten aufheben“, „Strategien vereinheitlichen“, „politische Spielräume eröffnen“); Vgl. auch LT-Drs. 16/6866, S. 39 („regionale Handlungsebene“, „Nutzung von Synergieeffekten“).

¹⁰⁷⁶ Am 25.06.2013 hat die nordrhein-westfälische Landesregierung das Aufstellungsverfahren für einen neuen Landesentwicklungsplan eröffnet. Ein überarbeiteter Entwurf mit Stand vom 22.09.2015 ist abrufbar unter https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/01_10_2015_lep_text_zweite_beteiligung_lanuv.pdf (abgerufen am 06.07.2016).

¹⁰⁷⁷ Zur grenzüberschreitenden Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden siehe *Spiegels*, *ZaöRV* 2001, 661.

¹⁰⁷⁸ Zur Regionalplanung allgemein *Gubelt/Muckel/Stemmler*, *Bau- und Raumordnungsrecht*, S. 225 f.

lichen Verhaltensweisen verstanden.¹⁰⁷⁹ Auch staatliche Planungstätigkeiten, insbesondere raumplanerische Maßnahmen, können unter der vorgenannten Definition subsumiert werden.¹⁰⁸⁰

Bei regionalen Planungstätigkeiten werden folgerichtig regionale Ziele definiert und Wege zur Erreichung derselben festgelegt. In Nordrhein-Westfalen obliegt diese Aufgabe nach § 6 LPlIG NRW grundsätzlich den Regionalräten in den Regierungsbezirken¹⁰⁸¹ mithin staatlichen Mittelbehörden. Grundsätzlich wird in der Regionalplanung eine staatliche und nicht etwa eine kommunale Aufgabe gesehen.¹⁰⁸² Wird mit der Aufgabe der Regionalplanung anstelle der Regionalräte ein Regionalverband betraut, so stellt dies einen bemerkenswerten politischen Vorgang dar, weil mit der Regionalplanung ein zentrales, überörtliches Steuerungsinstrument¹⁰⁸³ von einer staatlichen Mittelbehörde auf eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft übergeht.¹⁰⁸⁴ Der Verband hat in einem solchen Fall einen erheblichen Zuwachs an eigener Aufgabenverantwortlichkeit zu verzeichnen,¹⁰⁸⁵ ihm kommt wesentlich größerer politischer Einfluss zu. Gleichzeitig verfügt der Verband über ein weitreichendes Steuerungsinstrument, das unmittelbare juristische Wirkung zeitigt, weil der gemeindlichen Bauleitplanung angesichts von § 1 Abs. 4 BauGB durch die Regionalplanung ein abschließend abgewogener,¹⁰⁸⁶ verbindlicher Rahmen gesetzt werden kann.¹⁰⁸⁷ „Regiona-

¹⁰⁷⁹ *Schmitt*, Bedarfsplanung, S. 312.

¹⁰⁸⁰ *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, § 46 Rn. 74.

¹⁰⁸¹ In Bayern sind nach Art. 8 Abs. 1 S. 1 BayLPlIG die regionalen Planungsverbände Träger der Regionalplanung. Von ihnen gibt es bayernweit 18, siehe <https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/regionalplaene/> (abgerufen am 06.07.2016).

¹⁰⁸² LT-Vorlage 16/2790, S. 4; *Spiegels*, ZaöRV 2001, 661 (662); Vgl. auch *Tamms*, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Raumordnung, S. 9.

¹⁰⁸³ Vgl. mit Bezug auf eine überörtliche Flächennutzungsplanung durch so genannte Verwaltungsgemeinschaften *StGH BW*, DÖV 1976, 595 (597).

¹⁰⁸⁴ *Stücke*, in: LT-Stellungnahme 16/2409, S. 2 sieht in der Zuständigkeit des Regionalverbands Ruhr für die Regionalplanung eine Systemwidrigkeit.

¹⁰⁸⁵ Vgl. LT-Plenarprotokoll 14/43, S. 4825; LT-Drs. 14/2774, S. 31.

¹⁰⁸⁶ *OVG NRW*, NVwZ-RR 2007, 442 (442); Vgl. zudem § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

¹⁰⁸⁷ Dies geschieht dadurch, dass in den Raumordnungsplänen, zu denen Regionalpläne gehören, Raumordnungsgrundsätze zu Zielen konkretisiert werden, bei denen es sich um verbindliche Vorgaben textlicher oder zeichnerischer Art handelt, vgl. *Gubelt/Muckel/Stemmler*, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 211. Die Ziele sind nach § 4 Abs. 1 ROG von allen öffentlichen Stellen zu beachten, demnach auch von Gemeinden, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG. Siehe hierzu auch *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel,

le Pläne sind als Bindeglied zwischen der örtlichen Bauleitplanung und der zentralen Landesplanung zu verstehen.¹⁰⁸⁸ Entsprechend bedeutend ist die Frage, wer sich als Träger dieser Bindegliedfunktion¹⁰⁸⁹ zwischen örtlicher und staatlicher Ebene positioniert, denn mit der Kompetenz zur Regionalplanung ist eine nicht unerhebliche Gestaltungskompetenz verbunden, deren Zuteilung auf eine bestimmte Ebene des staatsorganisatorischen Gefüges vielseitige politische Implikationen hat. Letztlich geht es um nicht weniger als die Definition staatlicher Teilräume, denen eine weitgehend unabhängige Entwicklung voneinander gestattet wird.¹⁰⁹⁰

So ist beispielsweise mit der Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den Regionalverband Ruhr¹⁰⁹¹ nicht nur die politische Aussage getroffen worden, dass in Nordrhein-Westfalen anstelle einer staatlichen Mittelbehörde eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft für die Regionalplanung zuständig sein kann, was angesichts von § 8 Abs. 4 ROG auf keine einfachrechtlichen Bedenken stößt. In bewusster Abkehr von der vorhandenen Einteilung des Landes in Regierungsbezirke¹⁰⁹² ist außerdem ein Sonderbezirk geschaffen worden, der sich unabhängig von der staatlichen Einteilung in Regierungsbezirke in eigener Verantwortung entwickeln kann.

2. Die Reichweite verfassungsunmittelbarer gemeindlicher Mitwirkungsrechte

a) Mitwirkungsrechte als Ausfluss der gemeindlichen Planungshoheit

Der Umstand, dass der gemeindlichen Bauleitplanung durch die Regionalplanung Grenzen gesetzt werden, birgt angesichts der in Art. 28 Abs. 2 GG

ROG, § 3 Rn. 87f; Ein Beispiel für eine regionalplanerische Darstellung findet sich in der Anlage zu RR-K-Drs. RR 37/2014.

¹⁰⁸⁸ Gubelt/Muckel/Stemmler, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 225.

¹⁰⁸⁹ Vgl. auch Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 130 f.

¹⁰⁹⁰ Vgl. Gubelt/Muckel/Stemmler, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 225.

¹⁰⁹¹ Siehe das Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr vom 05.06.2007, GVBl. NRW 2007, S. 212.

¹⁰⁹² Gubelt/Muckel/Stemmler, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 226 halten den Rückgriff auf die Regierungsbezirke für naheliegend, erkennen jedoch einen „gewisse[n] Nachteil“ darin, dass „der zu ordnende Lebensraum und der auf die administrativen Strukturen des 19. Jahrhunderts zugeschnittene Verwaltungsraum bisweilen nicht übereinstimmen“.

garantierten Planungshoheit¹⁰⁹³ verfassungsrechtlichen Klärungsbedarf, weil staatliche und gemeindliche Entwicklungsvorstellungen unmittelbar aufeinandertreffen.¹⁰⁹⁴ Dabei sind für die verfassungsrechtliche Bewertung der Frage, ob und in welcher Form Regionalverbände Träger der Regionalplanung sein können, nicht die Einzelheiten der konkreten Planungsinhalte und der Konkretisierungsgrad der jeweiligen Regionalplanung entscheidend. Diese können zwar gemeinhin erhebliche Gefahren für die gemeindliche Planungshoheit darstellen;¹⁰⁹⁵ dies gilt jedoch unabhängig davon, wer die jeweiligen Regionalplanungen vornimmt.

Entscheidend ist vielmehr, ob und wie Einfluss von Seiten der kommunalen Körperschaften auf die Regionalplanung genommen werden kann. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht letztlich offen gelassen, ob die gemeindliche Planungshoheit zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehört.¹⁰⁹⁶ Auch wurden Einschränkungen des Gewährleistungsumfangs der gemeindlichen Planungshoheit in der Weise vorgenommen, dass die Planungshoheit nicht in vollem Umfang und in allen ihren Erscheinungsformen zu gelten habe.¹⁰⁹⁷ Gleichwohl ist anerkannt, dass Gemeinden jedenfalls über die substanzielle Möglichkeit verfügen müssen, ihre städtebaulichen Interessen rechtzeitig und ausreichend in überörtliche, planerische Entscheidungsprozesse einzubringen.¹⁰⁹⁸

b) Anforderungen an Qualität und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte

Uneinheitlich und sprachlich häufig mehrdeutig wird jedoch beurteilt, welcher Qualität und Ausgestaltung die gemeindlichen Mitwirkungsrechte sein müssen. Teilweise wird davon ausgegangen, es müsse „eine effektive Mitwirkung der betroffenen Gemeinden gewährleistet sein.“¹⁰⁹⁹ Eine Anhörung,

¹⁰⁹³ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53, 56; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 28 Rn. 110 ff.; Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 59 ff.; Schoch, NVwZ 2012, 777.

¹⁰⁹⁴ Spangenberger, ZfBR 2003, 332 (332).

¹⁰⁹⁵ Vgl. BVerwGE 118, 181 (183 ff.); BVerwG, DÖV 1970, 387 (388); Schmidt-Eichstaedt, LKV 2010, 49 (54); Knöbl, ZfBR 2014, 331.

¹⁰⁹⁶ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 56 m.w.N., u.a. BVerfGE 56, 298 (313); 76, 107 (118 f.); Siehe auch VerfGH NRW, NVwZ 1990, 456 (457).

¹⁰⁹⁷ Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 56 m.w.N., u.a. BVerfGE 103, 332 (366).

¹⁰⁹⁸ BVerfGE 59, 216 (228); 76, 107 (122); BVerwGE 90, 329 (335); 112, 274 (289); 95, 123 (131); 118, 181 (185); Vgl. überdies Roßmüller, Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, S. 153 f.

¹⁰⁹⁹ Oebbeke, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 21 f.

eine Stellungnahme oder ein Benehmen reiche nicht aus.¹¹⁰⁰ Andere gehen davon aus, dass es im Rahmen der Regionalplanung verfassungsrechtlich nur eines prozeduralen Schutzes bedarf, der hinreichend durch „qualifizierte Beteiligungsrechte im Sinne von Anhörungsrechten“¹¹⁰¹ der Gemeinden zu gewährleisten sei.

Richtigerweise müssen für die Beantwortung dieser Frage teleologische Erwägungen ausschlaggebend sein. Die verfassungsrechtlich gesicherte Einbindung der Gemeinde in überörtliche Planungsprozesse verfolgt das Ziel, die Gemeinde davor zu bewahren, zum bloßen Objekt einer höherstufigen Gesamtplanung degradiert zu werden.¹¹⁰² Demgegenüber ist ein legitimes staatliches Interesse nach effektiver überörtlicher Raumordnung und staatlicher Koordination¹¹⁰³ anzuerkennen,¹¹⁰⁴ das im Übrigen angesichts der Zunahme räumlicher Verflechtungen im Zuge fortschreitender Globalisierungstendenzen eher größer denn kleiner zu werden scheint.¹¹⁰⁵

Aus dieser Konfliktsituation, die abstrakt-generell nicht auflösbar ist, ergibt sich, dass verfassungsrechtlich jedenfalls nicht gefordert sein kann, dass regionalplanerische Festsetzungen stets im Einvernehmen mit der Gemeinde getroffen werden müssen, denn dies liefe schlussendlich darauf hinaus, das staatliche Interesse an einer effektiven Raumordnung der gemeindlichen Planungshoheit vollständig unterzuordnen. Nicht nur ein Abwägungsfehler, ja eine Abwägungsverweigerung wäre hierin zu sehen. Vor allem wäre der bundesverfassungsgerichtlichen Erkenntnis, dass die gemeindliche Planungshoheit aufgrund ihrer notwendigerweise gegebenen Einbettung in überörtliche Zusammenhänge nicht in vollem Umfang und in allen Erscheinungsformen gelten kann,¹¹⁰⁶ nicht Genüge getan. Es ist daher nicht per se verfassungsrechtlich problematisch, wenn regionalplanerische Entscheidungen trotz eines entgegenstehenden gemeindlichen Willens Verbindlichkeit beanspruchen. Eine Degradierung der Gemeinde zum Objekt staatlicher Gesamtplanung ist darin jedenfalls nicht ohne Weiteres zu sehen,

¹¹⁰⁰ Oebbecke, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 22.

¹¹⁰¹ LT-Vorlage 16/2790, S. 3.

¹¹⁰² BVerwG, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, NVwZ 2002, 869 (871).

¹¹⁰³ Vgl. *Nouvortne*, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), *Raumordnung*, S. 59.

¹¹⁰⁴ *VerfGH NRW*, NVwZ 1990, 456 (457).

¹¹⁰⁵ *Spangenberger*, ZfBR 2003, 332 (332); *Gubelt/Muckel/Stemmler*, *Bau- und Raumordnungsrecht*, S. 217 sehen einen „Bedeutungszuwachs der Ziele der Raumordnung“.

¹¹⁰⁶ *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 56 m.w.N., u.a. BVerfGE 103, 332 (366).

denn der verfassungsrechtlich auch aus anderen Zusammenhängen¹¹⁰⁷ hinlänglich bekannten Argumentationsfigur der Degradierung zum Objekt wurde bisweilen noch nicht die Aussage entnommen, dass jedwedes einseitig-autoritative Setzen von Rechtsfolgen zum Verlust der Subjektsqualität führt.

Probleme ergeben sich freilich dann, wenn der Gemeinde von vornherein keine Möglichkeit offensteht, ihre eigenen planerischen Vorstellungen in die überörtliche Planung einzubringen. In einem solchen Fall ist dann nicht nur eine konkrete regionalplanerische Entscheidung, die der gemeindlichen Bauleitplanung zu enge Grenzen setzt,¹¹⁰⁸ aus verfassungsrechtlichen Gründen angreifbar. Schon die Konzeption des Verfahrens ist mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren, da – in etwa ähnlich zum so genannten Grundrechtsschutz durch Verfahren¹¹⁰⁹ – kein hinreichender Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch ein entsprechendes Verfahren besteht.¹¹¹⁰

Einem verfassungsrechtlich geforderten Verfahrensschutz ist jedoch bereits dann Genüge getan, wenn der von der überörtlichen Planung berührten Gemeinde eine verfahrensrechtlich gesicherte Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Belange zu formulieren. Freilich müssen diese vom überörtlichen Planungsträger nicht nur gehört,¹¹¹¹ sondern inhaltlich gewürdigt werden, damit ein Eingang in den Entscheidungsprozess gesichert ist.¹¹¹² Eine darüber hinausgehende, einfachrechtliche Möglichkeit der Verfahrensbeteiligung ist unter Umständen rechtspolitisch wünschenswert, jedoch nicht verfassungsrechtlich geboten. Dies folgt allein daraus, dass der Gemeinde gegen regionalplanerische Maßnahmen mit Außenwirkung der Rechtsweg offen steht.¹¹¹³ Für eine vorgeschaltete, präventive gemeindliche Recht- und Zweckmäßigkeitkontrolle, die über Anhörungsrechte hinausgeht, existiert schlicht kein Begründungsansatz.¹¹¹⁴

¹¹⁰⁷ Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 1 Rn. 36 ff.

¹¹⁰⁸ Vgl. BVerwGE 118, 181 (185 f.).

¹¹⁰⁹ Vgl. BVerfGE 35, 79; 49, 220; 52, 380; 53, 30; Siehe auch *Dolde*, NVwZ 1982, 65.

¹¹¹⁰ Einen ähnlichen Vergleich zieht *Roßmüller*, Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, S. 151.

¹¹¹¹ Zu verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gehörs im Verwaltungsverfahren siehe *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 103 Rn. 62 ff.

¹¹¹² Vgl. LT-Vorlage 16/2790, S. 3.

¹¹¹³ Zum Rechtsschutz der Gemeinde gegen Raumordnungspläne vgl. *Gubelt/Muckel/Stemmler*, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 214 ff.

¹¹¹⁴ Die Notwendigkeit einer solchen präventiven Recht- und Zweckmäßigkeitkontrolle ergibt sich auch nicht aus einem denkbaren *Gebot des gemeindefreundlichen Verhaltens*.

c) Anforderungen an die Legitimation des Regionalplanungsträgers

Eine spezielle Form der gemeindlichen Partizipation an überörtlichen Planungsvorhaben wird zuweilen darin erblickt, dass der Legitimation des Regionalplanungsträgers Bedeutung zugemessen wird. Gemeint ist, dass bei dem als Kollegialorgan institutionalisierten Regionalplanungsträger¹¹¹⁵ aufgrund der Rückanbindung seiner Mitglieder an ihre jeweiligen Herkunftskommunen das geforderte gemeindliche Mitwirkungsrecht sichergestellt sein soll. Mit anderen Worten: Sind die Mitgliedskommunen diejenigen, die Vertreter in den als Kollegialorgan organisierten Regionalplanungsträger wählen, so sollen damit gemeindliche Mitwirkungsrechte und damit Ausflüsse der Planungshoheit gesichert sein.¹¹¹⁶

Für Gebilde interkommunaler Zusammenarbeit wie dem Regionalverband Ruhr würde es ein verfassungsrechtliches Problem darstellen, wenn die gemeindliche Mitwirkung an der Regionalplanung nur durch eine Entsendung kommunaler Vertreter in den als Kollegialorgan agierenden Regionalplanungsträger sichergestellt werden könnte, denn entweder dürfte in einem solchen Fall die Regionalplanung nicht dem Vertretungsorgan – beispielsweise einer Verbandsversammlung – obliegen oder dieses dürfte nicht unmittelbar von der Bevölkerung, sondern müsste mittelbar, also durch die Mitgliedskommunen gewählt sein. Für den Regionalverband Ruhr ist jedoch genau die vorgenannte, vermeintlich verfassungsrechtlich problematische Konstellation vorgesehen: Die Verbandsversammlung ist nach § 6 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW Träger der Regionalplanung und wird gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW ab dem Jahr 2020 in unmittelbarer Wahl von den im Verbandsgebiet lebenden Bürgern gewählt. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden dann nicht mehr Vertreter der Mitgliedskörperschaften, sondern Vertreter der im Verbandsgebiet lebenden Bürger sein.¹¹¹⁷

Ein solches – rechtsdogmatisch nicht begründbares – Gebot statuiert keinen eigenständigen rechtlichen Maßstab, vgl. dazu VerfGH NRW, Urt. v. 23.03.2010, Az.: VerfGH 29/08, S. 35; *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 56; Vgl. zudem *Roßmüller*, Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, S. 167 ff.

¹¹¹⁵ Vgl. § 6 LPIG NRW.

¹¹¹⁶ Vgl. LT-Ausschussprotokoll, 16/781, S. 8.

¹¹¹⁷ Da die Wahl der Verbandsversammlung nach § 10 Abs. 2 S. 1 RVRG NRW zudem nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nach Listenvorschlägen zu wählen ist, ist zu erwarten, dass keine gleichmäßige Repräsentation der Regionen in der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr mehr stattfinden wird und es ggf. sogar Mitgliedskörperschaften geben wird, die über kein aus ihrem Gebiet stammendes Mitglied der Verbandsversammlung verfügen werden. Doch selbst wenn ein gleichmäßiger regionaler Proporz

Für die verfassungsrechtliche Bewertung, ob die Mitglieder des kollegialorganschaftlich organisierten Regionalplanungsträgers einer kommunalen Rückanbindung bedürfen, ist es zunächst hilfreich, sich das aktuelle nordrhein-westfälische Modell der Zusammensetzung der Regionalplanungsträger vor Augen zu führen und dasselbe einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Aus § 8 Abs. 4 ROG ergibt sich, dass von Seiten des Landesgesetzgebers grundsätzlich zwischen zwei Varianten einer Konstruktion der Regionalplanungsträgerschaft ausgewählt werden kann.¹¹¹⁸ Denkbar sind einerseits regionale Planungsgemeinschaften, die sich aus den Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammensetzen¹¹¹⁹ und andererseits staatliche Planungsstellen,¹¹²⁰ wobei festzuhalten ist, dass die vorgenannten Varianten einfachrechtlich vorgegeben sind, jedoch keinesfalls die einzigen verfassungsrechtlich zulässigen Modelle darstellen. Nordrhein-Westfalen hatte sich dafür entschieden, staatliche Planungsstellen – und zwar die Bezirksregierungen – mit der Aufgabe der Regionalplanung zu betrauen. Durch den Umstand, dass dem Regionalverband Ruhr für sein Verbandsgebiet seit 2009 die Regionalplanung obliegt,¹¹²¹ hat Nordrhein-Westfalen nunmehr jedoch ein Mischsystem, das beide aus § 8 Abs. 4 ROG zu extrahierenden Varianten zu kombinieren versucht. Einerseits sind Selbstverwaltungsträger (der Regionalverband Ruhr für das Ruhrgebiet) und andererseits staatliche Behörden (die jeweiligen Bezirksregierungen außerhalb des Ruhrgebiets) für die Regionalplanung zuständig.

Sind staatliche Behörden für die Regionalplanung zuständig, so wird teilweise davon ausgegangen, dass die Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG eine Kompensation¹¹²² in der Form erforderlich mache, dass die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände über ein Kollegialorgan mit von ihnen entsandten Vertretern – ähnlich einem Vertretungsorgan einer Selbst-

(z.B. aufgrund innerparteilicher Absprachen) erreicht würde, wäre dieser nicht Rechtsfolge der Wahlrechtsregelung aus § 10 Abs. 2 RVRG NRW, sondern allenfalls glücklicher Zufall.

¹¹¹⁸ Gubelt/Muckel/Stemmler, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 225.

¹¹¹⁹ Dies können eigens dafür geschaffene Planungsverbände wie in Bayern sein. In Nordrhein-Westfalen würden jedoch auch die Landschaftsverbände für diese Aufgabe in Betracht kommen.

¹¹²⁰ Gubelt/Muckel/Stemmler, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 225.

¹¹²¹ Siehe das *Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr* vom 05.06.2007, GVBl. NRW 2007, S. 212.

¹¹²² Zur kommunalen Mitwirkung als Akt der Kompensation vgl. Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 62.

verwaltungskörperschaft – beteiligt werden müssten,¹¹²³ weil wegen der fehlenden Zuständigkeit eines kommunalen Selbstverwaltungsträgers sonst kein kommunaler Einfluss auf die Planung geltend gemacht werden könne. Die nordrhein-westfälische Rechtslage scheint einer solchen Argumentation vordergründig zu folgen, denn § 6 LPlG NRW ordnet für den Fall, dass eine Bezirksregierung für die Regionalplanung verantwortlich zeichnet, die Einrichtung von Regionalräten an.

Die Annahme, dass über das nordrhein-westfälische Modell der Regionalräte eine effektive kommunale Mitwirkung an der Regionalplanung sichergestellt werden könne und in der Rückanbindung der Mitglieder des Regionalrats die einzige Möglichkeit zur Sicherstellung der gemeindlichen Planungshoheit gesehen werden kann, geht jedoch aus den verschiedensten Gründen fehl.

Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, dass die Mitwirkung über Regionalräte politischen und weniger verwaltungsverfahrensrechtlichen Charakter¹¹²⁴ aufweist, sodass die politische Integrationsfunktion gegenüber der eigentlichen Beratungsfunktion im Vordergrund steht.¹¹²⁵

Doch ist generell zu konstatieren, dass gerade unter Repräsentationsgesichtspunkten die Mitwirkung in einem Kollegialorgan eine in erster Linie demokratiethoretische, weniger eine tatsächlich wirksame Form der Partizipation darstellt. So können Vertreter einer Gemeinde, die der Auffassung sind, dass eine Maßnahme der Regionalplanung ihre Herkunftsgemeinde in ihrer Planungshoheit verletzt, ohne Weiteres überstimmt werden, wenn die einfache Mehrheit¹¹²⁶ der anwesenden Mitglieder des als Kollegialorgan organisierten Regionalrats die Bedenken der betroffenen Gemeindevertreter nicht teilt.¹¹²⁷ Weiterhin ist jedenfalls für das nordrhein-westfälische Modell anzumerken, dass die von den Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählten Mitglieder der Regionalräte nach § 7 Abs. 1 LPlG NRW nur zwei Drittel der gesamten Regionalratsmitglieder ausmachen. Immerhin ein Drittel der Regionalratsmitglieder besteht nämlich aus Personen, die über

¹¹²³ LT-Ausschussprotokoll, 16/781, S. 8, 22; A.A. LT-Vorlage 16/2790, S. 3 f.; Offenlassend *Gubelt/Muckel/Stemmler*, Bau- und Raumordnungsrecht, S. 225.

¹¹²⁴ *Roters*, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 75.

¹¹²⁵ Vgl. *Roters*, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 75 m.w.N., u.a. *Brohm*, FS Forsthoff, S. 41.

¹¹²⁶ Vgl. exemplarisch § 17 der Geschäftsordnung des Regionalrats bei der Bezirksregierung Köln.

¹¹²⁷ Vgl. *StGH BW*, DÖV 1976, 595 (597).

Reservelisten der Parteien und Wählergruppen berufen werden¹¹²⁸ und insofern genauso wenig wie die künftigen Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr als Vertreter der Mitgliedskörperschaften eingeordnet werden können. Hinzu kommt, dass die Mitglieder des Regionalrats nach § 11 Abs. 1 LPIG NRW an Aufträge nicht gebunden sind und daher keine Weisungen durch die sie entsendenden Mitgliedskörperschaften entgegennehmen müssen.¹¹²⁹ Es ist daher gar nicht sichergestellt, dass von Seiten der Regionalratsmitglieder stets die Interessen der sie entsendenden Mitgliedskörperschaft wahrgenommen werden. Sähe man in der Rückanbindung der Regionalratsmitglieder an ihre Mitgliedskörperschaft eine Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung, so wäre diese nach alledem äußerst lückenhaft, ja im Ergebnis unbrauchbar realisiert.¹¹³⁰

Aus dem Umstand, dass die in Nordrhein-Westfalen praktizierte Form der Mitwirkung der Gemeinden und Gemeindeverbände über den Regionalrat eine wirksame Sicherung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht zustande zu bringen vermag, lässt sich freilich nicht ziehen, dass eine Rückanbindung des kollegialorganschaftlich organisierten Regionalplanungsträgers an die kommunale Ebene nicht von Art. 28 Abs. 2 GG gefordert wäre. Die aktuelle Rechtslage könnte allenfalls ein Indiz dafür sein. Andere überzeugende Gesichtspunkte sprechen jedoch dafür, aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung keine spezifizierten Anforderungen an die Legitimation des Regionalplanungsträgers zu stellen.

¹¹²⁸ Siehe § 7 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 9 LPIG NRW.

¹¹²⁹ So auch *Beckmann*, Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats gegen Einwendungen der Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW – Rechtsgutachten im Auftrag des Regionalrats Arnsberg, S. 10; Vor dem Hintergrund von § 113 Abs. 1 GO NRW kann man dies jedoch auch anders sehen, wenn man im Regionalrat ein *entsprechendes Organ von juristischen Personen* (§ 113 Abs. 1 GO NRW) erblickt. Letztlich fehlt an dieser Stelle eine klare Systematik, die eine Einordnung des Regionalrats in das staatsorganisationsrechtliche Gefüge ermöglichte (vgl. das Schreiben des Regionalrats Arnsberg vom 28.09.2015 an die nordrhein-westfälische Staatskanzlei, das als Anhang I der Niederschrift über die Sitzung des Regionalrates Arnsberg am 24.09.2015 in Burbach unter folgendem Link zu finden ist: http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalrat_arnsberg/t-agesordnungen/2015/15_12_08/top_01.pdf (abgerufen am 11.07.2016)).

¹¹³⁰ Dies wäre selbst dann der Fall, wenn man ein Weisungsrecht der Mitgliedskörperschaft gegenüber dem entsandten Regionalratsmitglied annähme: Erteilte Weisungen entfalten nur im Innenverhältnis Wirksamkeit (*Kotzea/Held*, in: PdK NRW GO, § 113.8.2.), sodass eine Gemeinde die Wirksamkeit eines regionalplanerischen Beschlusses mit Hinweis auf den selbst entsandten *falsus procurator* nicht in Zweifel ziehen könnte.

Immerhin proklamiert das Bundesverwaltungsgericht in Fällen, in denen eine überörtliche Planung mit Auswirkungen auf den örtlichen Bereich der Gemeinde in Rede steht, nur ein allgemeines „Recht auf Beteiligung an einem Verfahren“.¹¹³¹ Die Behörde, der überörtliche Planungskompetenzen gesetzlich zugewiesen seien, dürfe „nicht ohne jede Einschaltung der Gemeinden für den örtlichen Bereich“¹¹³² Planungen vornehmen. Den Gemeinden stehe ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren¹¹³³ zu, das so ausgestaltet sein müsse, dass Gemeinden von überörtlichen Planungsentscheidungen oder -maßnahmen nicht überrascht würden.¹¹³⁴ Es bestehe ein Recht auf Mitwirkung, insbesondere das Recht zur Stellungnahme und zur Geltendmachung von Gegengründen, deren Stichhaltigkeit im Einzelfall ernsthaft geprüft werden müsse.¹¹³⁵ Aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ergebe sich zudem eine staatliche Pflicht zur Aufklärung und Information der Gemeinde über die Einzelheiten der regionalplanerischen Überlegungen und Maßnahmen.¹¹³⁶

Allein das OVG Lüneburg wird etwas konkreter. Es entnimmt Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur die Pflicht, die Träger der örtlichen Planung bzw. der Kreisentwicklungsplanung¹¹³⁷ zu unterrichten. Gemeinden und Gemeindeverbände seien darüber hinaus an dem „Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Trägers der überörtlichen Planung“¹¹³⁸ zu beteiligen. Diese scheinbar für eine im weitesten Sinne parlamentsähnliche und kollegialorganschaftliche Mitwirkung sprechende Formulierung wird vom OVG Lüneburg jedoch gleich wieder relativiert, indem ausgeführt wird, dass die Beteiligung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Trägers der überörtlichen Planung in der Weise stattzufinden habe, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden „Gelegenheit zu geben ist, ihre aus den Belangen ihres Gebietes (...) hergeleiteten Bedenken gegen die überörtliche Planung rechtzeitig und ausreichend geltend zu machen.“¹¹³⁹ Entscheidend ist insoweit nicht die Form der Mitwirkung, sondern ihre Effektivität.

¹¹³¹ BVerwG, DVBl. 1969, 362 (362).

¹¹³² BVerwG, DVBl. 1969, 362 (363).

¹¹³³ Vgl. grundlegend *Löher*, Das Verwaltungsverfahren im Spannungsfeld zwischen Gewährleistungsauftrag und Beschleunigungsbestreben.

¹¹³⁴ BVerwG, DVBl. 1969, 362 (364).

¹¹³⁵ BVerwG, DVBl. 1969, 362 (364) m.w.N., u.a. *Scholtissek*, DVBl. 1968, 825 (830).

¹¹³⁶ BVerwG, DVBl. 1969, 362 (364).

¹¹³⁷ Vgl. zu Begriff, Anwendung und Verbreitung der Kreisentwicklungsplanung *Schmidt-Eichstaedt*, DÖV 1975, 552.

¹¹³⁸ OVG Lüneburg, NJW 1974, 821 (821).

¹¹³⁹ OVG Lüneburg, NJW 1974, 821 (821).

Selbstredend muss es verfassungsrechtlich zwar *eine* Form der Mitwirkung geben. Eine *bestimmte* Form wird von Art. 28 Abs. 2 GG hingegen nicht vorgegeben, sodass auch keine Anforderungen an die Legitimation des Regionalplanungsträgers gestellt werden können, wenn andere Formen der Mitwirkung gegeben sind.

Dem widerspricht auch nicht der in der Literatur zurecht aufgeführte Befund, dass die Regionalplanung aufgrund ihrer Bindegliedfunktion zwischen staatlicher und kommunaler Ebene für eine Organisation prädestiniert ist, in der sich „staatliche und kommunale Planungsverantwortung verbinden“.¹¹⁴⁰ Denn auch wenn aus diesem Gesichtspunkt eine kondominiale Trägerschaft der Regionalplanung begründbar ist,¹¹⁴¹ so ist aus kommunaler Perspektive und zur Sicherung¹¹⁴² der kommunalen Selbstverwaltung doch nur entscheidend, dass den von der Judikative entwickelten Mitwirkungsrechten effektiv entsprochen wird. Aus Art. 28 Abs. 2 GG lässt sich daher ein Anspruch auf bestimmte Formen der Mitwirkung nicht entwickeln.

3. Schlussfolgerung

Die Übertragung der Regionalplanung auf regionalverbandliche Strukturen ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich. Dies gilt auch dann, wenn das zur Regionalplanungsbehörde gemachte regionalverbandliche Vertretungsorgan über keine direkte oder indirekte, juristische oder demokratietheoretische Rückkopplung an die kommunale Ebene verfügt,¹¹⁴³ sofern in der Sache sichergestellt ist, dass von der Regionalplanung betroffene kommunale Körperschaften für ihre Anliegen substantielles Gehör beim überörtlichen Planungsträger finden.

¹¹⁴⁰ Weber, DÖV 1963, 785 (787).

¹¹⁴¹ Vgl. die Ausführungen von Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 133 ff.

¹¹⁴² Denkbar ist es auch, in der Einbeziehung der Gemeinden in überörtliche Entscheidungszusammenhänge eine Gefahr für die kommunale Eigenständigkeit zu sehen. Lesenswerte Überlegungen wurden hierzu dargestellt von Pappermann, JuS 1972, 689 (690).

¹¹⁴³ Vgl. hierzu auch Wickel, DÖV 2001, 837 (841 f.).

III. Zur Konnexitätsrelevanz interkommunaler Zusammenarbeit

1. Konfliktlinien

Fragen der Verteilung finanzieller Mittel spielen in politischen Zusammenhängen eine herausragende Rolle. Ohne an dieser Stelle auf alle Wirkungen eingehen zu können, die Politik und Geld aufeinander haben,¹¹⁴⁴ so ist doch festzuhalten, dass sich Geld neben positivem Recht als mindestens gleich effektives, wenn auch nicht gleichwertiges¹¹⁴⁵ Steuerungsmittel etabliert hat.¹¹⁴⁶ Es verwundert daher nicht, dass das politische Ringen um finanzielle Mittel nicht nur zwischen dem Staat und seinen Bürgern, sondern insbesondere auch innerhalb des staatlichen Organisationsgefüges stattfindet, denn die „Verteilung staatlicher Finanzmittel ist immer auch ein Stück Verteilung politischer Macht.“¹¹⁴⁷ Sind Kommunen hieran beteiligt, so ist zu beachten, dass ihnen im staatlichen Gefüge durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eine gegenüber anderen staatlichen Stellen deutlich höhere Subjektsqualität¹¹⁴⁸ zukommt. Kommunen haben daher ein eigenes Interesse an finanzieller Leistungsfähigkeit,¹¹⁴⁹ da sie im Gegensatz zu anderen Stellen wie mittleren oder unteren staatlichen Behörden vergleichsweise autonom über den Einsatz eigener Geldressourcen entscheiden können und insoweit über eigene Steuerungskompetenzen verfügen.

Wie in beinahe allen politischen Fragen ist daher auch bei der gesetzlichen Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit nicht an der Frage vorbeizukommen, wer die Kosten derselben zu tragen hat. Die in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsprinzipien normieren hierbei im Grundsatz, dass eine vom Land den Kommunen auferlegte Verpflichtung,

¹¹⁴⁴ Vgl. hierzu grundlegend *Depenheuer*, Politik und Geld, S. 25 ff.

¹¹⁴⁵ Auswirkungen von Geldzahlungen im politischen Prozess beschreibt *Depenheuer*, Politik und Geld, S. 31.

¹¹⁴⁶ Vgl. *Kaufmann*, Sozialpolitik und Sozialstaat, S. 54, der in der Sozialpolitik eine faktische Steuerung durch Recht und Geld erkennt; Vgl. ebenfalls *Braun*, Die politische Steuerung der Wissenschaft, S. 39, der in Recht und Geld die Steuerungsmedien der Politik sieht. Ähnlich auch *Wallerath*, DÖV 2011, 289 (290).

¹¹⁴⁷ *Roßmüller*, Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, S. 1 m.w.N., u.a. *Birk/Inhester*, DVBl. 1993, 1281 (1287).

¹¹⁴⁸ *Nierhaus*, LKV 2005, 1 (3).

¹¹⁴⁹ Vgl. *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 82 ff.

eine bestimmte Aufgabe zu übernehmen, eine mehr oder weniger bestimmte finanzielle Ausgleichsleistung von Seiten des Landes zur Folge haben muss.

Über Auslegung und Reichweite dieser staatlichen Geldzahlungspflicht besteht jedoch insbesondere in Nordrhein-Westfalen zwischen Kommunen und Land fortwährende Uneinigkeit.¹¹⁵⁰ Ob ein Gesetz nach Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW konnexitätsrelevant ist, wird mittlerweile in beinahe jeder Beratung über bedeutende Gesetzesvorhaben thematisiert. In Gesetzesentwürfen, die im nordrhein-westfälischen Landtag von der Landesregierung eingebracht werden, ist gemäß § 36 Abs. 1 i.V.m. Anlage 3 GGO NRW nach den Ausführungen über Problem, Lösung, Alternativen, Kosten und Zuständigkeit ein Extrapunkt einzufügen, der mit *Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände* überschrieben ist.¹¹⁵¹ Hier müssen, bevor ein Gesetz überhaupt eingebracht werden kann, vorab die Auswirkungen eines möglichen Erlasses auf die kommunale Finanzlage und insofern auch Erwägungen zur Konnexität dargestellt werden. §§ 9 f. KonnexAG NRW normieren überdies Vorschriften für Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Landtags. Aus diesen Verfahrensregulierungen wird also deutlich, dass Fragen der Konnexität erhöhte Relevanz beigemessen wird. Auch in Gesetzgebungsverfahren, die sich mit der Bildung von Strukturen interkommunaler Zusammenarbeit befassen, haben Fragen der Konnexität in der jüngsten Vergangenheit eine erhebliche Rolle gespielt.¹¹⁵²

2. Keine Konnexität bei freiwilliger Zusammenarbeit

Unstrittig dürfte freilich sein, dass freiwillige Formen interkommunaler Zusammenarbeit keine konnexitätsrelevanten Vorgänge darstellen, denn hier fehlt es bereits an einer nach Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW erforderlichen Aufgabenverpflichtung.¹¹⁵³ So ist es eingängig und in der Sache logisch, dass das Land für Kosten, die Gemeinden und Gemeindeverbänden entstehen, nicht aufzukommen braucht, wenn dem kostenträchtigen Handeln ein

¹¹⁵⁰ Schoch, DVBl. 2016, 1007 (1007); Vgl. überdies nur Höfling/Engels, NWVBl. 2014, 1; Kluth, LKV 2009, 337 (337); Schink, NWVBl. 2005, 85 (88).

¹¹⁵¹ Vgl. beispielhaft LT-Drs. 16/12366, S. 4.

¹¹⁵² Vgl. LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 6, 8, 22, 32 f., 38 ff., 45, 48 f.; LT-Stellungnahme 16/2424, S. 4 f.; LT-Vorlage 16/2790, S. 8.

¹¹⁵³ So auch Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung, S. 133 sowie Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 42.

eigener, genuin kommunaler Entschluss zugrunde liegt.¹¹⁵⁴ Viel spricht angesichts des kommunalen Gleichbehandlungsgebots sogar dafür, dass das Land in solchen Fällen verpflichtet ist, Kostenübernahmen gleich in welcher Form zu unterlassen.¹¹⁵⁵

Klärungsbedürftig ist derweil, wann überhaupt von einer freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit gesprochen werden kann. Jüngere Gesetzgebungsverfahren wie beispielsweise das *Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen*¹¹⁵⁶ oder das *Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr*¹¹⁵⁷ haben gezeigt, dass zwischen juristischer Form und politischer Kommunikation einer staatlichen Maßnahme bisweilen ein erheblicher Unterschied bestehen kann. So handelt es sich sowohl bei der Städteregion Aachen als auch beim Regionalverband Ruhr um sondergesetzliche, autoritativ angeordnete Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, die jedoch ausweislich der Unterlagen des Gesetzgebungsverfahrens nicht auf durchgängige politische Ablehnung der betroffenen Mitgliedskörperschaften gestoßen sind.¹¹⁵⁸ Zu fragen ist daher, ob die politische Zustimmung zu einer autoritativen Kooperationsanordnung das Verpflichtungsmoment aus Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW derogiert.

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage muss zunächst die Feststellung sein, dass Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW eine unmittelbare verfassungsrechtliche Rechtspflicht des Landes statuiert.¹¹⁵⁹ Als solche ist die Einstandspflicht des Landes grundsätzlicher Natur und von äußeren Einflüssen wie kommunalen Willensbildungsprozessen unabhängig. Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW hat zwar auch die Funktion einer Schutzvorschrift für Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese Schutzfunktion wird jedoch gerade dadurch erreicht, dass den betroffenen Körperschaften nicht etwa ein disponibler Abwehranspruch gegen die Aufbürdung einer neuen Aufgabe eingeräumt wird, sondern dass die landesseitige Aufgabenübertragung in ein

¹¹⁵⁴ Andernfalls würden Kooperationsverträge zu Lasten Dritter (nämlich zu Lasten des Landes) möglich.

¹¹⁵⁵ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173 führt überzeugend aus, dass das kommunale Gleichbehandlungsgebot gerade auch im Zusammenhang mit staatlichen Leistungen Auswirkungen entfaltet.

¹¹⁵⁶ GVBl. NRW 2008, S. 159.

¹¹⁵⁷ GVBl. NRW 2015, S. 436.

¹¹⁵⁸ LT-Drs. 14/5556, S. 1; Weniger deutlich indes LT-Drs. 16/5485, S. 1 f.; Siehe jedoch die sehr kritische Haltung des Kreises Wesel in LT-Stellungnahme 16/2411, welche insbesondere von einigen, dem Kreis Wesel angehörigen Gemeinden forciert wurde.

¹¹⁵⁹ *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 53.

Konditionalverhältnis¹¹⁶⁰ zum gleichzeitigen finanziellen Entstehen des Landes gebracht wird.¹¹⁶¹ Damit ist das Land und nicht die kommunale Körperschaft Adressat der Konnexitätsverpflichtung. Wirksamkeit kann diese verfassungsunmittelbare Verpflichtung jedoch nur erlangen, wenn sie nicht Tauschobjekt eines politischen Handels zwischen Land und Kommunen sein kann.

Politische Freiwilligkeit ist eben nicht rechtliche Freiwilligkeit.¹¹⁶² So verliert ein belastender Verwaltungsakt auch nicht deshalb seine belastende Wirkung, weil sein Adressat mit der gegen ihn gerichteten Rechtswirkung zufälligerweise einverstanden ist. Diese Überlegung hat in der vorliegenden Konstellation insbesondere deshalb Geltung zu beanspruchen, weil es dem Staat ohne Weiteres möglich wäre, einem Kooperationsansinnen mit dem Hinweis auf vorhandene Formen freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit zu begegnen. Im nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sind jedenfalls mannigfaltige Kooperationsformen vorgesehen.¹¹⁶³ Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht auch nichts dagegen, diese Formen um weitere, ggf. politisch schlagkräftigere Modelle zu erweitern, die in der Lage wären, regionale Kooperation aus kommunaler Initiative integrativ voranzutreiben. Letztlich entscheidet sich der Landesgesetzgeber in Fällen, in denen er sondergesetzliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit autoritativ anordnet, bewusst gegen rechtliche Ermöglichkeiten und für rechtliche Verpflichtungen. Nimmt man die Prämisse der verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzipien ernst, dass diese den Grundsatz der Folgenföhlbarkeit¹¹⁶⁴ konstituieren sollen, dann führt kein Weg daran vorbei, einer politisch erklärten Zustimmung

¹¹⁶⁰ Vgl. Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW („... , wenn dabei gleichzeitig...“).

¹¹⁶¹ Gemeint ist gleichwohl kein Junktim, wohl aber das Erfordernis eines unmittelbaren sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs zwischen Aufgabenübertragung und Mehrbelastungsausgleich, vgl. *Engels*, *VerwArch* 102 (2011), 285 (294) sowie *Höfling/Engels*, *NWVBl.* 2014, 1 (8).

¹¹⁶² Rechtliche Freiwilligkeit wäre allenfalls anzunehmen, wenn ein rechtlich fassbarer und individualisierter Zustimmungsvorbehalt mit entsprechender, schnell wirksamer Widerrufsmöglichkeit in der Aufgabenübertragung angelegt ist. Sodann könnte mit *Jäger*, *Der Tatbestand der Konnexitätsregelung*, S. 135, eine Konnexitätsrelevanz zu verneinen sein.

¹¹⁶³ Selbstredend trifft diese Feststellung auch auf die Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit bzw. Zusammenarbeit anderer Bundesländer zu.

¹¹⁶⁴ *Schwarz*, *NWVBl.* 2013, 81 (83) m.w.N., u.a. *Schmidt-Äßmann*, in: Henneke, *Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht*, S. 128.

der kommunalen Körperschaften zu einer staatlichen Kooperationsanordnung für die Frage der Konnexitätsrelevanz keine Bedeutung beizumessen.

Eine freiwillige interkommunale Zusammenarbeit liegt demnach nur vor, wenn über Schaffung und Fortbestand des Kooperationsgebildes von Seiten der kooperationswilligen Körperschaften rechtlich selbstständig entschieden werden kann. Nur dann kann gesichert davon ausgegangen werden, dass kein konnexitätsrelevanter Vorgang vorliegt.

3. Mögliche Konnexität bei autoritativ angeordneter Zusammenarbeit

Anders und verfassungsrechtlich problematisch stellt sich die Situation jedoch dar, wenn autoritativ angeordnete interkommunale Zusammenarbeit in Rede steht. Wird diese durch Gesetz oder Rechtsverordnung geschaffen, ist ein potenziell konnexitätsrelevanter Vorgang gegeben. Von einer freiwilligen Schaffung der Kooperation durch die Mitgliedskörperschaften kann dann keine Rede sein.

Die konnexitätsrelevante *Aufgabe*, die Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW fordert, kann sodann bereits in der einfachen Mitgliedschaft in einem Gebilde interkommunaler Zusammenarbeit gesehen werden. Außerdem können sich die gesetzlich angeordneten Verbandsaufgaben als mittelbare Aufgabenübertragungen herausstellen, sodass auch für diese Konnexitätsrelevanz bestehen kann.¹¹⁶⁵

a) Die Mitgliedschaft in einem Gebilde interkommunaler Kooperation als Anknüpfungspunkt

Die Mitgliedschaft in einem Gebilde interkommunaler Zusammenarbeit kann für sich genommen bereits eine landesseitige, finanzielle Einstandspflicht auslösen. Notwendig ist dafür jedoch, dass in der verpflichtenden Mitgliedschaft eine *Aufgabenübertragung* im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW gesehen werden kann.

Vordergründig scheint dies fernliegend zu sein. Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW lässt insbesondere aufgrund der Formulierung von Satz 1 in der Tat vermuten, dass nur dann Konnexitätsrelevanz gegeben sein soll, wenn aufgrund einer Kompetenzverlagerung auf die kommunale Ebene eine Selbstentlastung¹¹⁶⁶ des Landes stattfindet. Auch die Gesetzesgenese scheint dafür zu sprechen. Führt man sich nämlich die initiativen Entwürfe und insbesondere die in den Problembeschreibungen skizzierten Gesichtspunkte

¹¹⁶⁵ Oebbecke, in: LT-Stellungnahme 16/2424, S. 4.

¹¹⁶⁶ Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 37.

vor Augen, die zur Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips in die nordrhein-westfälische Landesverfassung geführt haben, so ist zu erkennen, dass vor allem in „Aufgabenumwälzungen“¹¹⁶⁷ und in der „Verschiebung geldintensiver Aufgaben zu Lasten der Kommunen“¹¹⁶⁸ Zustände erblickt wurden, die es gesetzgeberisch zu lösen galt.¹¹⁶⁹ Auch im Schrifttum wurde hierin eine zuvörderst anzugehende Problematik erblickt.¹¹⁷⁰

Eine Einschränkung der Konnexität auf nur diese Fälle kann gleichwohl nicht überzeugen. So weist *Engelken* zutreffend darauf hin, dass sich dem Wort *Übertragen* als Begriff der Rechtssprache nicht entnehmen lässt, dass die in Rede stehende Aufgabe dem verpflichtenden Gesetzgeber vorher selbst obliegen haben muss.¹¹⁷¹ Ausgehend vom Schutzzweck des Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW, der ein „fiskalisches Verursacherprinzip“¹¹⁷² statuiert, wäre dies auch widersinnig, weil nicht an die äußere Verantwortlichkeit des gesetzgebenden Verursachers, sondern an die innere, ihn treffende Entlastungswirkung angeknüpft würde. Auf Letztere kommt es aus Sicht der schutzwürdigen Kommunen, deren Finanzautonomie in Rede steht,¹¹⁷³ jedoch nicht ansatzweise an. Den Konnexitätsprinzipien – nicht nur der nordrhein-westfälischen Ausprägung – liegt vielmehr die Prämisse der „Kostenechtheit“¹¹⁷⁴ zugrunde. Diese würde jedoch größtenteils unterlaufen, wenn die Aufgabenhistorie und nicht schon die bloße Aufgabenanordnung ausschlaggebend für die Auslösung der Konnexität wäre.

Für die Annahme einer Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW ist es daher schon ausreichend, wenn Gemeinden und Gemeindeverbänden eine Handlungsverpflichtung auferlegt wird.¹¹⁷⁵ Sogar einer den betroffenen Körperschaften auferlegten Finanzierungsverpflichtung, die mit keinen weiteren äußerlichen Handlungsverpflichtungen einher geht, muss in Anbetracht des Schutzzwecks von Art. 78 Abs. 3

¹¹⁶⁷ LT-Drs. 13/2279, S. 1.

¹¹⁶⁸ LT-Drs. 13/2279, S. 1.

¹¹⁶⁹ *Buschmann/Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (366) konstatieren, dass die Verfassungsänderung von der „ursprünglich initiativen Opposition“ ausging, vermögen jedoch mit LT-Drs. 13/2279 nur auf ein Dokument zu verweisen, das von *einer* oppositionellen Fraktion, demnach nicht von *der* (Gesamt-)Opposition eingebracht wurde.

¹¹⁷⁰ Vgl. nur *Meier/Greiner*, NWVBl. 2005, 92 (92); *Engelken*, Konnexitätsprinzip, Rn. 37.

¹¹⁷¹ *Engelken*, Konnexitätsprinzip, Rn. 32.

¹¹⁷² *Buschmann/Freimuth*, NWVBl. 2005, 365 (365).

¹¹⁷³ *Ferdinand Kirchhof*, in: LT-Ausschussprotokoll 13/1138, S. 1.

¹¹⁷⁴ *Ferdinand Kirchhof*, in: LT-Ausschussprotokoll 13/1138, S. 2.

¹¹⁷⁵ *Engels*, VerwArch 102 (2011), 285 (290); *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81 (85).

LVerf NRW¹¹⁷⁶ grundsätzlich Konnexitätsrelevanz zukommen können.¹¹⁷⁷ Die in den initiativen Gesetzgebungsentwürfen dargestellten Fälle können sich nach alledem nur als typische Problemlagen, ja als Kerngedanken¹¹⁷⁸ der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien entpuppen. Aus ihnen anwendungsbeschränkende Aussagen zu entnehmen, stünde im Widerspruch zur gesetzgeberischen Intention, deren Striktheit nicht nur terminologischen Niederschlag finden sollte. Letztlich ist daher ein Vergleich der Rechtslagen vor und nach der gesetzgeberischen Maßnahme anzustellen,¹¹⁷⁹ denn nur so kann dem gesetzgeberischen Ansinnen, Gemeinden und Gemeindeverbänden Freiraum für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu belassen,¹¹⁸⁰ wirksam entsprochen werden.¹¹⁸¹ Stellt sich bei einem solchen Vergleich heraus, dass die von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW erfassten kommunalen Körperschaften eine Verpflichtung trifft, die sie vor Erlass der gesetzgeberischen Maßnahme nicht traf, so ist dem Tatbestandsmerkmal der Aufgabenübertragung bereits Genüge getan.¹¹⁸²

Freilich müsste die Mitgliedschaft in einem Gebilde interkommunaler Kooperation nach Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW auch eine *wesentliche Belastung* für die Gemeinde bzw. den Gemeindeverband darstellen.¹¹⁸³ Kriterien für die Wesentlichkeit der Belastung sollen Dauer und Intensität der Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen sein, wobei davon ausgegangen wird, dass eine Mehrbelastung der betroffenen kommunalen Körperschaften

¹¹⁷⁶ Engels, VerwArch 102 (2011), 285 (290) m.w.N.

¹¹⁷⁷ Engels, VerwArch 102 (2011), 285 (290) rekurriert zur Begründung dessen auf Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW.

¹¹⁷⁸ Vgl. Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 37.

¹¹⁷⁹ Engels, VerwArch 102 (2011), 285 (290); Schwarz, NWVBl. 2013, 81 (85).

¹¹⁸⁰ LT-Drs. 13/5515, S. 23.

¹¹⁸¹ Parallele Überlegungen finden sich im Übrigen bei der Frage, ob Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG neben einem Aufgabenübertragungsverbot auch ein Aufgabenerweiterungsverbot zu entnehmen ist, was selbstredend bejaht werden muss, wenn man die Vorschrift nicht innerlich aushöhlen möchte. Vgl. hierzu Dittmann, in: Sachs, GG, Art. 84 Rn. 13.

¹¹⁸² Schink, NWVBl. 2005, 85 (88); Eine solche Verpflichtung kann freilich auch in einer Zuständigkeitsklausel liegen, vgl. hierzu Jäger, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung, S. 110 ff.

¹¹⁸³ Zu diesem Tatbestandsmerkmal siehe insbesondere Engels, VerwArch 102 (2011), 285 (292 f.); Schink, NWVBl. 2005, 85 (88); Buschmann/Freimuth, NWVBl. 2005, 365 (367 f.); Höfling/Engels, NWVBl. 2014, 1 (5 ff.); Vgl. zudem Zieglmeier, NVwZ 2008, 270 (274); Engelken, NVwZ 2010, 618 (620).

von 0,25 EUR pro Einwohner regelmäßig zur Einstandspflicht des Landes führt.¹¹⁸⁴

Hiervon ausgehend hängt die Konnexitätsrelevanz autoritativ und sondergesetzlich angeordneter interkommunaler Zusammenarbeit maßgeblich vom Umfang und der *eigenen Schwere* derselben ab. Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein Kooperationskonstrukt, das über eine eigene große Verwaltung, einen Überbau an Führungskräften und ein parlamentsähnliches Vertretungsorgan verfügt, so sind allein mit der umlagefinanzierten¹¹⁸⁵ Mitgliedschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht unerhebliche finanzielle Lasten verbunden, die beispielsweise dann aus dem Ruder zu laufen drohen, wenn – wie im Falle des Regionalverbands Ruhr – mangelhafte wahlrechtliche Bestimmungen zu einem nicht mehr vertretbaren Anwachsen des Vertretungsorgans und damit zu kaum kalkulierbaren, gleichwohl vorhersehbaren Mehraufwendungen führen.¹¹⁸⁶ Selbstredend kann die interkommunale Zusammenarbeit auch zu Einsparungen gegenüber einem Verbleib von Kompetenzen auf gemeindlicher oder gemeindeverbandlicher Ebene führen. In einem solchen Fall ist aufgrund einer fehlenden Mehrbelastung der kommunalen Ebene keine landesseitige Einstandspflicht zu konstatieren.

b) Die mittelbare Aufgabenübertragung als Anknüpfungspunkt

Konnextität kann bei autoritativ angeordneter interkommunaler Zusammenarbeit nicht nur aus der Überlegung hergeleitet werden, dass die einfache Mitgliedschaft als solche eine Aufgabenübertragung und damit einhergehend eine wesentliche Belastung im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW darstellt. Ebenfalls ist ein Begründungsansatz darstellbar, nach dem sich jene gesetzlichen Aufgaben des Kooperationsgebildes, die obligatorisch zu übernehmen sind,¹¹⁸⁷ als Pflichtaufgaben der Mitgliedskörperschaften darstellen.¹¹⁸⁸ Es würde dann nicht (nur) auf die Position der Mitgliedschaft, sondern auch auf die zu erledigenden Aufgaben und Tätigkeiten des Koope-

¹¹⁸⁴ Schink, NWVBl. 2005, 85 (88).

¹¹⁸⁵ Vgl. §§ 19 Abs. 1 S. 1, 20b RVRG NRW.

¹¹⁸⁶ Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr hat aufgrund einer wahlrechtlichen Bestimmung über Ausgleichsmandate 138 anstelle von 71 Mitgliedern. Siehe hierzu unter anderem den Bericht der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung *Platzprobleme - Ruhrparlament auf der Suche nach Sitzungsräumen* vom 25.08.2014 unter <http://www.derwesten.de/region/wo-sollen-all-die-politiker-hin-id9744112.html> (abgerufen am 24.07.2016).

¹¹⁸⁷ Vgl. etwa § 4 Abs. 1 RVRG NRW.

¹¹⁸⁸ Oebbecke, in: LT-Stellungnahme 16/2424, S. 5.

rationsgebildes abgestellt. Zu bemerken ist dabei jedoch, dass eine materielle und keine formalrechtliche Perspektive einzunehmen ist, denn regelmäßig dürften die kooperativ wahrzunehmenden Aufgaben einfachgesetzlich und systematisch als Aufgaben des Kooperationsverbandes und nicht als Aufgaben einer irgendwie gearteten kommunalgesamthänderischen Struktur definiert sein. Aufgaben des Verbandes werden dann faktisch als mittelbare Aufgaben der hinter dem Verband stehenden kommunalen Körperschaften angesehen. Dies ist auch sachgerecht, weil die Mitgliedskörperschaften in aller Regel über Form und Ausgestaltung der Aufgabenausführung entscheiden, die Lasten der kooperativen Aufgabenwahrnehmung zu tragen haben und sich der Eintritt der Konnexität als verfassungsunmittelbare Staatspflicht an den tatsächlichen Gegebenheiten und ihren Folgewirkungen für die finanziellen Gestaltungsspielräume der Gemeinden und Gemeindeverbände orientieren muss.¹¹⁸⁹

Es kann jedoch – erneut mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal der *Aufgabenübertragung* – in Zweifel zu ziehen sein, ob im Falle von interkommunalen Aufgabenverschiebungen¹¹⁹⁰ Konnexität nach Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW anzunehmen ist. Die Zweifel sät dabei in erster Linie der Normtext des Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW, der „kompliziert und schwer zu administrieren“¹¹⁹¹ ist, enthält er „doch eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe und verhältnismäßig unklarer Subsumtionsvorgaben“.¹¹⁹² In concreto ist ihm nämlich nicht eindeutig zu entnehmen, ob die Neuheit einer Aufgabe Bedingung für die Annahme der Konnexität ist. Dies ist für Struktur und Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit jedoch höchst relevant, weil gerade horizontale Aufgabenverschiebungen bei staatlich initiierten Kooperationsgebilden regelmäßig die entscheidenden Steuerungsinstrumente sind und ohne sie faktisch keine Zuständigkeitsreform auf der kommunalen Ebene angestoßen werden kann. Der Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW scheint dabei keinen Anhaltspunkt für die Annahme zu liefern, dass die Neuheit der Aufgabe Tatbestandsmerkmal der Konnexität ist, dafür jedoch der Wortlaut des Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW,¹¹⁹³ der

¹¹⁸⁹ Engels, VerwArch 102 (2011), 285 (299).

¹¹⁹⁰ Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 39a.

¹¹⁹¹ Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 55.

¹¹⁹² Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 55.

¹¹⁹³ „...die Übertragung *neuer* (...) Aufgaben...“

gleichwohl in recht merkwürdiger Weise keinen sprachlich und inhaltlich erkennbaren Bezug zum vorangegangenen Satz 1 zu nehmen scheint.¹¹⁹⁴

Der VerfGH NRW hat die aufgezeigte Konfusion, die durch den unklaren Wortlaut des nordrhein-westfälischen Konnexitätsprinzips entstanden ist, mit Nonchalance gelöst. Er sieht in Fällen, in denen der kommunalen Ebene erstmals nach Maßgabe einer landesgesetzlichen Regelung Zuständigkeiten übertragen worden sind, eine Übertragung neuer Aufgaben im Sinne von Art. 78 Abs. 3 S. 2 LVerf NRW.¹¹⁹⁵ Maßstab für den VerfGH NRW ist dementsprechend eine kommunal-subjektive Perspektive. Hiernach ist nicht entscheidend, ob eine Aufgabe objektiv neu ist, sondern nur, ob sie von den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden erstmals pflichtig wahrgenommen werden muss.¹¹⁹⁶ Konnexitätsrelevant sind insofern jene Fälle, in denen Aufgaben, die ehemals freiwilliger Natur waren, durch die sondergesetzliche Kooperationsanordnung zu faktischen Pflichtaufgaben werden. Dass dieser faktischen Pflichtigkeitsanordnung anderweitige, grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegen stehen,¹¹⁹⁷ ist jedoch in Erinnerung zu rufen.

4. Zur Konnexitätsrelevanz retardierender Austrittsbestimmungen

a) Problemaufriss

Mit der Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr¹¹⁹⁸ hat die Rechtsfigur der retardierenden Austrittsbestimmung¹¹⁹⁹ Eingang in das nordrhein-westfälische Kommunalrecht gefunden. Erscheinungsformen interkommunaler Kooperation sind seitdem – zumindest vordergründig – nicht zwangsläufig der Dichotomie zwischen freiwilligem und unfreiwilligem Bestand unterworfen. Sie können auch einen potenziell auflösend bedingten¹²⁰⁰ Charakter aufweisen, sofern eine entsprechende sondergesetzliche Grundlage dies vorsieht. Ein solcher Fall liegt beispielsweise dann vor,

¹¹⁹⁴ Engelken, Konnexitätsprinzip, Rn. 35 legt dar, dass wohl meist gedankenlos, aber selbst von Fachleuten die Neuheit einer Aufgabenübertragung gefordert wird, möchte diese Aussage jedoch nicht mit Nachweisen belegen.

¹¹⁹⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 12.10.2010, Az.: VerfGH 12/09, Leitsatz 1.

¹¹⁹⁶ In diese Richtung auch Oebbecke, in: LT-Stellungnahme 16/2424, S. 4, der darauf hinweist, dass mit der Umwandlung des Regionalverbands Ruhr in einen Zwangsverband aus den bisher freiwilligen Aufgaben Pflichtaufgaben werden.

¹¹⁹⁷ Siehe F. I. 2.

¹¹⁹⁸ GVBl. NRW 2015, S. 435.

¹¹⁹⁹ Vgl. § 3 RVRG NRW.

¹²⁰⁰ Kremer, NWVBl. 2004, 337 (338).

wenn den Mitgliedskörperschaften eines zunächst autoritativ geschaffenen Kooperationsgebildes die Möglichkeit gegeben wird, die Zusammenarbeit einseitig aufzukündigen.¹²⁰¹ Fraglich ist dann, ob das für eine Konnexitätsrelevanz notwendige Verpflichtungsmoment angenommen werden kann.

b) Der Regionalverband Ruhr als Exempel

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat während der Beratungen zur Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr¹²⁰² die Konnexitätsrelevanz autoritativ angeordneter Regionalverbände im Grundsatz anerkannt. Auf die im ursprünglichen Gesetzesentwurf der Landesregierung¹²⁰³ fehlende Austrittsmöglichkeit für die Mitgliedskörperschaften des Regionalverbands Ruhr wurde unter anderem wegen Konnexitätsbefürchtungen doch noch zurückgegriffen.¹²⁰⁴

Den Mitgliedern des Regionalverbands Ruhr wird nunmehr in § 3 RVRG NRW die Möglichkeit eingeräumt, ihre Angehörigkeit im Verband durch Kündigungserklärung zu beenden (§ 3 Abs. 1 S. 1 RVRG NRW). Gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW ist die Kündigung innerhalb der ersten achtzehn Monate einer Wahlperiode mit Wirkung zum Ende der darauf folgenden Wahlperiode möglich. Über die Kündigung muss gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 RVRG NRW das Vertretungsorgan – also Rat bzw. Kreistag – mit zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der stimmberechtigten Mitglieder entscheiden. Im Anschluss würde gemäß § 3 Abs. 1 S. 4 RVRG NRW die Kündigung mit Zugang der schriftlichen Erklärung des Hauptverwaltungsbeamten der Mitgliedskörperschaft gegenüber dem Verband wirksam.

Für die Praxis heißt das: Da gemäß § 10 Abs. 10 RVRG NRW die Wahlzeit der Verbandsversammlung parallel zur Wahlzeit der Mitgliedskörperschaften zu betrachten ist – was angesichts des Rechtsgedankens des § 15 Abs. 2 S. 1 GkG NRW einem allgemeinen Grundsatz entsprechen dürf-

¹²⁰¹ Zu bemerken ist jedoch, dass die Möglichkeit einer Kündigung die Frage aufwirft, ob für einen staatlich-autoritativen Gründungsakt eine Rechtfertigung ersonnen werden kann. Dagegen spricht gewichtig, dass die Mitgliedskörperschaften selbst die Rechtswirkungen des autoritativen Zusammenschlusses nach Ablauf einer Zeitspanne derogieren können. Dann jedoch ist kaum zu begründen, warum es überhaupt der staatlich autoritativen Gründung des Kooperationsgebildes bedurfte.

¹²⁰² GVBl. NRW 2015, S. 435.

¹²⁰³ LT-Drs. 16/6866, S. 6.

¹²⁰⁴ LT-Vorlage 16/2790, S. 8, in der explizit auf die Ausführungen von *Oebbecke*, in LT-Stellungnahme 16/2424, S. 4 f. Bezug genommen wird.

te – kann eine Kündigungserklärung einer Mitgliedskörperschaft frühestens nach Ablauf von achteinhalb Jahren, zur Zeit sogar frühestens nach Ablauf von neuneinhalb Jahren nach Zugang der Erklärung beim Verband wirksam werden. Hintergrund der aktuellen Abweichung ist, dass die Wahlperiode der allgemeinen Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen in der Regel fünf Jahre beträgt, die laufende Wahlperiode (2014-2020) jedoch aufgrund der Bestimmungen von Art. 5 des *Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie*¹²⁰⁵ auf sechs Jahre angesetzt ist. Nimmt man den für die Austrittsfrist geringsten Zeitablauf an und würde der Austritt dementsprechend 18 Monate nach Beginn der Kommunalwahlperiode erklärt, so käme man auf achteinhalb (zur Zeit: neuneinhalb) Jahre Verbandsbindung. In dem ungünstigen Fall, dass eine Mitgliedskörperschaft beispielsweise 19 Monate nach Beginn der Wahlperiode zu dem Entschluss gelangte, aus dem Regionalverband austreten zu wollen, würde die beschriebene Regelung zu einer ungewollten Zugehörigkeit im Verband für knapp dreizehneinhalb (zur Zeit: vierzehneinhalb) Jahren führen.

c) Bewertung

Die vorgenannten Ausführungen machen die Fragwürdigkeit der Ausgestaltung der retardierenden Austrittsbestimmungen im Gesetz über den Regionalverband Ruhr deutlich. Dass eine kommunale Körperschaft trotz eines erklärten Austrittsbegehrens im Extremfall vierzehneinhalb Jahre gegen ihren Willen zahlendes Verbandsmitglied bleiben muss, ist mit dem verfassungsrechtlich fundierten Rechtsgedanken einer bürgerschaftlichen Selbstverwaltung der kommunalen Ebene kaum mehr zu vereinbaren. Dies gilt umso mehr, weil die Rechtsfolgen einer vom Vertretungsorgan getroffenen Entscheidung erst eine knappe Generation später zum Tragen kommen. Das gerade in der kommunalen Demokratie verankerte Prinzip der Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger¹²⁰⁶ wird ausgehöhlt, weil eine politische und juristische Assoziation der Auswirkungen einer Entscheidung mit den tatsächlichen Entscheidungsträgern (demnach mit den ehemaligen Mitgliedern eines kommunalen Vertretungsorgans) wegen zu großen Zeitablaufs nicht mehr gelingen kann. Zwar ist dem Landesgesetzgeber zuzugeben, dass aufgrund der Übertragung der Regionalplanung auf den Regionalverband Ruhr ein landesseitiges Interesse anzuerkennen ist, im Falle des Austritts

¹²⁰⁵ GVBl. NRW 2013, S. 194.

¹²⁰⁶ Vgl. etwa die Bestimmungen in § 43 Abs. 4 GO NRW, § 28 Abs. 3 KrO NRW, § 15 Abs. 3 LVerbO NRW.

von Mitgliedskörperschaften auf eine damit einhergehende Veränderung der Gebietskulisse reagieren zu können.¹²⁰⁷ Dass der Landesgesetzgeber hierfür jedoch mindestens achteinhalb Jahre brauchen will, steht in keinem Verhältnis zum Eingriff in die negative Kooperationshoheit der betroffenen kommunalen Körperschaften.

Wenig nachvollziehbar ist darüber hinaus, wenn der Eindruck erweckt wird, als habe die Implementierung retardierender Austrittsbestimmungen Auswirkungen auf die Frage der Konnexität nach Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW.¹²⁰⁸ Es mag zwar stimmen, dass die Kündigungsoption den Mitgliedskörperschaften die *grundsätzliche*¹²⁰⁹ Freiheit einräumt, den Verband zu verlassen.¹²¹⁰ Auf diese grundsätzliche Freiheit kommt es ausweislich der Tatbestandsmerkmale des Konnexitätsprinzips jedoch gar nicht an. Mit einem sondergesetzlichen, autoritativen Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu einem Kooperationsgebilde hat eine verpflichtende Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW stattgefunden. Jedenfalls für die Zeitspanne, in welcher die betroffenen Mitgliedskörperschaften der Verpflichtungswirkung unterliegen, muss eine entsprechende finanzielle Einstandspflicht des Landes angenommen werden. Andernfalls könnte sich der Landesgesetzgeber durch Einräumung einer Austrittsmöglichkeit von seiner finanziellen Verantwortung für Aufgabenübertragungen einseitig lossagen.

Ausgehend von dieser Prämisse kommen drei verschiedene Varianten in Betracht:

1. Variante: Eine Konnexitätsrelevanz besteht solange, wie die Verpflichtung zum Verbleib im Kooperationsgebilde trotz eines hypothetisch (und frühestmöglich) geltend gemachten Austrittsbegehrens anhält (Theorie des hypothetischen Austritts).

¹²⁰⁷ LT-Vorlage 16/2790, S. 9.

¹²⁰⁸ So wohl LT-Vorlage 16/2790, S. 8.

¹²⁰⁹ Zur Verwendung des Terminus *grundsätzlich* in juristischen Zusammenhängen vgl. Art. 109 Abs. 3 GG. Hiernach sind die Haushalte von Bund und Ländern *grundsätzlich* ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Praxis der vergangenen Jahrzehnte dürfte die Aussagekraft von Art. 109 Abs. 3 GG indes sehr geschmälert haben. Vgl. hierzu grundlegend *Jellinek*, Allgemeine Soziallehre des Staates, 11. Kap. II 1.1 (Normative Kraft des Faktischen).

¹²¹⁰ LT-Vorlage 16/2790, S. 9.

2. Variante: So lange kein Austrittsbegehren von Seiten der kommunalen Mitgliedskörperschaft gestellt worden ist, liegt keine Konnexitätsrelevanz vor (Theorie des faktischen Austritts).

3. Variante: Retardierende Austrittsklauseln haben keine Auswirkungen auf die Auslegung der Tatbestandsmerkmale der Konnexität. Der Fall wird so behandelt als gäbe es die Austrittsklausel nicht. Es wird so getan, als läge ein perspektivisch nicht entrinnbarer Zwangsverband vor (Homogenitätstheorie).

Den ersten beiden Varianten ist zuzugeben, dass sie die retardierenden Austrittsklauseln als rechtliche Phänomene in ihrem eigenen Gehalt und mit ihrer spezifischen Aussage im Rahmen von Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW überhaupt zu erfassen versuchen. Die erste Variante wählt dabei einen theoretischen Ansatz und fragt danach, welche finanziellen Aufwendungen für die jeweilige Körperschaft bei einem frühestmöglichen Austrittsbegehren unvermeidbar sind. Nur für jene wäre das Land nach Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW erstattungspflichtig. Blicke eine Kommune hiernach Mitglied des Kooperationsverbandes (und zwar länger als sie müsste), so wäre dann von einer freiwilligen Mitgliedschaft auszugehen, die keine Konnexitätsrelevanz zur Folge hätte. Die zweite Variante legt eine ähnliche Prämisse zugrunde. Nach ihr wäre jedoch nur für die tatsächliche Verzögerung, die durch die konkrete Austrittsbestimmung verursacht wird (demnach für das retardierende Moment im juristischen Sinne),¹²¹¹ von Seiten des Landes einzustehen.¹²¹² Erklärte hiernach eine Mitgliedskommune ihren Austritt, so müsste für die Zeit der konkreten Verzögerung, die aufgrund einer einfachgesetzlichen Regelung zwischen Zugang des Austrittsbegehrens und Eintritt der tatsächlichen Rechtswirkung stattfindet, eine dem Konnexitätsprinzip entsprechende finanzielle Kompensation geleistet werden.

Ogleich beide Varianten einen in sich stimmigen Kompromiss darzustellen scheinen, so leiden sie doch an einem entscheidenden Wertungsfehler: Sie knüpfen an kommunales Verhalten an, um eine mögliche Konnexität zu begründen bzw. abzulehnen. Das Konnexitätsprinzip aus Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW weist jedoch die umgekehrte Stoßrichtung auf. Anknüpfungs-

¹²¹¹ Eine Verwendung des Begriffs des retardierenden Moments in rechtswissenschaftlichen Zusammenhängen findet sich auch bei *Leicht-Scholten*, Das Recht auf Gleichberechtigung im Grundgesetz, S. 175, 230 ff.

¹²¹² Variante 1 und 2 können daher auch kombiniert gedacht werden.

punkt ist nicht das Verhalten von Gemeinden oder Gemeindeverbänden, sondern das objektive Verursachen finanzieller Verpflichtungen der kommunalen Ebene durch das Land. Eine solche Verursachung liegt aber auch dann vor, wenn Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit gegeben wird, sich der Verpflichtungswirkung wieder zu entziehen. Andernfalls stünde das Konnexitätsprinzip unter dem Vorbehalt eines kommunalen Rechtsgeschäfts (nämlich der Austrittserklärung). Adressat des Konnexitätsprinzips sind jedoch gerade nicht die Kommunen, sondern das Land. Dem Land kann es jedoch schlechthin nicht gestattet sein, sich einer verfassungsunmittelbaren Geldzahlungspflicht dadurch zu entledigen, dass nach der monierten Abwälzung¹²¹³ von Aufgaben auf die kommunale Ebene nunmehr auch eine Abwälzung an Verantwortung auf die kommunale Ebene in der Form stattfindet, dass keine *beständige* Aufgabenzuständigkeit durch die vorhandene Austrittsmöglichkeit vorgegeben wird. In Anbetracht der wesentlichen Funktionen, die dem nordrhein-westfälischen Konnexitätsprinzip zugeschrieben werden (Demokratiefunktion, Warnfunktion, Normeneindämmungsfunktion)¹²¹⁴ kann daher nur auf die dritte Variante als akzeptables Konzept zurückgegriffen werden. Retardierende Austrittsklauseln vermögen im Vergleich zu unentrinnbaren Kooperationsgebilden keine Erleichterungen hinsichtlich möglicher Konnexitätsfolgen zu zeitigen. Dies muss insbesondere deshalb gelten, weil der Landesgesetzgeber sich sonst der Konsequenzen eines autoritativen Gründungsaktes entziehen könnte. Entscheidet sich der Landesgesetzgeber für die autoritative Gründung, muss er auch die entstehenden finanziellen Lasten tragen. Möchte der Landesgesetzgeber die Kostenübernahme vermeiden, steht es ihm frei, Rechtsformen, die von der kommunalen Ebene eigeninitiativ genutzt werden können, im Sinne eines Angebots zur Verfügung zu stellen.

¹²¹³ Vgl. Meier/Greiner, NWVBl. 2005, 92 (92).

¹²¹⁴ Ferdinand Kirchhof, in: LT-Ausschussprotokoll 13/1138, S. 2.

IV. Die unmittelbare Wahl interkommunaler Vertretungsorgane

1. Begriff und Erscheinungsformen des kommunalen Vertretungsorgans

Unter kommunalen Vertretungsorganen (oder kurz: Vertretungen¹²¹⁵) versteht man einen Überbegriff für jene Organe, die auf kommunaler Ebene als Verwaltungsgremien über die wesentlichen Angelegenheiten der Selbstverwaltung, insbesondere über die funktionell begrenzte Setzung materiellen Rechts,¹²¹⁶ entscheiden. Kommunale Vertretungsorgane sind von den Bürgern¹²¹⁷ des umfassten Territoriums mindestens mittelbar gewählt und üben ihre Tätigkeit parlamentsähnlich¹²¹⁸ aus.¹²¹⁹

Typischerweise werden unter den Begriff der Vertretung der Rat einer Gemeinde und der Kreistag eines Kreises, ebenso die Bezirksvertretung¹²²⁰ eines Stadtbezirks subsumiert,¹²²¹ aber auch der Städteregionstag¹²²² der Städteregion Aachen kann als Vertretungsorgan bezeichnet werden. Ausweislich der *Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse* (EntschVO NRW) sind darüber hinaus die Landschaftsversammlungen der Landschaftsverbände und die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr als Vertretungen zu bezeichnen.¹²²³

¹²¹⁵ Siehe etwa §§ 56 Abs. 2, 108b Abs. 1 GO NRW; § 40 Abs. 2 KrO NRW; §§ 7b, 16a Abs. 2 u. 4 LVerbO NRW; § 3 Abs. 1 RVRG NRW; § 27 Abs. 4 S. 1 OBG NRW; Vgl. auch die nordrhein-westfälische Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler *Vertretungen* und Ausschüsse (EntschVO NRW).

¹²¹⁶ Vgl. zum Begriff des materiellen Rechts u.a. *Ferdinand Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 84.

¹²¹⁷ Siehe § 21 Abs. 2 GO NRW i.V.m. Art. 22 Abs. 1 AEUV; Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG; § 7 KWahlG NRW.

¹²¹⁸ Spöttisch bis dystopisch *Tucholsky*, Die kleinen Parlamente.

¹²¹⁹ Zur systematischen und materiellen Abgrenzung des Parlamentsbegriffs von den Tätigkeiten kommunaler Vertretungen vgl. *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 181; Zum verfehlten Begriff des Gemeindeparlaments *Weiß*, Das Neue Steuerungsmodell, S. 50; Zur fehlenden Qualität des Gemeinderats als Parlament im staatsrechtlichen Sinne *Jaeckel/Jaekel*, Kommunalrecht in Sachsen, S. 130; *Franz*, Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, S. 699; Grundlegend *Dolderer*, DÖV 2009, 146; *Schollbach*, SächsVBl. 2009, 129.

¹²²⁰ Siehe § 37 GO NRW.

¹²²¹ Siehe etwa § 27 Abs. 4 S. 2 OBG NRW.

¹²²² Siehe § 3 Abs. 2 des Städteregion Aachen Gesetzes.

¹²²³ Vgl. etwa § 1 Abs. 2 Nr. 4-5 EntschVO NRW.

Die Verbandsversammlung eines Zweckverbands nach § 15 f. GkG NRW stellt jedoch keine kommunale Vertretung dar. Dies ergibt sich aus der Überlegung, dass § 17 Abs. 1 GkG NRW eine *entsprechende* Anwendung von § 45 GO NRW anordnet, welcher wiederum in Absatz 7 auf die EntschVO NRW verweist. Eine solche *entsprechende* Anwendung wäre jedoch nicht nötig, wenn zweckverbandliche Verbandsversammlungen aus sich heraus unter den Begriff der kommunalen Vertretung fielen.

Versucht man, aus diesen Beobachtungen Schlüsse zu ziehen, so stellt man fest, dass auch dann von kommunalen Vertretungen gesprochen werden kann, wenn die entsprechenden Organe nur mittelbar demokratisch legitimiert sind. Aus dem Begriff *Vertretung* lässt sich jedenfalls nicht entnehmen, dass nur die Bürgerschaft das vertretene Substrat sein kann. Ebenso können Gebietskörperschaften durch ein Kollegialorgan *vertreten* sein. Andernfalls dürften die nur mittelbar demokratisch legitimierten Landschaftsversammlungen¹²²⁴ nicht in einer Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler *Vertretungen* auftauchen. Entscheidend für die Annahme einer kommunalen Vertretung scheint vielmehr zu sein, dass die Körperschaft, für die das Organ tätig ist, in ihrer Existenz staatlich determiniert und nicht abhängig vom Willen der Mitglieder ist. Dies zumindest ist die einzige Eigenschaft, die die in der EntschVO NRW aufgeführten Organe gemeinsam haben. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, wonach das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sein muss. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG macht vielmehr deutlich, dass dem Begriff der Vertretung keine Verknüpfung mit einem unveränderlichen Volkssubstrat und einem bestimmten Legitimationsniveau innewohnt. Wäre dies so, hätte man auf die Nennung des Volkes und der Wahlrechtsgrundsätze im Normtext des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verzichten können.¹²²⁵

¹²²⁴ Siehe § 7b LVerbO NRW; *Löb*, in: LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 43 fordert nunmehr mit Blick auf die künftige unmittelbare demokratische Legitimation der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr, dass auch die Landschaftsversammlungen unmittelbar gewählt werden sollen.

¹²²⁵ Es hätte dann heißen müssen: In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss eine Vertretung existieren.

2. Verfassungskonforme Ausgestaltungsvarianten

a) *Verfassungsunmittelbare Determinanten*

Einheitliche verfassungsunmittelbare Anforderungen an das Wahlrecht kommunaler Vertretungsorgane können naheliegend nicht anerkannt werden. Dies liegt bereits darin begründet, dass der Oberbegriff des kommunalen Vertretungsorgans sowohl unmittelbar als auch mittelbar demokratisch legitimierte Gremien umfasst. Über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW sind jedoch für bestimmte Erscheinungsformen kommunaler Vertretungsorgane verfassungsunmittelbare Wahlrechtsvorschriften verbindlich.¹²²⁶ In concreto werden für sie die Wahlrechtsgrundsätze, die nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG für Wahlen zum Deutschen Bundestag gelten, adaptiert. Für die übrigen Vertretungsorgane gelten die Mindeststandards des allgemeinen Demokratieprinzips, welche die Sicherstellung eines hinreichenden Legitimationsniveaus,¹²²⁷ sei es funktioneller oder institutioneller, organisatorisch-personeller oder sachlich-inhaltlicher Natur,¹²²⁸ verlangen.

Darüber hinaus sind negative Implikationen des Demokratieprinzips zu beachten. Die Intensität der demokratischen Legitimation eines öffentlich-rechtlichen Gremiums muss mit der Gestaltungskompetenz desselben in einem vertretbaren Zusammenhang stehen.¹²²⁹

b) *Möglichkeiten der Umsetzung*

Aus diesen Überlegungen heraus ergeben sich für die Ausgestaltung interkommunaler Vertretungsorgane die folgenden Varianten.

aa) *Das unmittelbar demokratisch legitimierte, kreistagsähnliche Vertretungsorgan bei gebietskörperschaftlicher Struktur*

Zunächst ist es möglich, bei einer gebietskörperschaftlichen Ausgestaltung des interkommunalen Kooperationsgebildes die Bildung eines unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretungsorgans auf sondergesetzlicher Grundlage anzuordnen. Eine unmittelbare demokratische Legitimation des

¹²²⁶ Namentlich für Vertretungen von Gebietskörperschaften (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) sowie für die nordrhein-westfälischen Bezirksvertretungen und die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW).

¹²²⁷ Vgl. BVerfGE 83, 60 (72); 89, 155 (182); 93, 37, (67).

¹²²⁸ Vgl. zu den Modi der Legitimation der Verwaltung *Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, S. 178 ff.

¹²²⁹ D. IV. 2. b) aa).

Vertretungsorgans ist bei einer gebietskörperschaftlichen Ausgestaltung in Anbetracht von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sogar verfassungsrechtlich zwingend, weil Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Befugnis zur Ausübung von Hoheitsgewalt sowie aufgrund der Pflichtmitgliedschaft ihrer Bürger eines so hohen Maßes an demokratischer Rückanbindung bedürfen, dass eine mittelbare Wahl zur Erreichung desselben ausscheidet.

Die unmittelbar demokratisch legitimierten Organe der gebietskörperschaftlichen Kooperationsgebilde sind grundsätzlich vergleichbar mit dem Kreistag¹²³⁰ eines Kreises, denn auch dieser stellt als kommunales Vertretungsorgan das parlamentsähnliche Zentrum der gemeindeverbandlichen Politik dar. Der Kreis ist überdies – genau wie es neuartige Gebilde interkommunaler Kooperation bei gebietskörperschaftlicher Struktur sind – ein Zwitter aus Gemeindeverband und Gebietskörperschaft.¹²³¹ § 1 Abs. 1 KrO NRW bringt die hieraus folgenden Konsequenzen paradigmatisch auf den Punkt, wenn normiert wird, dass die Kreise ihr Gebiet zum Besten der kreisangehörigen Gemeinden *und* ihrer¹²³² Einwohner verwalten. Auf interkommunale Kooperationsgebilde mit gebietskörperschaftlicher Struktur träfe eine solche Beschreibung gleichermaßen zu.

Beispiele für die oben aufgezeigten interkommunalen Vertretungsorgane sind der Städteregionstag der Städteregion Aachen,¹²³³ die Regionsversammlung der Region Hannover¹²³⁴ sowie die Regionalversammlung des Regionalverbands Saarbrücken.¹²³⁵ Sie werden allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim gewählt und stehen in Bildung, Zusammensetzung und innerem Verfahrensablauf herkömmlichen kommunalen Vertretungen in nichts nach.

¹²³⁰ Siehe zu ihm §§ 26 ff. KrO NRW.

¹²³¹ Vgl. *Wansleben*, in: PdK NRW KrO, § 1, 5.1., der in § 1 Abs. 2 KrO NRW eine Doppelnatur des Kreises niedergelegt sieht.

¹²³² Sprachlich unklar ist, auf wen sich das Genitivpronomen *ihrer* bezieht. Möglich ist, dass die Einwohner des Kreises oder die Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden in Bezug genommen werden. Legt man indes § 1 Abs. 1 KrO NRW und § 1 Abs. 2 KrO NRW nebeneinander, wird deutlich, dass sich das Pronomen auf die Einwohner des Kreises bezieht, weil neben dem gemeindeverbandlichen eben auch der gebietskörperschaftliche Charakter des Kreises abgedeckt werden soll. Eine andere Auslegung hätte zur Folge, dass der Doppelcharakter des Kreises, der in § 1 Abs. 2 KrO NRW zum Ausdruck kommt, in § 1 Abs. 1 KrO NRW nicht zum Ausdruck käme, was systematisch kaum gewollt sein dürfte.

¹²³³ Vgl. § 3 Abs. 2 Städteregion-Aachen-Gesetz.

¹²³⁴ § 3 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 5 NdsKomVG.

¹²³⁵ Vgl. §§ 204 ff. KSVG SL.

bb) Das mittelbar demokratisch legitimierte, verbandsversammlungsähnliche Vertretungsorgan bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur

Liegt keine gebietskörperschaftliche Ausgestaltung des interkommunalen Kooperationsgebildes vor, so wurde bis zur Verabschiedung des *Gesetzes zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr*¹²³⁶ stets davon abgesehen, eine unmittelbare demokratische Legitimation des Vertretungsorgans anzuordnen. Durch § 10 Abs. 1 RVRG NRW n.F. wird sich dies im Jahr 2020 für den Regionalverband Ruhr erstmalig ändern.

Klassischerweise lehnen sich Vertretungsorgane von interkommunalen Kooperationsgebilden, die nicht über Gebietshoheit verfügen, jedoch an die Struktur der zweckverbandlichen Verbandsversammlung an.¹²³⁷ Das Vertretungsorgan besteht hiernach aus Vertretern der Mitgliedskörperschaften, die von ihrer eigenen Vertretung gewählt wurden und die Interessen ihrer Gemeinde oder ihres Gemeindeverbandes zu vertreten haben. Häufig sind auch die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten der Mitgliedskörperschaften in Organe und Gremien des Kooperationsgebildes obligatorisch einzubinden.¹²³⁸

Ein Beispiel für diese Form des interkommunalen Vertretungsorgans ist die aktuelle Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr, die nach der Übergangsvorschrift des § 26 RVRG NRW bis ins Jahr 2020 ein mittelbar demokratisch legitimiertes Vertretungsorgan darstellt. Auch die Verbandsversammlung des Entsorgungsverbandes Saar ist nach § 7 EVSG SL diesem mittelbar legitimierten Typus zuzuordnen.

Das GkG NRW macht dabei deutlich, dass die mittelbare Legitimation den Normalmodus einer demokratischen Rückanbindung darstellt. Aus § 13 GkG NRW ergibt sich nämlich, dass zwischen exekutiv verfügbaren Pflichtverbänden und freiwillig eingegangenen Zweckverbänden nur in ihrem Gründungsakt ein Unterschied besteht und deshalb nach § 15 GkG NRW auch bei exekutiv verfügbaren Pflichtverbänden ein mittelbar demokratisch legitimiertes Vertretungsorgan zu bilden ist. Will der Gesetzgeber etwas anderes, so muss er dies sondergesetzlich – wie beispielsweise beim Regionalverband Ruhr durch das RVRG NRW geschehen – anordnen.

¹²³⁶ GVBl. NRW 2015, S. 435.

¹²³⁷ Vgl. § 15 GkG NRW.

¹²³⁸ Vgl. § 15 Abs. 2 GkG NRW; § 10 RVRG NRW a.F.

cc) Zur Zulässigkeit von Abweichungen

Seit der Anordnung der unmittelbaren Wahl der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr stellt sich die nunmehr nicht nur theoretische Frage, ob und wie von der oben dargestellten Struktur abgewichen werden kann. Dabei ist verfassungsrechtlich eindeutig, dass die Bildung einer mittelbar demokratisch legitimierten Vertretungskörperschaft bei gebietskörperschaftlicher Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht zu vereinbaren ist.

Ob umgekehrt eine unmittelbar demokratisch legitimierte Vertretungskörperschaft bei fehlender gebietskörperschaftlicher Ausgestaltung zulässig ist, ist jedoch einzelfallabhängig. Ausgangspunkt einer Näherung an diese Fragestellung ist, dass ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht die Form der demokratischen Legitimation, sondern ihre Effektivität entscheidend ist.¹²³⁹ Der Gesetzgeber hat hiernach darauf zu achten, dass der Volkswille sich *effektiv* über das Vertretungsorgan entfalten kann. Dabei fällt das Manko einer nur mittelbaren demokratischen Legitimation umso weniger ins Gewicht, als die legitimierenden Gremien ihrerseits auf eine starke – tatsächlich gegebene – demokratische Legitimation verweisen können.

Entscheidet sich der Gesetzgeber für die unmittelbare demokratische Legitimation des interkommunalen Vertretungsorgans, so müssen angesichts negativer Implikationen des Demokratieprinzips zum Zeitpunkt der Wahl so viele Kompetenzen auf das Organ übertragen worden sein, dass die Befragung der wahlberechtigten Einwohner des Verbandsgebiets gerechtfertigt ist. Unerheblich ist dabei, ob der Wahltermin des interkommunalen Vertretungsorgans einen eigenen Urnengang erforderlich macht oder ob gemeinsam mit allgemeinen Kommunalwahlen abgestimmt wird,¹²⁴⁰ denn in der Befragung der Wahlberechtigten und nicht im dahinterstehenden tatsächlichen Aufwand ist das verfassungsrechtlich geschützte Gut zu erblicken, von dem schonend Gebrauch zu machen ist.

Die Erreichung der Kompetenzfülle, ab der eine unmittelbare Wahl des Vertretungsorgans bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur gerechtfertigt ist, begegnet folgerichtig Schwierigkeiten. Der Gesetzgeber kann nicht ohne Weiteres kommunalrechtlich anerkannte Formulierungen (wie beispielsweise „die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung

¹²³⁹ BVerfGE 83, 60 (72).

¹²⁴⁰ So wird die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr gemäß § 10 Abs. 1 RVRG NRW n.F. am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen gewählt.

geführt werden soll¹²⁴¹) aus gebietskörperschaftlichen Zusammenhängen übernehmen und davon ausgehen, dass damit eine gewichtige Kompetenzfülle den Mitgliedern des Vertretungsorgans übertragen würde. Wenn nämlich von Seiten der Verwaltung nicht gegenüber jedermann im Hoheitsgebiet Hoheitsgewalt ausgeübt werden kann, so vermitteln Entscheidungsbefugnisse über allgemeine Grundsätze der Verwaltungsführung dementsprechend auch nur verminderte tatsächliche Kompetenzen. Ähnliches gilt für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Satzungen,¹²⁴² wenn auf Grundlage dieser Rechtssätze keine Eingriffe in subjektive Rechte erfolgen können.

Letztlich bringt sich der Gesetzgeber selbst in die schwierige Situation, unterhalb gebietskörperschaftlicher Hoheitsrechte anderweitige gewichtige Befugnisse für das interkommunale Vertretungsorgan finden und konstituieren zu müssen, welche aus sich heraus die Anordnung einer unmittelbaren Wahl rechtfertigen. Bemüht man den vom Bundesverfassungsgericht zur Definition von Gemeindeverbänden herangezogenen Denkansatz und überträgt ihn auf das vorliegende Problem, so lässt sich schließlich sagen, dass eine unmittelbare Legitimation des Vertretungsorgans nur dann zulässig ist, wenn die jeweilige Körperschaft eine zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften ist oder diesen Körperschaften jedenfalls nach dem Gewicht ihrer Selbstverwaltungsaufgaben sehr nahe kommt.¹²⁴³

3. Implikationen der kommunalen Personalhoheit

a) Problemkonstellation

Der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wird gemeinhin als Ausprägung die Personalhoheit entnommen.¹²⁴⁴ Wenngleich Einzelheiten zur Reichweite der kommunalen Personalhoheit umstritten sind,¹²⁴⁵ so ist als Minimalinhalt jedenfalls anerkannt, dass einer Gemeinde das Recht zusteht,

¹²⁴¹ Vgl. § 41 Abs. 1 lit. a) GO NRW; § 26 Abs. 1 lit. a) KrO NRW.

¹²⁴² Vgl. § 41 Abs. 1 lit. f) GO NRW; § 26 Abs. 1 lit. f) KrO NRW.

¹²⁴³ BVerfGE 52, 95 (109).

¹²⁴⁴ Grundlegend *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 90 f.; *Lecheler*, FG v. Unruh, S. 541 ff.; *Wolff*, VerwArch 100 (2009), 280.

¹²⁴⁵ Eine Übersicht über mögliche Positionen findet sich bei *Lecheler*, FG v. Unruh, S. 541 f.

die für die Gemeindeverwaltung erforderlichen Personen nach eigenem Willensentschluss anzustellen¹²⁴⁶ und ggf. zu befördern bzw. zu entlassen.¹²⁴⁷

Steht die Bildung und Konstituierung eines interkommunalen Vertretungsorgans in Rede, so können Implikationen der kommunalen Personalhoheit eine gewichtige Rolle spielen. Es kommt insbesondere dann ein Eingriff in die kommunale Personalhoheit in Betracht, wenn die Mitglieder eines interkommunalen Vertretungsorgans nicht von den entsendenden Kommunen selbst, sondern von Dritten (beispielsweise den wahlberechtigten Bewohnern des Verbandsgebiets) gewählt werden. In einem solchen Fall entscheidet die Kommune nämlich nicht selbst über die Mitglieder des interkommunalen Vertretungsorgans, die sich anschicken, die Mitgliedskörperschaft zu vertreten.

b) Mitglieder von Organen anderer kommunaler Körperschaften als Personal im Sinne der kommunalen Personalhoheit?

Die Annahme eines Eingriffs in die kommunale Personalhoheit setzt in der vorgenannten Konstellation jedoch voraus, dass Mitglieder von Organen anderer kommunaler Körperschaften überhaupt als Personal im Sinne der kommunalen Personalhoheit aufgefasst werden können. So müssten beispielsweise die Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr verfassungsrechtlich zumindest punktuell als Personal der jeweiligen Mitgliedskörperschaften zu werten sein. Der Umstand, dass das interkommunale Kooperationsgebilde selbst eine eigenständige – häufig dienstherrenfähige¹²⁴⁸ – juristische Person des öffentlichen Rechts darstellt und sich die Mitglieder des Vertretungsorgans in erster Linie als Personal des Kooperationsgebildes begreifen, müsste verfassungsrechtlich irrelevant sein.

Aufschluss, ob eine solche Annahme getroffen werden kann, gibt die Teleologie der kommunalen Personalhoheit. Wie alle kommunalen Hoheiten, so ist auch die Personalhoheit als kontingente Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung, nicht jedoch als Kompetenzblock¹²⁴⁹ oder kompetenzkonstituierendes Element¹²⁵⁰ zu verstehen. Die Personalhoheit, die vom Bundesverfassungsgericht dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zu-

¹²⁴⁶ Lecheler, FG v. Unruh, S. 541 m.w.N.

¹²⁴⁷ Vgl. BVerfGE 17, 172 (182); 91, 228 (245).

¹²⁴⁸ Vgl. § 16 Abs. 5 RVRG NRW.

¹²⁴⁹ Schmidt-Aßmann, in: FS BVerfG II, S. 803 (821); Nierhaus, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 53.

¹²⁵⁰ Tettinger, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, Art. 78 Rn. 31.

gerechnet wird,¹²⁵¹ ist eng mit der Organisationshoheit verknüpft,¹²⁵² zielen doch beide Ausprägungen darauf ab, der Gemeinde bzw. dem Gemeindeverband tatsächliche Freiräume der eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung zu belassen.

Insofern erklärt sich auch, dass nicht stets ein personalrechtliches Rechtsverhältnis¹²⁵³ des konkret in Rede stehenden Personals mit der verfassungsrechtlich tangierten Körperschaft bestehen muss. Um den Schutzmechanismus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auszulösen, genügt es schon, wenn Personen sich anmaßen, Aufgaben der Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes für diese zu erledigen. Die kommunale Personalhoheit steht den betroffenen Körperschaften dann insofern zur Seite, als dass sie im Modus eines Abwehrrechts gegen fremdes Personal erscheint¹²⁵⁴ und rechtliches Rüstzeug zur Durchsetzung eines Unterlassungsanspruchs vermittelt. Die Personalhoheit erfasst daher nicht nur in einer positiven Dimension jene Personen (z.B. Beamte,¹²⁵⁵ Angestellte¹²⁵⁶ oder Verwaltungshelfer¹²⁵⁷), die im weitesten Sinne in einem Rechtsverhältnis zur Gemeinde stehen und auf deren Auswahl, Beförderung oder Entlassung von Seiten staatlicher Stellen kein Einfluss zu nehmen ist. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet auch das Recht, alle Aufgaben, die der Kommune zugewiesen sind, nur durch Personen erledigen zu lassen, die in einem beidseitig freiwillig begründeten Rechtsverhältnis zu eben dieser Kommune, und nicht zum Land oder einem anderen Rechtsträger, stehen.¹²⁵⁸ Das Ziel dieser Wirkrichtung ist negativer Natur und insofern zumindest grundsätzlich vergleichbar mit bestimmten bürgerlich-rechtlichen Kategorien: So wird beispielsweise im Rahmen der Geschäftsführung ohne Auftrag¹²⁵⁹ oder im Rahmen der

¹²⁵¹ BVerfGE 119, 331 (362).

¹²⁵² *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 90; *Wolff*, VerwArch 100 (2009), 280 (283).

¹²⁵³ *Wolff*, VerwArch 100 (2009), 280 (286).

¹²⁵⁴ *Wolff*, VerwArch 100 (2009), 280 (287).

¹²⁵⁵ Zur Zurechnung der Dienstherrenfähigkeit zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vgl. BVerfGE 119, 331 (362).

¹²⁵⁶ Zur rechtlichen und tatsächlichen Situation kommunaler Angestellter vgl. beispielhaft *Kröger*, Kommunale Sonderfinanzierungsformen, S. 140.

¹²⁵⁷ Zum Begriff des Verwaltungshelfers vgl. etwa *Ronellenfitsch*, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG BeckOK, § 1 Rn. 74; *Reimer*, in: Posser/Wolff, VwGO BeckOK, § 40 Rn. 80.

¹²⁵⁸ *Wolff*, VerwArch 100 (2009), 280 (287).

¹²⁵⁹ Zum Aufdrängungsschutz als Telos der Regelungen über die Geschäftsführung ohne Auftrag *Peifer*, Schuldrecht, § 12 Rn. 1 f.

Dogmatik zur aufgedrängten Bereicherung,¹²⁶⁰ insbesondere aber auch im Rahmen des Unterlassungsanspruchs aus § 1004 BGB – dessen Anwendung im Öffentlichen Recht ohnehin praktiziert wird¹²⁶¹ – auf Sphären verwiesen, deren Verletzung sekundär- oder primärrechtlich geahndet werden kann. Der Kommune steht gleichsam ein primärer Abwehranspruch zu, wenn in ihre Personalsphäre durch die staatliche Zuständigkeitserklärung von Fremdpersonal eingegriffen wird. Der Anspruch ist unmittelbar auf Art. 28 Abs. 2 GG zu stützen und vom Staat bei der Ausgestaltung des einfachen Kommunalrechts proaktiv zu beachten.¹²⁶²

Mitglieder von Organen anderer (übergeordneter) kommunaler Körperschaften können hiernach zwanglos Personal im Sinne der kommunalen Personalhoheit darstellen, weil gegen ihr Tätigwerden als Fremdpersonal ein Abwehranspruch von Seiten der betroffenen (untergeordneten) Kommunal-körperschaften besteht. Es ist auch nicht weiter von Belang, dass Mitglieder kommunaler Organe in aller Regel über kein arbeits- oder beamtenrechtliches Dienstverhältnis zu ihrer Körperschaft verfügen, sondern ehrenamtlich tätig sind.¹²⁶³ Das Bundesverfassungsgericht führt daher auch lediglich aus, dass die Bestellung der „konkreten Amtswalter“¹²⁶⁴ Sache gemeindlicher und kreislicher Personalhoheit ist. Entscheidend ist insoweit allein, dass von der Tätigkeit der Personen Rechtswirkungen für und gegen die Kommune oder Dritte ausgehen können. Dies dürfte – wie beispielsweise die Aufzählung der Kompetenzen der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr in § 9 RVRG NRW eindringlich zeigt – auch bei Mitgliedern von Organen interkommunaler Vertretungsorgane regelmäßig der Fall sein. Andernfalls wäre die Tätigkeit des Fremdpersonals auch weitgehend hinfällig.

c) Die Direktwahl der Landräte als Vergleichsproblem

aa) Vergleichbarkeit

Eine vergleichbare Konstellation ist mit Blick auf die Reichweite der kommunalen Personalhoheit bereits diskutiert worden. So haben die seit einiger

¹²⁶⁰ Vgl. hierzu *Prinz v. Sachsen-Gessaphe*, in: Dauner-Lieb/Langen, NK-BGB, § 812 Rn. 106 ff.

¹²⁶¹ Vgl. *Pietzko*, Der materiell-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch, S. 119 ff.

¹²⁶² Insofern gelten die zur Disponibilität gemachten Ausführungen unter D. V.

¹²⁶³ Freilich sind die – meist pauschalieren – Aufwandsentschädigungen für kommunale Mandatsträger zu beachten, siehe etwa §§ 1 ff. EntschVO NRW.

¹²⁶⁴ *BVerfG*, NVwZ 2009, 1096 (1098).

Zeit zunehmenden¹²⁶⁵ Ausgestaltungen und Reformen der Kommunalverfassungen nach den Wertungen der süddeutschen Ratsverfassung¹²⁶⁶ die Thematik eines Eingriffs in die Personalhoheit des Kreises durch einen unmittelbaren Wahlakt in die Fachdiskussion eingeführt. Konkret ging und geht es darum, ob eine unmittelbare Wahl des Landrats als Hauptverwaltungsbeamten des Kreises durch die kommunalwahlberechtigte Bevölkerung den jeweiligen Kreis als kommunale Gebietskörperschaft in seiner Personalhoheit verletzt.¹²⁶⁷ Die Konstellation eignet sich deshalb gut als Vergleichsgegenstand, weil auch hier eine (herausragende) politische Personalentscheidung ohne Mitwirkungsrechte eines kommunalen Vertretungsorgans getroffen wird und das entsprechend rekrutierte Personal über das Amt,¹²⁶⁸ das ihm aufgetragen wird, erheblichen Einfluss auf Politik und Verwaltung der öffentlichen Körperschaft nehmen kann.

bb) Bewertung des Vergleichsproblems

Unbestritten ist, dass die Bestellung des Landrats als kreiskommunalen Amtswalter und Hauptverwaltungsbeamten Sache des Kreises ist und staatliche Maßnahmen, die dieses Recht verkürzen, einen Eingriff in die kreiskommunale Personalhoheit darstellen.¹²⁶⁹ Keinesfalls darf der Fehler gemacht werden, aus dem Umstand, dass der Landrat nicht selten im Wege der Organleihe als staatliche Behörde tätig wird, ihn als gemischt kommunal-staatliches Organ anzusehen. Dass dies ein Fehlschluss wäre, ergibt sich bereits aus der Definition der Organleihe. „Organleihe liegt vor, wenn ein bestimmtes Organ neben den Aufgaben *seines* Verwaltungsträgers gewisse Aufgaben eines *anderen* Verwaltungsträgers wahrzunehmen hat und insoweit als dessen Organ tätig wird“.¹²⁷⁰ Eine Vermischung der Verwaltungsträgerschaft findet demnach gerade nicht statt. So liegt der Fall auch beim

¹²⁶⁵ *Knemeyer*, KommJur 2008, 286 (287) spricht gar von einem Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung; Vgl. zudem *Sponer*, LKV 1995, 101 (101).

¹²⁶⁶ Zu den verschiedenen Typen von Gemeindeverfassungen siehe *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 106.

¹²⁶⁷ Siehe zur unmittelbaren Wahl des Landrats grundlegend *Henneke/Ritgen*, DÖV 2010, 665; *Ramin/Röttger*, DVP 2012, 17; *Schliesky/Luch/Neidert*, Die Wiedereinführung der mittelbaren Wahl von Landräten; *Klöhn*, Die Direktwahl der Landräte und deren Realisierungschancen in Baden-Württemberg.

¹²⁶⁸ Grundlegend zum öffentlichen Amt *Deppenheuer*, HdBSr III, § 36.

¹²⁶⁹ *Henneke/Ritgen*, DÖV 2010, 665 (674); *BVerfG*, NVwZ 2009, 1096 (1098).

¹²⁷⁰ *Maurer/Waldhoff*, Allg. VerwR, § 21 Rn. 54.

Landrat: Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung¹²⁷¹ wird auf ihn als bereits vorhandenes Organ in gesetzlich begrenztem Maße zurückgegriffen.¹²⁷² Verwaltungsträger des Landrats ist und bleibt jedoch der Kreis; nur er ist zur Auswahl und Bestimmung des Landrats berufen.

Mit der vorgenannten Aussage ist dabei im Grunde bereits ein wesentlicher Schritt zur Lösung des vorliegenden Vergleichsproblems getan worden. Denn so wie der Kreis Verwaltungsträger des Landrats ist, so ist er in seiner Gesamtheit als typisierter Gemeindeverband auch Träger der Personalhoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG. „Träger der Personalhoheit ist nicht der Kreistag oder ein anderes Organ des Kreises, sondern der Kreis“¹²⁷³ selbst. Wenn gewährleistet ist, dass die Personalentscheidungen des Kreises ohne Fremdeinwirkungen in einem demokratischen Verfahren vom Substrat des Kreises bestimmt werden – sei dies unmittelbar durch direkte Wahl oder mittelbar durch die gewählten Organe –, dann ist verfassungsrechtlich nicht erkennbar, weshalb ein Eingriff in die kommunale Personalhoheit konstatiert werden müsste. Die Mitglieder der kommunalen Körperschaft haben in einem solchen Fall in einer verfassungsrechtlich zulässigen Art und Weise anstelle ihres Vertretungsorgans entschieden und den Willen der Körperschaft hinreichend klar und deutlich zum Ausdruck gebracht. Ein verfassungsrechtliches Problem ist insbesondere deshalb zu verneinen, weil der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter einer Gebietskörperschaft über regelmäßig gewichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten entscheidet und eine Unverhältnismäßigkeit des unmittelbaren Wahlakts zur späteren Befugnis des Gewählten nicht erkennbar ist. Die kommunale Ebene ist darüber hinaus nicht so apodiktisch wie die staatliche Ebene an die organschaftliche Vermittlung öffentlicher Gewalt gebunden. Bestimmungen wie Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG, wonach in Gemeinden an die Stelle einer gewählten Körperschaft eine Gemeindeversammlung (demnach eine physische Versammlung aller Gemeindeglieder) treten kann, machen ebenso wie die vielen einfach-gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten direkter Demokratie über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide¹²⁷⁴ deutlich, dass auf der kommunalen Ebene die Bürgerschaftlichkeit und die Rückanbindung an den tatsächlichen Willen des körperschaftlichen Substrats in bestimmten Fällen höher zu bewerten ist als ein staatstheoretischer (nur auf gesamtstaatlicher Ebene begründbarer)

¹²⁷¹ Roland Kirchhof/Plückhahn, in: PdK NRW KrO, § 58, 1.2.

¹²⁷² Eine Übersicht über die Aufgaben des Landrats, die ihm über die Organleihe obliegen, findet sich bei Roland Kirchhof/Plückhahn, in: PdK NRW KrO, § 58, 2.

¹²⁷³ Henneke/Ritgen, DÖV 2010, 665 (674).

¹²⁷⁴ Siehe § 26 GO NRW, § 23 KrO NRW.

Vorrang der organschaftlichen Entscheidung. Solange nur der Kreis und nicht ein Dritter die Personalentscheidung trifft, kann ein Eingriff in die Personalhoheit nicht festgestellt werden.¹²⁷⁵

cc) Übertragung der entscheidenden Gesichtspunkte

Ein genau solcher Eingriff liegt jedoch vor, wenn das interkommunale Vertretungsorgan nach der einfachgesetzlichen Ausgestaltung von der wahlberechtigten Bevölkerung des Verbandsgebietes gewählt wird und das Kooperationsgebilde nicht als Gebietskörperschaft qualifiziert werden kann. Fehlt nämlich die gebietskörperschaftliche Qualität des Kooperationsgebildes, so ist die kommunalwahlberechtigte Bevölkerung des Verbandsgebiets nicht kongruent zum Träger der kommunalen Personalhoheit, weil nicht etwa das Kooperationsgebilde, sondern die hinter ihr stehenden Mitgliedskörperschaften aus Art. 28 Abs. 2 GG berechtigt werden. Die kommunalwahlberechtigte Verbandsbevölkerung ist in einem solchen Fall als Dritter einzuordnen, welcher laut einer einfachgesetzlichen Regelung (etwa § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG NRW) Personalentscheidungen für und gegen die Gesamtheit der Mitgliedskörperschaften zu treffen hat. Insofern liegen in solchen Fällen gerade jene Fremdeinwirkungen vor, die zu verhüten Telos der kommunalen Personalhoheit ist, denn das Substrat der kommunalen Körperschaft kann weder durch seine gewählten Organe noch unmittelbar die externe Personalauswahl abwenden. Ein Eingriff ist damit gegeben.

dd) Rechtfertigungsansätze trotz eines Eingriffs in den Kernbereich

Das gemeindliche Recht zur eigenen Personalauswahl wird unbestritten dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zugerechnet.¹²⁷⁶ Eingriffe in das Recht zur eigenen Personalauswahl müssten nach herkömmlicher Dogmatik¹²⁷⁷ daher grundsätzlich eine unzulässige Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zur Folge haben.

Gleichwohl wird durch das Bemühen bestimmter Argumentationstopoi nicht selten der Versuch unternommen, trotz eines evidenten Eingriffs in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung das Verdikt der Verfassungswidrigkeit einer in Rede stehenden Regelung zu vermeiden. Verwie-

¹²⁷⁵ Henneke/Ritgen, DÖV 2010, 665 (674).

¹²⁷⁶ Siehe etwa *BVerfG*, NJW 2008, 182 (185).

¹²⁷⁷ Vgl. *Frenz*, JA 2010, 39 (40); *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, SK GG, Art. 28 Rn. 40.

sen wird unter anderem darauf, der Kernbereich dürfte nicht als ein unreglementierbarer Block aufgefasst werden, da schließlich auch die Gesamtheit der Normen und Prinzipien, die den historisch gewachsenen Begriff der kommunalen Selbstverwaltung prägten, nicht unabänderlich in dem Sinne seien, dass sie in keiner Hinsicht und zu keiner Zeit in ihrem Bestand verändert werden dürften.¹²⁷⁸ Bei der Bestimmung dessen, was zum Kernbereich gehöre, müsse vielmehr der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung getragen werden.¹²⁷⁹

Seziert man die vorgenannten, streckenweise nebulösen¹²⁸⁰ Ausführungen und gleicht sie mit dem ab, was aus ihnen gemacht wurde, so ist zu konstatieren, dass die Sperrwirkung des Kernbereichsschutzes durch einen dogmatischen Trick letztlich vollständig ausgehöhlt wurde. Der dogmatische Sinn des Kernbereichsschutzes, gerade keine Verhältnismäßigkeitsabwägung zuzulassen, wird in sein Gegenteil verkehrt, weil die Abwägung nicht ausfällt, sondern lediglich auf eine andere Prüfebene verschoben wird.¹²⁸¹ Nicht mehr die Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, sondern die Ebene des Eingriffs wird zum Einfallstor dezisionistischer Implikationen. Nunmehr soll zur Bestimmung, ob der Kernbereich der kommunalen Personalhoheit überhaupt tangiert wird, geprüft werden, ob es sich um eine „maßvolle und sachlich begründete Weiterentwicklung der Beschränkungsmöglichkeiten“¹²⁸² handelt. Eleganter kann man sich einer lästigen Dogmatik nicht entledigen, deren konsequente Anwendung politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen nur allzu häufig im Weg gestanden hätte. Dass das verfassungsgerichtliche Argument, der Kernbereich dürfe nicht als unreglementierbarer Block aufgefasst werden, zur Fundierung eines Abwägungserfordernisses auf Eingriffsebene nichts taugt, liegt auf der Hand. Die konsequente Achtung der Sperrwirkung des Kernbereichsschutzes hätte nämlich mit Nichten die Unreglementierbarkeit kernbereichsimmanenter Politikfelder zur Folge. Sie würde die Regelung dieser Politikfelder eben nur jener staatlichen Institution vorbehalten, die im Gegensatz zur Judikativen über die unbestreitbare Legitimation zur inhaltlichen Regelung verfas-

¹²⁷⁸ Wolff, VerwArch 100 (2009), 280 (297); BVerfGE 17, 172 (182).

¹²⁷⁹ BVerfGE 11, 266 (274); 17, 172 (182).

¹²⁸⁰ Auch Lecheler, FG Unruh, S. 546 konstatiert „vielmehr ganz vage Floskeln zur Rechtfertigung von staatlichen Eingriffen in die gemeindliche Personalhoheit“.

¹²⁸¹ Wolff, VerwArch 100 (2009), 280 (297) diagnostiziert folgerichtig eine reduzierte oder rudimentäre Angemessenheitsprüfung.

¹²⁸² Wolff, VerwArch 100 (2009), 280 (298) m.w.N.

sungsrelevanter Fragen verfügt: Dem verfassungsändernden Gesetzgeber.¹²⁸³

Diese prinzipiell verfehlte verfassungsgerichtliche Herangehensweise kann gleichwohl über den Umstand, dass der vorliegend aufgezeigte Schwund an dogmatischer Konsistenz¹²⁸⁴ gefestigt und in der kommunal- und verfassungsrechtlichen Praxis angenommen wurde, nicht hinwegtäuschen. Mit ihm ist daher bestmöglich zu arbeiten. Doch selbst auf Basis des dogmatischen Surrogats kann einer unmittelbaren Wahl eines interkommunalen Vertretungsorgans bei fehlender gebietskörperschaftlicher Struktur das Verdikt der Verfassungswidrigkeit nicht erspart bleiben, denn das Bundesverfassungsgericht fordert für die Negation eines Eingriffs in die kommunale Personalhoheit immerhin, dass eine vernünftige Fortentwicklung des überkommenen Systems erkennbar sein muss, welche überdies nicht zur Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts führen darf.¹²⁸⁵ Die unmittelbare Wahl eines interkommunalen Vertretungsorgans bei fehlender gebietskörperschaftlicher Ausgestaltung stellt jedoch gerade keine Fortentwicklung, sondern einen Bruch des bisherigen Systems dar. Mitgliedsgemeinden können etwa auf die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung des interkommunalen Kooperationsgebildes geführt werden soll,¹²⁸⁶ keinen entscheidenden Einfluss mehr nehmen. Fällt dieser Befund mit einem Abfluss nicht unerheblicher kommunaler Kompetenzen auf die interkommunale Ebene¹²⁸⁷ zusammen, so ergibt sich ein Bild, in dem die ohnehin angeschlagene¹²⁸⁸ Wirklichkeit kommunaler Selbstverwaltung einen derart drastischen Kompetenzverlust zu Gunsten einer weiteren, konkurrierenden staatlichen Ebene zu verzeichnen hat, dass das herkömmlich transportierte Bild der allzuständigen Gemeinde nicht mehr ernsthaft aufrecht erhalten werden kann.

¹²⁸³ Grundlegend zur Problematik verfassungsgerichtlicher Politikgestaltung *Depenheuer*, in: Hillgruber, *Gouvernement des juges*, S. 79 ff.

¹²⁸⁴ *Engels*, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung, S. 17 ff. konstatiert ein Unbehagen am Stand der Dogmatik und ihrer Leistungsfähigkeit.

¹²⁸⁵ BVerfGE 52, 95 (117).

¹²⁸⁶ Vgl. § 9 Nr. 1 RVRG NRW.

¹²⁸⁷ Vgl. § 4 RVRG NRW.

¹²⁸⁸ Vgl. *Nierhaus*, in: Sachs, GG, Art. 28 Rn. 52.

V. Zum Gebot der Normenklarheit bei Aufgabenübertragungen an regionalverbandliche Strukturen

1. Problemgehalt

Kommunal- und staatsorganisationsrechtliche Zuständigkeiten und Kompetenzen werden gemeinhin – wie auch anders? – über Gesetze im formellen und materiellen Sinne auf die einzelnen Ebenen staatlicher Gliederungen verteilt. Jene Gesetze müssen freilich den allgemeinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen genügen. Stehen Grundrechte in Rede, so ist unbestritten, dass gesetzliche Eingriffe in dieselben dem Gebot der Normenklarheit als Schranken-Schranke genügen müssen.¹²⁸⁹ Auch für Art. 28 Abs. 2 GG als strukturell grundrechtsähnliches Recht ist die Geltung des Grundsatzes der Normenklarheit anerkannt.¹²⁹⁰ Dies ist auch sachgerecht, denn Gemeinden und Gemeindeverbände sind ebenso wie Grundrechtsträger darauf angewiesen, dass Gesetze in ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt so formuliert sind, dass die konkrete Rechtslage erkannt und individuelles Verhalten hiernach ausgerichtet werden kann.¹²⁹¹ Anders gewendet: Auch Kommunen müssen als Adressaten gesetzlicher Bestimmungen wissen, wozu sie berechtigt und verpflichtet werden.¹²⁹² Sie unterscheiden sich in ihrer Normunterworfenheit¹²⁹³ nicht von individuell Grundrechtberechtigten.

Verpflichtet zur klaren Normsetzung ist der Gesetzgeber. Er muss Recht so erlassen, dass es „verlässlich und in seiner Anwendung berechenbar ist“.¹²⁹⁴ Gerade bei politisch heiklen Fragen, wenn verschiedenste politische und persönliche Interessenlagen aufeinandertreffen, bleiben gesetzliche Ausgestaltungen jedoch nicht selten hinter diesem verfassungsrechtlich zwingenden Gebot zurück. „Es gehört zu den legislativen Pathologien, wenn das Gesetz eine Entscheidung nur vortäuscht, tatsächlich aber einen dilatorischen Formelkompromiss mit einem semantischen Regelungssurrogat ka-

¹²⁸⁹ *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 91 Rn. 66a; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG BeckOK, Art. 20 Rn. 182; BVerfGE 110, 33 (52 ff.); BVerfGE 113, 348 (375).

¹²⁹⁰ *RhPfVerfGH*, NVwZ 2000, 801 (804 f.); *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 91 Rn. 66a.

¹²⁹¹ *RhPfVerfGH*, NVwZ 2000, 801 (804 f.); Ein weites Verständnis des Gebotes der Normenklarheit hat auch *Towfigh*, JA 2015, 81 (83 ff.).

¹²⁹² *Brinktrine/Unnerstall*, LKV 2000, 330 (333) m.w.N.

¹²⁹³ BVerfGE 83, 130 (145).

¹²⁹⁴ v. *Arnauld*, Rechtsstaat, in: Depenheuer/Grabenwarter, Verfassungstheorie, S. 714.

schiert, wenn der Gesetzgeber sich nicht auf einen inhaltlichen Kompromiss einigen kann, sondern begriffliche Nebelkerzen zündet oder in symbolische Bekenntnisse flüchtet. Die Funktion des Gesetzes wird missbraucht, wenn es statt der Verkündung einer Entscheidung zu deren Ersatz gerät.¹²⁹⁵

Bei einer sondergesetzlichen Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit besteht eine besonders große Gefahr, dass die aufgezeigten Anforderungen an eine sprachlich präzise Gesetzgebung verfehlt werden. Es existieren regelmäßig nicht nur viele unterschiedliche Akteure (namentlich die kooperationsverpflichteten Kommunen selbst, dritte Kommunen, kommunale Unternehmen, staatliche Mittelbehörden, Kommunal- und Landespolitiker) und ihre jeweiligen (Partikular-)Interessen.¹²⁹⁶ Auch das Mehrebenensystem¹²⁹⁷ zwischen Gesetzgebungs- und Ausführungszuständigkeit sowie die potenziell gegebene Friktionsanfälligkeit, die sich aus dem Spannungsfeld zwischen landesrechtlicher Normvorgabe und kommunaler Rechtssetzungshoheit ergibt, verleiten zu einem Wagnis der Vagheit.

2. Problematische Normbeispiele

Bevor abstrakte Schlussfolgerungen aus der oben dargestellten Problematik zu ziehen sind, sollen im Folgenden einige problematische Normbeispiele, die im Zusammenhang mit interkommunaler Zusammenarbeit stehen, dargestellt und einer verfassungsrechtlichen Würdigung zugeführt werden.

a) „...zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiete dienen“ (§ 1 Abs. 1 S. 2 VerbO SVR)

§ 1 Abs. 1 S. 2 VerbO SVR enthielt bis zur Ablösung des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk durch das *Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet* vom 18.09.1979¹²⁹⁸ eine Klausel mit dem folgenden Wortlaut: „Der Verband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiete dienen; (...)“

Wenngleich die Klausel im Gegensatz zu den nachfolgenden Klauseln aktuell nicht mehr in Kraft ist, ist eine kurze Bewertung angezeigt, da sich

¹²⁹⁵ *Depenheuer*, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, § 6 Rn. 30.

¹²⁹⁶ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 21 stellt beispielsweise fest, dass „sich bei der Gründung des SVR staatspolitische Ansprüche, kommunalpolitische Initiativen und wirtschaftspolitische Interessen trafen“.

¹²⁹⁷ *Schumacher*, LKV 2005, 41 (41).

¹²⁹⁸ GVBl. NRW 1979, S. 554.

aus ihr Rückschlüsse für künftige Varianten regionalverbandlicher Ausgestaltungen ziehen lassen.

§ 1 Abs. 1 S. 2 VerbO SVR kann dabei nur als Beispiel einer besonders misslungenen Gesetzespassage angesehen werden. Eine Formulierung, nach der alle Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit dienen, Aufgaben des interkommunalen Kooperationsgebildes sein können, vermittelt den jeweiligen Mitgliedskörperschaften ein Höchstmaß an Unsicherheit, weil nicht abschätzbar ist, welche gemeinde- oder gemeindeverbandlichen Aufgaben künftig möglicherweise gar nicht mehr als solche, sondern als regionale Aufgaben qualifiziert werden. Die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk schien diese Unsicherheit jedoch geradezu herstellen zu wollen, wenn sie mit der nachfolgenden Formulierung „insbesondere“ (§ 1 Abs. 1) ausdrückte, dass die speziell normierten Aufgabenbestände (§ 1 Abs. 1 Nr. 1-6) nur kontingente Ausprägungen jener unbestimmt gebliebenen Aufgaben darstellen, die der Förderung der Siedlungstätigkeit dienen. Verfassungsrechtlich außerordentlich problematisch wird dies, wenn man bedenkt, dass nach § 4a VerbO SVR knapp 40% der Mitglieder der Verbandsversammlung nicht kommunalen Ursprungs, sondern beispielsweise Vertreter von Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden waren. Letztlich konnten so demokratisch nicht legitimierte Mitglieder eines interkommunalen Vertretungsorgans über eine kaum begrenzbare Anzahl öffentlicher Angelegenheiten maßgeblich mitentscheiden – eine Situation, die verfassungsrechtlichen Standards nach heutiger Interpretation und Maßstababbildung nicht mehr genügen würde.¹²⁹⁹

Verwaltungsorganisatorisch ist zwar anzuerkennen, dass „sich gerade die sehr unscharfe Formel ‚Siedlungstätigkeit‘ als offen und elastisch genug [erwies], jeweils akute und kritische Problemlagen im Bereich der Infrastruktur im weitesten Sinne zur ‚öffentlichen [Verbands]Angelegenheit‘ zu erklären und planmäßig aufzugreifen.“¹³⁰⁰ Genau dies ist jedoch – so zweckmäßig es im Einzelfall erscheinen mag – weder mit dem Gebot der Normenklarheit noch mit der kommunalen Selbstverwaltung zu vereinbaren, weil sich etwa aus Sicht einer (doch grundsätzlich allzuständigen) Mitgliedsgemeinde nicht ansatzweise kalkulieren lässt, wann ein Aufgabenzug zu Gunsten der regionalen Ebene stattfinden und welche Reichweite dieser aufweisen wird. Weil mittelbar fast jede kommunale Aufgabe der

¹²⁹⁹ Vgl. etwa *Krafft/Ulrich*, Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation, S. 58; *Unruh*, *VerwArch* 92 (2001), 531 (541 ff.).

¹³⁰⁰ *Pankoke*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, *Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung* (Bd. 2), S. 21.

Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiet dienen kann,¹³⁰¹ ist die konkrete Rechtslage für die betroffene kommunale Körperschaft nicht erkennbar; kommunalindividuelles Verhalten kann nach ihr nicht ausgerichtet werden. Letztlich wirkt sich eine unklare Norm, auf deren Basis Aufgabenverschiebungen zu Lasten von Gemeinden und Gemeindeverbänden vorgenommen werden, für die betroffenen Körperschaften doppelt negativ aus: Sie verdunkelt die konkrete Rechtslage und verhüllt die Möglichkeit einer Aufgabenhochzonung, deren normklare Niederlegung womöglich zu vorgelegerten Gegenmaßnahmen der betroffenen Körperschaften geführt hätte. § 1 Abs. 1 S. 2 VerbO SVR hat denn auch tatsächlich dazu geführt, dass die Kompetenzen und Aufgabenfelder des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk mit Hinweis auf den Förderungszweck der Siedlungstätigkeit stetig und in großem Umfange ausgeweitet wurden,¹³⁰² ohne dass diese Möglichkeit bei Erlass des Gesetzes kommuniziert worden wäre. Insofern kann auch kein Vergleich mit den so genannten unbestimmten Rechtsbegriffen, deren Verwendung durch den Gesetzgeber allgemein anerkannt ist (etwa „angemessen“, „erforderlich“ oder „fahrlässig“),¹³⁰³ gelingen. Während die zuletzt genannten Begriffe die Vielgestaltigkeit menschlichen Lebens und deren soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklung gesetzlich abbilden und darüberhinaus Gerichten und Behörden Einzelfallentscheidungen ermöglichen sollen,¹³⁰⁴ kann in einer öffentlich-rechtlichen Norm, die staatsorganisatorische Zuständigkeiten festlegt, eine solche Funktion nicht erblickt werden.

b) „...Aufgaben mit regionaler Bedeutung...“ / „...regional bedeutsame Kooperationsprojekte“ (§ 4 Abs. 2 RVRG NRW)

Eine aktuelle Erscheinungsform und gleichzeitig das Nachfolgeproblem der oben aufgezeigten unklaren Normgebung kann darin erblickt werden, dass im Gesetz über den Regionalverband Ruhr zwar nicht mehr von der *Förderung der Siedlungstätigkeit*, nunmehr jedoch von *Aufgaben mit regionaler Bedeutung* die Rede ist.¹³⁰⁵ Je nach Zusammenhang wird die *regionale Bedeutung*¹³⁰⁶ bestimmter Aufgabenbestände zur Begründung einer regionalverbandlichen Zuständigkeit gefordert oder das Adjektiv *regional* gleich als

¹³⁰¹ Man denke nur an Aufgaben des Straßenbaus, der Sport- oder Kulturförderung.

¹³⁰² *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 33.

¹³⁰³ *Grefrath*, JA 2010, 710 (713).

¹³⁰⁴ *Grefrath*, JA 2010, 710 (713).

¹³⁰⁵ Vgl. etwa § 4 Abs. 2 RVRG NRW.

¹³⁰⁶ Vgl. etwa § 4 Abs. 1 Nr. 4 RVRG NRW.

Tatbestandsmerkmal vor die eigentliche Aufgabenbeschreibung gestellt. So ist etwa in § 4 Abs. 1 Nr. 4 RVRG NRW von regionaler Wirtschaftsförderung, regionalem Standortmarketing und regionaler Tourismusförderung die Rede. Ebenso spricht § 4 Abs. 2 RVRG NRW von regionalen Kultur- und Sportprojekten, regional bedeutsamen Kooperationsprojekten (Nr. 1) und regionalen Energie- und Klimaschutzkonzepten (Nr. 4).

Mit der Transformation vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Regionalverband Ruhr hat demnach ein Wechsel auch in der Technik der Aufgabenabgrenzung stattgefunden. Es wird nunmehr nicht danach gefragt, ob eine Aufgabe der Siedlungstätigkeit oder einem anderen Zweck dienen kann, vielmehr ist die regionale Bedeutsamkeit der Aufgabe entscheidend. Letztlich findet nicht mehr eine funktionspezifische,¹³⁰⁷ sondern eine bedeutungs-, und ebenenspezifische Aufgabenabgrenzung statt. Die mit dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr im Jahr 2004¹³⁰⁸ erstmals eingeführte Kategorie der regionalen Bedeutung¹³⁰⁹ muss sich dabei in die Systematik kommunalrechtlicher Aufgabenkategorien einfügen. Zwischen die *örtlichen Aufgaben*, die *gebietsbegrenzt*¹³¹⁰ bzw. *kreisgebietsbezogenen überörtlichen Aufgaben*¹³¹¹ und die ohnehin *überörtlichen Staatsaufgaben* klemmen sich nun also noch die *Aufgaben mit regionaler Bedeutung*, die logisch nur zwischen den *gebietsbegrenzt überörtlichen Aufgaben* und den ohnehin *überörtlichen Staatsaufgaben* angesiedelt werden können.¹³¹²

Unklar bleibt dabei jedoch, was unter *Aufgaben mit regionaler Bedeutung* überhaupt zu verstehen sein soll und welche Parameter zur Begründung einer regionalen Bedeutung heranzuziehen sind. Der Wortlaut liefert hierbei kaum verwendbare Anhaltspunkte. Dass nicht von *regionalen Aufgaben*, sondern von *Aufgaben mit regionaler Bedeutung* gesprochen wird, scheint darauf hin zu deuten, dass lediglich ein irgendwie gearteter überörtlicher Bezug vorliegen muss, der freilich unterhalb einer gesamtstaatlichen Ebene zu bleiben hat. Auch der Gesetzgeber hat sich in keinem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals der *re-*

¹³⁰⁷ Pankoke, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2), S. 21.

¹³⁰⁸ GVBl. NRW 2004, 96.

¹³⁰⁹ Siehe etwa LT-Drs. 13/3538.

¹³¹⁰ § 2 Abs. 1 S. 1 KrO NRW.

¹³¹¹ Vgl. LT SH Umdruck 16/2311, S. 58.

¹³¹² Vgl. hierzu auch § 194 Abs. 2 KSVG SL, der dem Regionalverband Saarbrücken die überörtlichen, in ihrer Bedeutung auf das Verbandsgebiet beschränkten öffentlichen Aufgaben zuordnet.

regionalen Bedeutung konsistent geäußert und selbstredend liegen auch (noch) keine Erkenntnisse aus der Rechtsprechung hierzu vor. Im Gesetzentwurf der Landesregierung werden allenfalls tautologische Hinweise darüber gegeben, wie eine Negativdefinition gelingen kann. Aufgaben mit regionaler Bedeutung sind hiernach jedenfalls nicht solche, die „keine spezifisch regionale Bedeutung“¹³¹³ haben. Positiv gewendet könnte man daher davon ausgehen, dass der Rechtsbegriff der *regionalen Bedeutung* eine *spezifische regionale Bedeutung* verlangt, somit also höhere rechtliche Anforderungen verlangt werden, als es die einfache Formulierung *regionale Bedeutung* vermuten ließe. Die *spezifische regionale Bedeutung* würde dann an die verfassungsgerichtliche Wendung erinnern, nach der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Bedürfnisse und Interessen sind, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen *spezifischen Bezug* haben¹³¹⁴ (wobei sich auch hier die Definition bei Lichte betrachtet in einer Tautologie erschöpft). Letztlich müssen all jene Überlegungen jedoch seriöserweise mit dem Makel der Spekulation versehen werden. Wenn – abgesehen von zwei mehrdeutigen Sätzen in der Begründung des Gesetzentwurfs¹³¹⁵ – keine Äußerungen des Gesetzgebers zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals der *regionalen Bedeutung* bekannt sind, so liegt schlechterdings keine Basis vor, auf deren Grundlage „im Wege normaler juristischer Auslegung“¹³¹⁶ substantielle Erkenntnisse generiert werden könnten.

Dabei scheint sich der Gesetzgeber des Umstands, dass das Tatbestandsmerkmal der *regionalen Bedeutung* Probleme aufwirft, offenbar bewusst geworden zu sein. Mit der Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr aus dem Jahr 2015¹³¹⁷ sollte nunmehr verhindert werden, dass durch einen Beschluss der Verbandsversammlung Aufgabenbestände der Mitgliedskommunen mit Hinweis auf ihre regionale Bedeutsamkeit auf die regionalverbandliche Ebene gezogen werden können.¹³¹⁸ Verfassungsrechtliche Bedenken, die in Stellungnahmen unter anderem von *Oebbecke* geäußert wurden,¹³¹⁹ veranlassten den Gesetzgeber, eine abschließende Enumeration übertragbarer Aufgaben in § 4 Abs. 2 RVRG NRW festzule-

¹³¹³ LT-Drs. 16/6866, S. 42.

¹³¹⁴ BVerfGE 8, 122 (134), 50, 195 (201); 52, 95 (120).

¹³¹⁵ LT-Drs. 16/6866, S. 42.

¹³¹⁶ BVerfGE 17, 67 (82).

¹³¹⁷ GVBl. NRW 2015, S. 435.

¹³¹⁸ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.3.

¹³¹⁹ *Oebbecke*, in: LT-Stellungnahme 16/2424, S. 3.

gen,¹³²⁰ um auf diese Art und Weise das Tatbestandsmerkmal der *regionalen Bedeutung* zu entlasten.¹³²¹

Zu bemerken ist jedoch, dass der Gesetzgeber das Problem der unklaren Normgebung damit nicht gelöst hat und die Frage nach der richtigen Auslegung der *regionalen Bedeutsamkeit* weiterhin gestellt und beantwortet werden muss. Auch wenn nicht mehr allein auf Basis der *regionalen Bedeutung* Aufgaben von der gemeindlichen bzw. gemeindeverbandlichen Ebene auf die regionalverbandliche Ebene gezogen werden können, so kann dies doch immer noch dann geschehen, wenn ein *regionales Kultur- oder Sportprojekt* oder ein *regionales Kooperationsprojekt* nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 RVRG NRW in Rede steht. Insbesondere der Eingriffstitel des *regionalen Kooperationsprojekts* ist dabei so vage, dass ein verfassungswidriges Missverhältnis zwischen dem intendierten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und der Deutungsoffenheit¹³²² der Eingriffsnorm weiterhin zu konstatieren ist. Über den Umweg des *regional bedeutsamen Kooperationsprojektes* kann – wenn in ähnlicher Weise wie beim früheren Tatbestandsmerkmal der *Förderung der Siedlungstätigkeit* eine langsame und stetige Ausweitung der Kompetenzzuweisungen vorgenommen wird¹³²³ – letztlich eine kaum begrenzbare Anzahl von Aufgaben auf die regionalverbandliche Ebene verschoben werden, denn dem Begriff des Kooperationsprojektes lässt sich erneut kein rechtlich scharfer Sinngehalt entnehmen. Das Ziel des Gesetzgebers, sich selbst die Entscheidung über die Aufgabenverteilung innerhalb des Regionalverbands vorzubehalten,¹³²⁴ wurde insoweit verfehlt.

c) „Unterstützung“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 6-7 RVRG NRW)

Eine weitere Kollision mit dem Gebot der Normenklarheit ist zu befürchten, wenn in zuständigkeitsverteilenden Normen eine regionalverbandliche Ermächtigung zur Übernahme von Aufgaben angeordnet wird, deren Inhalt durch das Wort *Unterstützung* beschrieben wird. So kann sich etwa der Regionalverband Ruhr nach § 4 Abs. 2 Nr. 6 RVRG NRW der *Unterstützung der Verbandskommunen bei der Verkehrsentwicklungsplanung und der Nahverkehrsplanung* als Aufgabe annehmen. Nach § 4 Abs. 2 Nr. 7

¹³²⁰ LT-Drs. 16/8464, S. 26.

¹³²¹ Als Alternative wäre in Betracht gekommen, das Tatbestandsmerkmal der regionalen Bedeutung klar zu definieren und als Rechtsbegriff zu etablieren. Hiervon hat der Landesgesetzgeber jedoch offenbar abgesehen.

¹³²² Grefrath, JA 2010, 710 (713).

¹³²³ Vgl. dazu Benedict, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets, S. 33.

¹³²⁴ Becker/Winkel, in: PdK NRW RVRG, § 4.3.

RVRG NRW kann er darüber hinaus *die europäische Idee und Vernetzung der kommunalen Europaarbeit im Verbandsgebiet unterstützen*.

Sieht man von der rechtspolitisch zu beantwortenden Frage ab, welches Bedürfnis denn eigentlich besteht, unterstützende Tätigkeiten – zwischen einer nicht zu beanstandenden unförmlichen Kooperations- und Abstimmungsbereitschaft¹³²⁵ und einer ohnehin zu leistenden Amtshilfe¹³²⁶ – eigens gesetzlich und abstrakt zu kodifizieren, so bleibt jedoch verfassungsrechtlich zu beantworten, ob ein Rechtstitel, der zu Eingriffen in den kommunalen Aufgabenbestand ermächtigt, mit dem Tatbestandsmerkmal der *Unterstützung* bestimmt genug umschrieben ist.

Nähert man sich dem Wort *Unterstützung* als Begriff der Rechtssprache, so fällt zunächst auf, dass er in den allerverschiedensten Zusammenhängen verwendet wird. Nach § 139 Abs. 1 BauGB sollen beispielsweise der Bund einschließlich seiner Sondervermögen, die Länder, die Gemeindeverbände und die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen *unterstützen*.¹³²⁷ Nach § 73 SGB VIII sollen ehrenamtlich tätige Personen in der Jugendhilfe bei ihrer Tätigkeit angeleitet, beraten und *unterstützt* werden. An vielen weiteren Stellen in den Sozialgesetzbüchern (etwa in § 66 SGB V, § 41 Abs. 3 SGB VIII,¹³²⁸ § 61 SGB XII) und darüber hinaus (etwa in § 28 BlnDSG, § 6 AUG, § 44 Abs. 1 LFBG, § 129 Abs. 1 StGB) wird der Begriff der *Unterstützung* verwendet.

Dabei lässt sich als Grundmuster der vorbenannten Beispiele festhalten, dass die gesetzliche Verwendung des Begriffs der *Unterstützung* in aller Regel zwei verschiedene Zielrichtungen haben kann:

Von *Unterstützung* wird entweder gesprochen, wenn etwas weitestgehend Selbstverständliches oder zumindest etwas, das gesetzlich nicht geregelt werden müsste, als politischer Programmsatz zur Ergänzung oder semantischen Erweiterung eines Gesetzeswerkes niedergelegt wird. Die feh-

¹³²⁵ Zur so genannten Spontanhilfe siehe *Erbguth*, in: Sachs, GG, Art. 35 Rn. 15.

¹³²⁶ Hierzu grundlegend *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 35 Rn. 1 ff.; *Erbguth*, in: Sachs, GG, Art. 35 Rn. 1 ff.

¹³²⁷ Siehe hierzu *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 139 Rn. 42.

¹³²⁸ *Bohnert*, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Mayer/Jox/Wellenhofer, SGB VIII BeckOGK, § 41 Rn. 135 bemängelt, dass an vielen Stellen im SGB VIII von der *Unterstützung* des Betroffenen die Rede ist, ohne dass Aussagen zum konkreten Inhalt der unterstützenden Leistungen getroffen würden.

lende Greifbarkeit des Begriffs der *Unterstützung* verstärkt sich dann häufig dadurch, dass die entsprechende Aussage auch noch in eine Soll-Vorschrift gegossen wird (so etwa § 66 SGB V und § 41 Abs. 3 SGB VIII) was letztlich zur Konturlosigkeit der Norm führt.

Die *Unterstützung* findet andererseits jedoch auch als präziser Rechtsbegriff und sogar in grundrechtssensiblen Bereichen wie dem Strafrecht Verwendung (etwa in § 129 Abs. 1 StGB). Liegt jedoch ein solcher Fall vor, so werden entweder durch Regelbeispiele (wie in § 28 BlnDSG und § 44 Abs. 1 LFBG) oder durch hinreichende definitorische Absicherungen durch Literatur und Rechtsprechung (wie im Strafrecht¹³²⁹) so viele Anhaltspunkte mitgegeben, dass die Anwendung tradierter juristischer Auslegungsmethoden¹³³⁰ zu substanziellen und konsistenten Ergebnissen führt und letztlich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken konstatiert werden können.

Das vorliegend zu behandelnde Normbeispiel lässt sich jedoch in keine der vorgenannten Kategorien einordnen. Weder liegt ein politischer Programmsatz vor, dem man eine Unbestimmtheit nachsehen könnte, noch kann von einem hinreichend durch Literatur und Rechtsprechung konkretisierten Rechtsbegriff gesprochen werden. Letztlich enthält § 4 Abs. 2 Nr. 6-7 RVRG NRW demnach einen unbekanntem Rechtstitel, der zu Eingriffen in die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ermächtigen soll.

Dabei gilt zu beachten, dass der Landesgesetzgeber durch die Normierung der vorgenannten unterstützenden Tätigkeiten in § 4 Abs. 2 RVRG eine Zuordnung derselben in die so genannten „freiwilligen Aufgaben“¹³³¹ vorgenommen hat. Es steht dem Regionalverband Ruhr demnach frei, ob er sich dieser Tätigkeiten annehmen will oder nicht. Beschließt der Regionalverband Ruhr jedoch, sich einer der in § 4 Abs. 2 RVRG NRW genannten Aufgaben anzunehmen, besteht von Seiten einer Mitgliedskörperschaft keine rechtliche Handhabe hiergegen. § 4 Abs. 2 RVRG NRW antizipiert insoweit einen möglichen Aufgabenentzug für die gemeindliche bzw. gemeindeverbandliche Ebene. Aus der Zuordnung der vorgenannten unterstützenden Tätigkeiten in den Bestand der freiwilligen Aufgaben nach § 4 Abs. 2 RVRG NRW ergibt sich jedoch, dass der Gesetzgeber in einer *Unterstützung* eine eigene, verselbständigte verbandliche Tätigkeit erblickt, die

¹³²⁹ Zum Begriff der Unterstützung in § 129 Abs. 1 StGB siehe *Ostendorf*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, § 129 Rn. 20 ff.

¹³³⁰ *Grefrath*, JA 2008, 710 (713).

¹³³¹ *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.3.

sich nicht etwa nur in Hilfeleistungen als Reaktionen auf mitgliedskörperschaftliche Ersuchen erschöpfen sollen. Andernfalls hätte der Gesetzgeber die entsprechenden Tätigkeiten in § 4 Abs. 3 o. 4 RVRG NRW bei den so genannten Aufgaben bzw. Tätigkeiten auf Antrag¹³³² einsortieren müssen. Da er dies nicht getan hat, ist die Unterstützungsleistung des Verbands nicht akzessorisch zum Unterstützungsbegehren einer Mitgliedskörperschaft; ihr kommt eigenständige Bedeutung zu. Genau dies besiegelt jedoch den Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit, denn unter den vorgenannten Bedingungen ist es für eine Mitgliedskörperschaft des Regionalverbands Ruhr nicht abschätzbar, welche Tätigkeiten womöglich in Konkurrenz zur kommunalen Ebene oder gar anstelle ihrer von Seiten des Regionalverbands künftig wahrgenommen werden könnten.

3. Schlussfolgerung

Die vorgenannten Beispiele zeigen, dass bei der gesetzlichen Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit auf eine hinreichend klare Normgebung zu achten ist. Es muss stets klar sein, welche Aufgabe von welcher staatlichen Ebene wahrgenommen wird und unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Reichweite Aufgaben- und Zuständigkeitsverschiebungen stattfinden können. Zuständigkeitsverteilungen müssen regelmäßig abschließend und überschneidungsfrei vorgenommen werden,¹³³³ dies insbesondere deshalb, weil die unklare Bestimmung einer Zuständigkeit auch eine bewusst eingesetzte Herrschaftstechnik¹³³⁴ sein kann. Gleichwohl ist im Grundsatz nichts dagegen einzuwenden, wenn von Seiten des Gesetzgebers über eine Stufensystematik wie in § 4 RVRG NRW eine gewisse Aufgabenflexibilität im Verhältnis vom Verband zu den Mitgliedskörperschaften zugelassen wird. Schließlich kann es durchaus passieren, dass sich Umstände ergeben, die dazu führen, dass eine Aufgabenverlagerung zwischen gemeindlicher oder gemeindeverbandlicher und regionalverbandlicher Ebene notwendig oder zweckmäßig wird. Die Einräumung einer eigenverantwortlichen Kompetenz zur Aufgabenverlagerung spart dann den Weg über den Gesetzgeber, der keine Gesetzesänderung veranlassen muss, weil er durch eine abschließende Enumeration übertragungsfähiger Aufgaben sein Einverständnis zur Übertragung bestimmter Aufgaben bereits kund getan hat. Jene übertragungsfähigen Aufgaben müssen im Gesetz jedoch so bestimmt formuliert

¹³³² *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG, § 4.4-5.

¹³³³ *Schnapp*, JURA 1980, 68 (69).

¹³³⁴ *Schnapp*, JURA 2004, 526 (530); *Schliesky* DÖV 2009, 641 (645).

sein, dass keine Zweifel darüber aufkommen können, bis wohin eine regionalverbandliche Zuständigkeit auf Kosten einer mitgliedskörperschaftlichen Zuständigkeit begründet werden kann. Andernfalls liegt ein unklarer Eingriffstitel vor, der sich aus rechtsstaatlichen Gründen verbietet. Dass eine klare und vergleichsweise systematische Aufgabenabgrenzung auch bei neuartigen Konstrukten interkommunaler Zusammenarbeit möglich ist, zeigen hierbei die §§ 159 ff. NdsKomVG, welche die Aufgabenverteilung zwischen der Region Hannover, der Landeshauptstadt Hannover und den übrigen regionsangehörigen Gemeinden vornehmen.

G. Schlussbetrachtung: „Die Region“ als rechtspolitisches Ziel und verfassungsrechtliches Problem

I. Befund

Die bisherigen Ergebnisse der vorliegenden Ausarbeitung machen zweierlei deutlich: Zum einen existiert mit Ausnahme des grundsätzlichen Willens einer Etablierung der *Region* als neue Verwaltungsebene kein einheitliches gesetzgeberisches Konzept, das Auskunft darüber gäbe, welche konkreten und verallgemeinerungsfähigen politischen Maßnahmen zur Regionalisierung der kommunalen Verwaltungslandschaft angestoßen werden sollen. Noch existiert schlicht kein griffiges staats- bzw. kommunalrechtliches Instrument zur Erfassung der *Region* als Politik- und Handlungsebene und zwar unabhängig davon, ob freiwillige oder autoritative Gründungsakte in Rede stehen. Zum anderen erweisen sich Versuche, welche die *Region* als neue Verwaltungsebene zu etablieren versuchen, im Einzelfall als verfassungsrechtlich überaus problematisch. Zwischen dem politischen Ziel einer umfassenden Regionalisierung und den verfassungsrechtlich zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten ist eine nicht unerhebliche Lücke zu konstatieren, deren Auflösung nicht ohne eine Überstrapazierung des geltenden Verfassungsrechts gelingen kann.

1. Inkongruenz von politischem Ansinnen und verfassungsrechtlichen Möglichkeiten

Grundlegend hierfür ist, dass eine Inkongruenz von politischem Ansinnen und den zur Verfügung stehenden verfassungsrechtlichen Möglichkeiten – jedenfalls de *constitutione lata* – kaum mehr wegdiskutiert werden kann. Einem Trend zur Hochzoning von Aufgaben auf die regionale Ebene¹³³⁵ steht nun einmal die kommunale Selbstverwaltungsgarantie entgegen, der zu entnehmen ist, dass die Hochzoning von örtlichen Aufgaben aus bloßen Gründen der Verwaltungsvereinfachung, Zuständigkeitskonzentration oder Wirtschaftlichkeit ausgeschlossen ist, weil Art. 28 Abs. 2 GG ein verfas-

¹³³⁵ *Wickel*, DÖV 2001, 837 (837).

sungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip zu Gunsten der Gemeinden enthält.¹³³⁶ Nirgends ist bisher überzeugend dargelegt worden, wie diese Hürden übersprungen werden sollen und welche verfassungsrechtlich relevanten Gründe eine autoritativ verfügte regionale Zuständigkeit rechtfertigen könnten. Die bereits dargestellten paradigmatischen Konfliktfälle zeigen vielmehr, dass nach herkömmlicher Interpretation der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie autoritative Formen regionaler Zusammenarbeit verfassungsrechtlichen Anforderungen regelmäßig nicht oder nur unvollständig genügen.

Bisweilen wird versucht, mit Hinweis auf globale Entwicklungen den örtlichen Charakter gewisser Aufgabenbestände zu negieren, indem postuliert wird, dass sie „auf der Gemeindeebene nicht mehr sinnvoll zu erfüllen sind, weil sie aus einer über das Gemeindegebiet hinausreichenden Verflechtung erwachsen.“¹³³⁷ Nur verkennt diese Ansicht gerade, dass nicht die Sinnhaftigkeit, sondern das aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende dezentrale Aufgabenverteilungsprinzip entscheidend für die Bewertung der Aufgabenzuordnung ist. Ökonomische Erwägungen der Praktikabilität und der Vereinfachung können gegenüber der politischen Wertentscheidung des Grundgesetzes keinen Vorrang beanspruchen, so schwer dies angesichts umfassender Rationalisierungs- und Ökonomisierungstendenzen auch durchzuhalten sein mag.¹³³⁸ Der Versuch, den örtlichen Charakter einer Aufgabe mit Hinweis auf einen möglicherweise gegebenen überörtlichen Koordinations- oder Abstimmungsbedarf zu negieren, kann seriöserweise nicht gelingen, weil unter kommunaler Selbstverwaltung noch nie ein stures Nebeneinander der verschiedenen Verwaltungsträger verstanden wurde. Kooperative, auf Gegenseitigkeit beruhende Strukturen der interkommunalen Zusammenarbeit sind wünschenswert und insbesondere zwischen benachbarten Kommunen unbedingt empfehlenswert. Die Entscheidungsbefugnis, ob solche Strukturen von den Kommunen als Träger der Selbstverwaltungsgarantie gesucht und eingegangen werden, ordnet das Grundgesetz jedoch den Kommunen selbst zu, ein Automatismus oder eine (rechtliche) Vermutung für die Sinnhaftigkeit interkommunaler Kooperationen existiert gerade nicht. Eine solche Überlegung lässt sich auch nicht aus dem Gedanken der *Leistungsfähigkeit*¹³³⁹ öffentlicher Verwaltungsstrukturen ziehen, der zur

¹³³⁶ BVerfGE 79, 127 (153).

¹³³⁷ Wickel, DÖV 2001, 837 (847 f.).

¹³³⁸ Wallerath, DÖV 2011, 289 (293).

¹³³⁹ Vgl. Wallerath, DÖV 2011, 289 (293); Zur Verwendung des Begriffs *Leistungsfähigkeit* im Kommunalwirtschaftsrecht vgl. Stober, NJW 1984, 449 (454).

Begründung eines öffentlichen Gemeinwohlbelangs zur Rechtfertigung für Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie herangezogen wird. Jedenfalls dann, wenn der Begriff der *Leistungsfähigkeit* dazu benutzt wird, um über ihn rein ökonomische Erwägungen der Praktikabilität zu transportieren, fällt er als Abwägungsparameter aus. *Leistungsfähig* im Sinne des Grundgesetzes ist doch nicht jene Verwaltung, die am wenigsten kostet, sondern vielmehr die, welche die grundgesetzliche Wertung einer möglichst dezentralen Aufgabenverteilung am besten realisiert. *Leistungsfähig* ist das, was effektiv, nicht aber unbedingt effizient ist.

2. Theoretisches Dilemma

Dass autoritative Formen interkommunaler Zusammenarbeit jedenfalls in ihrer Verallgemeinerung verfassungsrechtlichen Problemen begegnen, liegt ganz wesentlich in einem theoretischen Dilemma begründet. Wie zu Beginn der Arbeit dargestellt,¹³⁴⁰ liegt der interkommunalen Zusammenarbeit ein pragmatischer Begründungsansatz zu Grunde, weil sie ihren Sinn darin findet, dass Zwangs- und Mangellagen sowie Funktionsstörungen abgewendet werden und Funktionsverbesserungen sowie wirtschaftliche oder technische Zweckmäßigkeiten¹³⁴¹ intendiert sind. Gerade dieser gedankliche Ansatz kollidiert jedoch – sofern man ihn zur Begründung staatlicher Eingriffsmaßnahmen in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie heranzieht – fundamental mit den in der Rastede-Entscheidung¹³⁴² aufgestellten Grundsätzen einer dezentralen Aufgabenerledigung, weil nach ihr Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung aus sich heraus eine Aufgabenhochkonzentration gerade nicht rechtfertigen.¹³⁴³ Etwas anderes würde allenfalls dann gelten, wenn die Belassung der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde,¹³⁴⁴ wovon pauschal jedoch nicht ohne Weiteres ausgegangen werden kann. Der Versuch, die interkommunale Zusammenarbeit, in deren theoretischem Kern Zweckmäßigkeitserwägungen den zentralen Stellenwert einnehmen, über die Hürde der Rastede-Kriterien zu bringen, in deren Kern Zweckmäßigkeitserwägungen

¹³⁴⁰ B. II. 1.

¹³⁴¹ *Frick/Hokkeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, S. 13 m.w.N., u.a. *KGSt*, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit; *Flömer/Tomerius*, NZBau 2004, 660 (660).

¹³⁴² BVerfGE 79, 127.

¹³⁴³ BVerfGE 79, 127 (153).

¹³⁴⁴ BVerfGE 79, 127 (153).

überlegungen gerade eine Absage erteilt wird, gleicht daher einer Quadratur des Kreises. Er kann nur gelingen, wenn der interkommunalen Zusammenarbeit als tatsächliches Phänomen eine über ihren Ursprung hinausgehende theoretische Unterfütterung mitgegeben wird, die aus sich heraus ein Verlassen bekannter dogmatischer Pfade rechtfertigen würde. Letztlich wird genau dies versucht, wenn – ohne die Falsifizierbarkeit der eigenen Ansicht auch nur in Erwägung zu ziehen – das Ende kommunaler Handlungsspielräume und örtlicher Problemlösungskompetenz mit dem vagen Hinweis auf globale Entwicklungen herbeigeredet wird.¹³⁴⁵ Wenngleich anzuerkennen ist, dass Fragen der Staatsorganisation, insbesondere auch der kommunalen Organisation, einer zeitgemäßen Entwicklung offen stehen dürfen,¹³⁴⁶ überkommene Systeme behutsam weiterentwickelt werden müssen¹³⁴⁷ und auch kommunale Selbstverwaltung keinesfalls nur statisch zu begreifen ist,¹³⁴⁸ so ist doch zu konstatieren, dass die Grenzen der Elastizität der grundgesetzlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie *de constitutione lata* erreicht und teilweise bereits überschritten sind.

II. Handlungsoptionen

Der Gesetzgeber muss sich nach alledem ehrlich machen und darlegen, wie er *die Region* als politisches Ziel realisieren will. Mit der Ausgestaltung des Regionalverbands Ruhr und insbesondere mit der Einführung der unmittelbaren Wahl seiner Verbandsversammlung für die Legislaturen ab dem Jahr 2020 wurde ein unumkehrbares Signal in Richtung einer fünften demokratisch legitimierten staatlichen Ebene gesetzt,¹³⁴⁹ das ab dem Jahr 2020, aber auch schon vorher zu einer verstärkten Debatte über regionale Staatsstrukturen führen wird. Aktuell formiert sich beispielsweise um die Städte Aachen, Bonn, Düsseldorf und Köln die Idee einer institutionalisierten Kooperationsstruktur namens *Metropolregion Rheinland*, welche in Form eines eingetragenen Vereins geführt werden soll, für den ein Satzungsentwurf bereits vorliegt und in den entsprechenden Gremien beraten wird.¹³⁵⁰ Dabei ist ab-

¹³⁴⁵ Vgl. hierzu bereits die Ausführungen unter B. II. 1.

¹³⁴⁶ Vgl. Wallerath, DÖV 2011, 289 (289).

¹³⁴⁷ Oebbecke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, S. 53.

¹³⁴⁸ Vgl. Waldhoff, DVBl. 2016, 1022, der kommunale Selbstverwaltung als einen juristischen Bewegungsbegriff ansieht

¹³⁴⁹ LT-Ausschussprotokoll 16/781, S. 11.

¹³⁵⁰ RR-K-Drs. 64/2016.

zusehen, dass ständige Einzelfalllösungen bei den Kommunen auf keine Akzeptanz mehr stoßen werden, dem Ziel einer einfachen und geordneten Verwaltungsstruktur¹³⁵¹ widersprechen und im Übrigen in jedem Fall eine gesonderte verfassungsrechtliche Einzelfallprüfung und Rechtfertigung erforderlich machen. Letztlich bestehen daher nur zwei Möglichkeiten, die im Folgenden aufgezeigt werden sollen.

1. Der große Wurf: Eine Verfassungsänderung

Soll etwas gänzlich Neues, ja eine neue staatliche Ebene geschaffen werden, deren Kompetenzen sich maßgeblich aus bisher kommunalen Aufgabenbeständen zusammensetzen sollen, so ist dies nur im Rahmen einer Verfassungsänderung möglich, der bei Einhaltung der vorgegebenen Zustimmungsquoren und Verfahrensregelungen nicht per se Bedenken entgegenstehen müssen. Im Gegenteil: Eine Verfassungsänderung könnte sich als heilvoll klar und politisch ehrlich erweisen, da nicht versucht würde, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrer normativen Kraft durch Hineininterpretation entgegenstehender Parameter zu beschädigen. Es würde lediglich eine spezifische Bereichsausnahme geschaffen, zu deren Statuierung der verfassungsändernde Gesetzgeber ohne Weiteres befugt ist, zumal die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von Art. 79 Abs. 3 GG nicht umfasst ist. Art. 28 Abs. 2 GG und die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen wären dann durch einen Passus zu ergänzen, der zu Gunsten regionaler Körperschaften einen speziellen Gesetzesvorbehalt statuiert und ggf. die zu schaffenden Körperschaften unter bestimmten Voraussetzungen selbst als Träger eines Selbstverwaltungsrechts ausweist. Möglich würde dann ein Abschied von jenen herkömmlichen dogmatischen Pflöcken, die bisweilen antiquiert wirken und die Erfassung und befriedigende Bewertung neuartiger Kooperationsgebilde so schwierig machen. Aufgabenbestände, die von den Kommunen bisher freiwillig wahrgenommen wurden, könnten der regionalen Ebene juristisch sauber zugeordnet werden. Denkbar und in der Sache logisch wäre es dann auch, in der Schaffung regionaler Körperschaften keine konnexitätsauslösenden Aufgabenübertragungen zu Lasten der Gemeinden und Gemeindeverbände zu sehen, sondern die regionalen Körperschaften selbst als konnexitätsberechtigzte Gebilde zu definieren. Letztlich muss der verfassungsändernde Gesetzgeber den anstehenden Umbruch in der kommunalen Staatsorganisation transpa-

¹³⁵¹ LT-Drs. 14/5556, S. 1.

rent¹³⁵² und entscheidungsklar¹³⁵³ vollziehen. Die bisherigen Versuche, auf Basis des geltenden Verfassungsrechts zur Institutionalisierung regionaler Staatsverwaltung zu gelangen, strapazieren bzw. verletzen dasselbe.

2. Der kleine Wurf: Eine einfachgesetzliche Fundierung

Möchte der Gesetzgeber von einer Verfassungsänderung Abstand nehmen, so steht es ihm immer noch offen, durch einfachgesetzliche Regelungen einheitliche regionale Verwaltungsstrukturen zu schaffen bzw. zu ermöglichen, da es diese zur Zeit nicht gibt.¹³⁵⁴ Dabei ist er freilich an die herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Grenzen gebunden. Ihm ist es daher insbesondere verwehrt, autoritative Formen interkommunaler Zusammenarbeit für jene Aufgabenbestände anzuordnen, die herkömmlich als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der gemeindlichen Ebene zugeordnet werden. Auch mit Blick auf die Ausgestaltung der demokratischen Repräsentation und auf finanzverfassungsrechtliche Fragestellungen, namentlich der Konnexität, unterliegt der Gesetzgeber verfassungsrechtlichen Grenzen, an denen sich eine einfachgesetzliche Ausgestaltung messen lassen muss.

Doch auch innerhalb dieser Grenzen kann der Gesetzgeber auf einfachrechtlicher Basis Verbesserungen schaffen und durch einheitliche Strukturen die von Art. 28 Abs. 2 GG vorausgesetzte bürgerschaftliche Aktivierung befördern.¹³⁵⁵ In Anlehnung an die Figur des Zweckverbands könnte der *Regionalverband* als konsistente, verallgemeinerungsfähige öffentliche Kooperationsform Eingang in die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit finden. Kooperationswilligen Kommunen würde die Möglichkeit eröffnet, eine tiefere interkommunale Zusammenarbeit einzugehen als sie durch Gründung eines Zweckverbands möglich ist. Gleichzeitig würde der kommunalen Ebene die Definitionshoheit regionaler Verflechtungsräume zurückgegeben. Die zu beobachtende Einzelfallgesetzgebung¹³⁵⁶ würde zu Gunsten einer transparenten und verallgemeinerungsfähigen Regelung entfallen, der nicht vorgeworfen werden könnte, dass sie für bestimmte Re-

¹³⁵² Vgl. *Fadavian*, *Transparenz als Rechts- und Politikprinzip*, in: *Fadavian*, *Transparente Staatstätigkeit*, S. 20.

¹³⁵³ Vgl. *Depenheuer*, *Wortlaut*, S. 38 („Der Normgeber muß beabsichtigen, verstanden zu werden“).

¹³⁵⁴ *Wickel*, *DÖV* 2001, 837 (837 f.).

¹³⁵⁵ Vgl. *Lecheler*, *FG v. Unruh*, S. 549.

¹³⁵⁶ Man denke beispielsweise an die verschiedenen Rechtsgrundlagen zur Schaffung der Städteregion Aachen, des Regionalverbands Ruhr, der Region Hannover oder des Regionalverbands Saarbrücken.

gionen Sonderregelungen enthielte.¹³⁵⁷ Insbesondere wäre von einer solchen Regelung mehr Klarheit zu erwarten. Dem begrifflichen Durcheinander und der Zersplitterung der kommunalen Organisationslandschaft wäre zwar kein Ende gesetzt, sie würden jedoch deutlich eingedämmt. Eine Struktur und Standardisierung würde immerhin in Grundzügen geschaffen. Letztlich trüge dies entscheidend dazu bei, dass auch auf regionaler Ebene echte Selbstverwaltung und bürgerschaftliches Engagement Bestand haben können.

¹³⁵⁷ So beispielsweise ein viel gehörter Vorwurf gegenüber der Novelle des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr aus dem Jahr 2015, siehe etwa LT-Stellungnahme 16/2435.

H. Zusammenfassende Thesen

1. Die interkommunale Zusammenarbeit als tatsächliches und rechtliches Phänomen verfügt über keine tiefgehende theoretische Unterfütterung. Sie ist Ausdruck von kommunalem Pragmatismus. Autoritative Kooperationsanordnungen von Seiten des Staates sind daher schon theoretisch kaum begründbar.

2. Exekutiv verfügte Kooperationsanordnungen folgen einer Systematik, die Anleihen im Verwaltungsvollstreckungsrecht nimmt (Vorrang freiwilliger Lösungen, Fristsetzung, Ersatzvornahme).

3. Durch Kreation sondergesetzlicher Kooperationsgebilde werden bisher unbekannte Formen interkommunaler Zusammenarbeit autoritativ erschaffen.

4. Jene sondergesetzlichen Kooperationsgebilde müssen sich nicht nur an Art. 28 Abs. 2 GG, sondern auch an den jeweiligen Bestimmungen der Landesverfassungen, am kommunalen Gleichbehandlungsgebot und am Demokratieprinzip messen lassen.

5. Kommunen dürfen über ihr Selbstverwaltungsrecht nicht grenzenlos verfügen. Aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich unter bestimmten Umständen eine Selbstverwaltungspflicht.

6. Der Regionalverband Ruhr ist als sondergesetzliches Kooperationsgebilde eigener Art das hervorstechendste Beispiel interkommunaler Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Durch die unmittelbare Wahl seiner Verbandsversammlung ab dem Jahr 2020 wird hierauf verstärkt Augenmerk fallen.

7. Zwangsmitgliedschaften kommunaler Gebietskörperschaften in Kooperationsgebilden sind mit der negativen Kooperationshoheit nicht vereinbar, solange freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben regionalisiert werden sollen. Retardierende Austrittsklauseln ändern an dieser Einschätzung nichts Grundlegendes.

8. Eine Übertragung der Regionalplanung auf regionalverbandliche Strukturen – wie beim Regionalverband Ruhr geschehen – begegnet hingegen keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

9. Schließt das Land Nordrhein-Westfalen Kommunen durch Gesetz oder Rechtsverordnung zu einem Kooperationsgebilde zusammen, so muss es nach Art. 78 Abs. 3 LVerf NRW gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen. Retardierende Austrittsbestimmungen ändern an diesem Befund nichts Grundlegendes.

10. Wird das Kooperationsgebilde als Gebietskörperschaft ausgestaltet, so muss das Vertretungsorgan nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen gewählt worden sein.

11. Wird das Kooperationsgebilde nicht als Gebietskörperschaft ausgestaltet, so stehen negative Implikationen des Demokratieprinzips und die gemeindliche Personalhoheit einer Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG entgegen.

12. Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie müssen gesteigerten Anforderungen an das Gebot der Normenklarheit unterliegen. Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr enthält Bestimmungen, die diesem Gebot nicht genügen.

13. Die „Region“ als demokratisch legitimierte, staatliche Mittelebene ist als rechtspolitisches Ziel formuliert worden, bedarf zur sauberen Realisierung jedoch einer Verfassungsänderung.

Literaturverzeichnis

- Altmeyen, Holger: Die Einflussrechte der Gemeindeorgane in einer kommunalen GmbH, in: NJW 2003, 2561 (zit.: *Altmeyen*, NJW 2003, 2561)
- von Arnim, Hans Herbert: Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts – Einige Anmerkungen zum Parlamentsvorbehalt, in: DVBl. 87, 1241 (zit.: v. *Arnim*, DVBl. 87, 1241)
- Arbeitsgemeinschaften der Regionalverbände in Ballungsräumen / Regionalverband Ruhr (Hrsg.): Regionalverbände – Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen, Essen 2015 (zit.: *AGRV/RVR*, Regionalverbände – Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen)
- von Arnould, Andreas: Rechtsstaat, in: Depenheuer, Otto / Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 703-742 (zit.: v. *Arnould*, Rechtsstaat, in: Depenheuer/Grabenwarter, Verfassungstheorie)
- Articus, Stephan: Nachhaltige Stabilisierung der Stadtfinanzen nur durch Entlastung bei den Sozialausgaben, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2010, 185 (zit.: *Articus*, Wirtschaftsdienst 2010, 285)
- Articus, Stephan / Schneider, Bernd Jürgen (Hrsg.): Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart 2016 (zit.: *Verf.*, in: Articus/Schneider, GO NRW)
- Attendorn, Thorsten: Energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen – freie Bahn in NRW?, in: KommJur 2010, 361 (zit.: *Attendorn*, KommJur 2010, 361)
- Bader, Johann / Ronellenfitsch, Michael: Beck'scher Online-Kommentar VwVfG mit VwVG und VwZG, 36. Edition, Stand: 01.07.2017 (zit.: *Verf.*, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG BeckOK)
- Baltz, Constanz: Preußisches Baupolizeirecht mit einem Abschnitt enthaltend das Baupolizeirecht der Stadtgemeinde Berlin, Berlin 1926 (zit.: *Baltz*, Preußisches Baupolizeirecht)
- Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch Kommentar, 13. Aufl., München 2016 (zit.: *Verf.*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB)

- Bauer, Hartmut / Breuer, Rüdiger / Degenhart, Christoph / Oldiges, Martin (Hrsg.): 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen, Stuttgart 2000 (zit.: *Verf.*, in: Bauer/Breuer/Degenhart/Oldiges, 100 Jahre Allgemeines Baugesetz Sachsen)
- Bäumerich, Maik: Güterichter und Mediatoren im Wettbewerb – Verfassungsrechtliche Grenzen des Eingriffs durch Konkurrenz, Berlin 2015 (zit.: *Bäumerich*, Güterichter und Mediatoren im Wettbewerb)
- Becker, Ernst / Winkel, Johannes: Gesetz über den Regionalverband Ruhr Nordrhein-Westfalen (RVRG NRW) Kommentar, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag B 6 NW, Loseblattsammlung, Stand: Dezember 2015, Wiesbaden, abgerufen über beck-online (zit.: *Becker/Winkel*, in: PdK NRW RVRG)
- Becker, Joachim: Das Demokratieprinzip und die Mitwirkung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: DÖV 2004, 910 (zit.: *Becker*, DÖV 2004, 910)
- Beckmann, Martin: Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats gegen Einwendungen der Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW – Rechtsgutachten im Auftrag des Regionalrats Arnsberg, Münster 2014, abrufbar unter: http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplan/siegen/aenderung_si/gutachten_baumeisterrae.pdf (abgerufen am 11.07.2016); (zit.: *Beckmann*, Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats gegen Einwendungen der Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW – Rechtsgutachten im Auftrag des Regionalrats Arnsberg)
- Benda, Ernst / Klein, Eckart / Klein, Oliver: Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., Heidelberg 2012 (zit.: *Verf.*, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht)
- Benedict, Andreas: 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) und Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) im historischen Überblick 1920-2000, herausgegeben vom Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR), Essen 2000 (zit.: *Benedict*, 80 Jahre im Dienst des Ruhrgebiets)
- Bennemann, Gerhard: Öffentliche Bekanntmachungen im Internet, in: LKRZ 2012, 270 (zit.: *Bennemann*, LKRZ 2012, 270)
- Bertrams, Michael: Wegweisende Entscheidungen des VerFGH NRW aus den letzten beiden Jahrzehnten, in: NWVBl. 2007, 366 (zit.: *Bertrams*, NWVBl. 2007, 366)

- Betghe, Herbert: Grundrechtswahrnehmung, Grundrechtsverzicht, Grundrechtsverwirkung, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, Heidelberg 2011, § 113 (zit.: *Betghe*, in: HdBStR IX, § 113)
- Betghe, Nadine: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, Hamburg 2014 (zit.: *Nadine Betghe*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts)
- Birk, Dieter / Inhester, Michael: Die verfassungsrechtliche Rahmenordnung des kommunalen Finanzausgleichs, dargestellt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, in: DVBl. 1993, 1281 (zit.: *Birk/Inhester*, DVBl. 1993, 1281)
- Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan / Holtkamp, Lars: Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW – Wissenschaftliches Gutachten, erstellt im Auftrag der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag, Bochum 2009, abrufbar unter: https://www.spd-fraktion-nrw.de/fileadmin/SPD/user_upload/Dokumente/gutachtensperrklausel.pdf (zit.: *Bogumil/Grohs/Holtkamp*, Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW)
- Blümel, Willi: Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht – Festsetzung von Lärmschutzbereichen und gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, in: VerwArch, 73 (1982), 329 (zit.: *Blümel*, VerwArch 73 (1982), 329)
- Blümel, Willi: Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 265-303 (zit.: *Blümel*, FG v. Unruh)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Verfassungsfragen der Richterwahl, Berlin 1974 (zit.: *Böckenförde*, Verfassungsfragen der Richterwahl)
- Boehme-Neßler, Volker: Privatisierungsbremsen in den Landesverfassungen, in: LKV 2013, 481 (zit.: *Boehme-Neßler*, LKV 2013, 481)
- Böhm, Helmut: Von der Selbstverwaltung zum Führerprinzip: die Universität München in den ersten Jahren des Dritten Reiches (1933 - 1936), Berlin 1995 (zit.: *Böhm*, Von der Selbstverwaltung zum Führerprinzip: die Universität München in den ersten Jahren des Dritten Reiches)

- Bösche, Ernst-Dieter: Handbuch für Rats- und Ausschussmitglieder in Nordrhein-Westfalen, 1. Aufl., Siegburg 2014 (zit.: *Bösche*, Handbuch für Rats- und Ausschussmitglieder in Nordrhein-Westfalen)
- Bovenschulte, Andreas: Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden 2000 (zit.: *Bovenschulte*, Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung)
- Braun, Dietmar: Die politische Steuerung der Wissenschaft – Ein Beitrag zum „kooperativen Staat“, Frankfurt/New York 1997 (zit.: *Braun*, Die politische Steuerung der Wissenschaft)
- Brinktrine, Ralf / Schollendorf, Kai: Beck'scher Online-Kommentar Beamtenrecht Bund, 8. Edition, Stand: 01.06.2017 (zit.: *Verf.*, in: Brinktrine/Schollendorf, BBG BeckOK)
- Brinktrine, Ralf / Unnerstall, Herwig: Rechtsfragen der kommunalen Gebietsreform im Freistaat Sachsen am Beispiel des Stadt-Umland-Gesetzes Leipzig, in: LKV 2000, 330 (zit.: *Brinktrine/Unnerstall*, LKV 2000, 330)
- Brohm, Winfried: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL 30 (1972), 245 (zit.: *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 245)
- Brohm, Winfried: Sachverständige und Politik – Rechtsfragen der Beratung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der BRD, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 37-75 (zit.: *Brohm*, FS Forsthoff)
- Buchheister, Joachim: Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg zur kommunalen Selbstverwaltung, in: LKV 2000, 325 (zit.: *Buchheister*, LKV 2000, 325)
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl., Bonn 2008 (zit.: *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit)
- Burgi, Martin: Kommunale Alleingänge in der Umwelt- und Sozialpolitik, in: VerwArch 90 (1999), 70 (zit.: *Burgi*, VerwArch 90 (1999), 70)
- Burgi, Martin: Vergaberecht, München 2016 (zit.: *Burgi*, Vergaberecht)
- Buschmann, Marco / Freimuth, Angela: Das Prinzip der strikten Konnexität im neuen Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen, in: NWVBl. 2005, 365 (zit.: *Buschmann/Freimuth*, NWVBl. 2005, 365)
- Castells, Manuel: Das Informationszeitalter, Band 1: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, Baden-Baden 2004 (zit.: *Castells*, Das Informationszeitalter, Band 1: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft)

- Dauner-Lieb, Barbara / Langen, Werner (Hrsg.): BGB Kommentar, Bd. 2 (Schuldrecht), 3. Aufl., Baden-Baden 2016 (zit.: *Verf.*, in: Dauner-Lieb/Langen, NK-BGB)
- Degenhart, Christoph: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 28. Aufl., Heidelberg 2012 (zit.: *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht)
- Depenheuer, Otto: Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55 (1996), 90 (zit.: *Depenheuer*, VVDStRL 55 (1996), 90)
- Depenheuer, Otto: Das öffentliche Amt, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg 2005, § 36 (zit.: *Depenheuer*, in: HdBStR III, § 36)
- Depenheuer, Otto: Der Wortlaut als Grenze – Thesen zu einem Topos der Verfassungsinterpretation, Heidelberg 1988 (zit.: *Depenheuer*, Wortlaut)
- Depenheuer, Otto: Flüchtlingskrise als Ernstfall des menschenrechtlichen Universalismus, in: Depenheuer, Otto / Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): Der Staat in der Flüchtlingskrise, Paderborn 2016, S. 18-39 (zit.: *Depenheuer*, in: Depenheuer/Grabenwarter, Flüchtlingskrise)
- Depenheuer, Otto: Kommentar, in: Grimm, Dieter: Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität, S. 73-89 (zit.: *Depenheuer*, in: Grimm, Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität)
- Depenheuer, Otto: Politik und Geld – Unzeitgemäße Betrachtungen zur Parteienfinanzierung, Köln 2001 (zit.: *Depenheuer*, Politik und Geld)
- Depenheuer, Otto: Solidarität und Freiheit, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, Heidelberg 2011, § 146 (zit.: *Depenheuer*, in: HdBStR IX, § 36)
- Depenheuer, Otto: Zählen statt urteilen. Die Auflösung der Urteilkraft in die Zahlengläubigkeit, in: SächsVBl. 2010, 177 (zit.: *Depenheuer*, SächsVBl. 2010, 177)
- Derlien, Hans-Ulrich: Öffentlicher Dienst im Wandel, in: DÖV 2001, 322 (zit.: *Derlien*, DÖV 2011, 322)
- Dettmer, Jörg / Rohler, Hans-Peter: Der Emscher Landschaftspark: die grüne Mitte der Metropole Ruhr, Essen 2015 (zit.: *Dettmer/Rohler*: Der Emscher Landschaftspark)
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung – Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Raumordnung drängt, Köln/Opladen 1964 (zit.: *Verf.*, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Raumordnung)

- Dietlein, Johannes / Hellermann, Johannes: Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl., München 2016 (zit.: *Verf.*, in: Dietlein/Hellermann: Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen)
- Dietlein, Johannes / Thiel, Markus / Hanns, Winfried / Höhle, Burkhard: Zwangsfusion von Gemeinden - eine Bestandsaufnahme der aktuellen Gebietsreformen in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2013 (zit.: *Dietlein/Thiel/Hanns/Höhle*: Zwangsfusion von Gemeinden - eine Bestandsaufnahme der aktuellen Gebietsreformen in Rheinland-Pfalz)
- Dolde, Klaus-Peter: Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht?, in: NVwZ 1982, 65 (zit.: *Dolde*, NVwZ 1982, 65)
- Dolderer, Christine: Wie viel Parlament ist der Gemeinderat?, in: DÖV 2009, 146 (zit.: *Dolderer*, DÖV 2009, 146)
- von Donat, Christoph / Lipinsky, Julia: „Stadtreinigung Hamburg“ – ein Sieg für die interkommunale Kooperation, in: KommJur 2009, 361 (zit.: *v. Donat/Lipinsky*, KommJur 2009, 361)
- Dreier, Horst: Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, in: DÖV 2002, 537 (zit.: *Dreier*, DÖV 2002, 537)
- Droege, Michael: Die Besteuerung interkommunaler Kooperation, in: VBIBW 2011, 41 (zit.: *Droege*, VBIBW 2011, 41)
- During, Dirk: Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung, Kassel 2013, frei zugänglich unter <https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/handle/urn:nbn:de:hebis:34-2013060642821> (zit.: *During*, Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung)
- Durinke, Peter: Das Verbandsgebiet eines Planungsverbandes nach § 205 BauGB, in: LKV 2012, 343 (zit.: *Durinke*, LKV 2012, 343)
- Duvenbeck, Wilhelm: Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG, Münster 1966 (zit.: *Duvenbeck*, Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG)
- Ehlers, Dirk / Krebs, Walter (Hrsg.): Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts – Symposium aus Anlaß der Emeritierung von Professor Dr. Hans-Uwe Erichsen am 5. Mai 2000 in Münster, Berlin/New York 2000 (zit.: *Verf.*, in: Ehlers/Krebs, Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts)
- Eichhorn, Peter / Schulz, Norbert: Das Kommunalunternehmen AöR als attraktive Option, in: ZögU 2005, 187 (zit.: *Eichhorn/Schulz*, ZögU 2005, 187)

- Einig, Klaus: Regulierung durch Regionalplanung, in: DÖV 2011, 185 (zit.: *Einig*, DÖV 2011, 185)
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 34. Edition, Stand: 15.08.2017 (zit.: *Verf.*, in: Epping/Hillgruber, GG BeckOK)
- Engels, Andreas: Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung – eine dogmatische Rekonstruktion, Tübingen 2014 (zit.: *Engels*, Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung)
- Engels, Andreas: Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG, in: JA 2014, 7 (zit.: *Engels*, JA 2014, 7)
- Engels, Andreas: Kostenfolgeabschätzung und Evaluation als Elemente landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsprinzipien, in: VerwArch 102 (2011), 285 (zit.: *Engels*, VerwArch 102 (2011), 285)
- Engelken, Klaas: Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. erweiterte Aufl., Baden-Baden 2012 (zit.: *Engelken*, Konnexitätsprinzip)
- Engelken, Klaas: Die Reichweite des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei Umsetzung von EU-Richtlinien, in: NVwZ 2010, 618 (zit.: *Engelken*, NVwZ 2010, 618)
- Erlenkämper, Friedel: Die Stadt-Umland-Problematik der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Versuch eines Beitrags zur Lösung, Köln 1980 (zit.: *Erlenkämper*, Stadt-Umland-Problematik)
- Erlenkämper, Friedel: Entwicklungen im Kommunalrecht, in: NVwZ 1998, 354 (zit.: *Erlenkämper*, NVwZ, 1998, 354)
- Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter (Begr.) / Krautzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch, Loseblattsammlung, München, Stand: Mai 2017 (zit.: *Verf.*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB)
- Erzinger, Lisa: Männer als Gleichstellungsbeauftragte im öffentlichen Dienst, in: NVwZ 2016, 359 (zit.: *Erzinger*, NVwZ 2016, 359).
- Fadavian, Benjamin: Der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit – das noch immer unbekanntes Wesen, in: NWVBl. 2017, 410 (zit.: *Fadavian*, NWVBl. 2017, 410)
- Fadavian, Benjamin: Transparenz als Rechts- und Politikprinzip – ein einleitendes Essay, in: Fadavian (Hrsg.), Transparente Staatstätigkeit, Hamburg 2016, S. 11-24 (zit.: *Fadavian*, Transparenz als Rechts- und Politikprinzip, in: Fadavian, Transparente Staatstätigkeit)

- Fehling, Michael / Kastner, Berthold / Störmer, Rainer (Hrsg.): Verwaltungsrecht Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2016 (zit.: HK-VerwR/Verf.)
- Fischinger, Philipp: Der Grundrechtsverzicht, in: JuS 2007, 808 (zit.: *Fischinger*, JuS 2007, 808)
- Flömer, Volker / Tomerius, Stephan: Interkommunale Zusammenarbeit unter Vergaberechtsvorbehalt, in: NZBau 2004, 660 (zit.: *Flömer/Tomerius*, NZBau 2004, 660)
- Franz, Thorsten: Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge – Zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung, Tübingen 2005 (zit.: *Franz*, Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge)
- Frenz, Walter: Recht auf kommunale Selbstverwaltung für Gemeinden und Kreise, in: JA 2010, 39 (zit.: *Frenz*, JA 2010, 39)
- Frick, Hans-Jörg / Hockeler, Michael: Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung als Band 4 der Texte der Kommunalakademie, Bonn 2008 (zit.: *Frick/Hockeler*, Interkommunale Zusammenarbeit – Handreichung für die Kommunalpolitik)
- Friedrichs, Dieter: Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet – Zur Geschichte des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk, Hagen 1983; nicht als Werk veröffentlicht, jedoch einsehbar in der Bibliothek des Regionalverbands Ruhr (zit.: *Friedrichs*, Regionale Raumplanung im Ruhrgebiet)
- Frotscher, Werner / Pieroth, Bodo: Verfassungsgeschichte, 14. Aufl., München 2015 (zit.: *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte)
- Fürst, Dietrich: Regionalverbände im Vergleich, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Kommunalverband – Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift aus Anlass des 75-jährigen Bestehens, Essen 1995 (zit.: *Fürst*, in: FS KVR 1995)
- Gärtner, Wolfram: Die Bildung des Bundeslandes Berlin-Brandenburg, in: NJW 1996, 88 (zit.: *Gärtner*, NJW 1996, 88)
- Geiger, Andreas: Die Einwilligung in die Verarbeitung von persönlichen Daten als Ausübung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, in: NVwZ 1989, 35 (zit.: *Geiger*, NVwZ 1989, 35)
- Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, 4. Aufl., München 2016 (zit.: *Geis*, Kommunalrecht)

- Geisz, Johannes: Die Grenzen der Privatisierung kommunaler öffentlicher Einrichtungen, Berlin 2015 (zit.: *Geisz*, Die Grenzen der Privatisierung kommunaler öffentlicher Einrichtungen)
- Gerhard, Torsten: Quo vadis, Verbandsgemeinde? Struktur und Aufgaben der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz vor dem Hintergrund der Kommunal- und Verwaltungsreform, in: LKRZ 2009, 86 (zit.: *Gerhard*, LKRZ 2009, 86)
- Gern, Alfons: Menschenwürde und gute Sitten (Fortsetzung zum gleichnamigen Beitrag von Höfling), in: NJW 1983, 1585 (zit.: *Gern*, NJW 1983, 1585)
- Gern, Alfons: Privatisierung des Forderungsmanagements der Kommunen, in: DÖV 2009, 269 (zit.: *Gern*, DÖV 2009, 269)
- Gern, Alfons: Zu den Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz, in: NVwZ 1991, 1147 (zit.: *Gern*, NVwZ 1991, 1147)
- Göhring, Armin Ludwig: Experimentierklauseln im Kommunalrecht – Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Regelungswut und „laissez faire“, Würzburg 2003 (zit.: *Göhring*, Experimentierklauseln im Kommunalrecht)
- Grabbe, Jürgen: Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Berlin 1979 (zit.: *Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben)
- Graf Vitzthum, Wolfgang: Gemeinderechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Wirtschaftsunternehmen, in: AöR 104 (1979), 580 (zit.: *Graf Vitzthum*, AöR 104 (1979), 580)
- Grawert, Rolf: Kommunale Finanzhoheit und Steuerhoheit, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 587-606 (zit.: *Grawert*, FG v. Unruh)
- Grawert, Rolf: Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, in: DVBl. 1971, 484 (zit.: *Grawert*, DVBl. 1971, 484)
- Grefrath, Holger: Der Grundsatz der Normenklarheit in der Fallbearbeitung, in: JA 2008, 710 (zit.: *Grefrath*, JA 2008, 710)
- Groh, Kathrin: Schuldenbremse und kommunale Selbstverwaltungsgarantie, in: LKV 2010, 1 (zit.: *Groh*, LKV 1, 2010)
- Gröpl, Christoph / Windthorst, Kay / von Coelln, Christian: Grundgesetz Studienkommentar, 3. Aufl., München 2017 (zit.: *Verf.*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln: SK GG)

- Groß, Markus: Direktwahl ohne Stichwahl? – Einige Anmerkungen zur demokratischen Legitimation kommunaler Wahlbeamter, in: LKRZ 2010, 93 (zit.: *Groß*, LKRZ 2010, 93)
- Gsell, Beate / Krüger, Wolfgang / Lorenz, Stefan / Mayer, Jörg (Gesamtherausgeber) / Jox, Rolf / Wellenhofer, Marina (Hrsg.): beck-online.Großkommentar SGB VIII, Stand: 01.05.2017 (zit.: *Verf.*, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Mayer/Jox/Wellenhofer, SGBVII BeckOGK)
- Gubelt, Manfred / Muckel, Stefan / Stemmler, Thomas: Fälle zum Bau- und Raumordnungsrecht, 6. Aufl., München 2007 (zit.: *Gubelt/Muckel/Stemmler*, Bau- und Raumordnungsrecht)
- Guckelberger, Annette / Dilek, Emrah: Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Grenzregion, in: DÖV 2016, 1 (zit.: *Guckelberger/Dilek*, DÖV 2016, 1)
- Hambusch, Lutz: Die Begriffe „Gemeindeverband“ und „Zweckverband“ im Kommunalrecht Nordrhein-Westfalens, in: DVBl. 1969, 836 (zit.: *Hambusch*, DVBl. 1969, 836)
- Hauser, Dirk: Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – Beschränkungen durch Verfassung, Gemeindeordnung und Wettbewerbsrecht, Tübingen 2004 (zit.: *Hauser*, Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen)
- Hebeler, Timo: Das Ende kommunalwahlrechtlicher Sperrklauseln, in: LKRZ 2008, 406 (zit.: *Hebeler*, LKRZ 2008, 406)
- Heberlein, Horst: Subsidiarität und kommunale Selbstverwaltung, in: NVwZ 1995, 1052 (zit.: *Heberlein*, NVwZ 1995, 1052)
- Held, Friedrich Wilhelm / Becker, Ernst / Decker, Heinrich / Faber, Markus / Kirchhof, Roland / Klieve, Lars Martin / Krämer, Franz / Plückhahn, Detlev / Sennewald, Jörg / Wansleben, Rudolf / Winkel, Johannes / Kotzea, Udo / Haßenkamp, Werner: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Kommentar, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag B 1 NW, Loseblattsammlung, Stand: August 2016, Wiesbaden (zit.: *Verf.*, in: PdK NRW GO)
- Heintzen, Markus: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in: VVDStRL 62 (2003), 220 (zit.: *Heintzen*, VVDStRL 62 (2003), 220)
- Held, Barbara: Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, in: der gemeindehaushalt 1/2000, S. 11 ff (zit.: *Held*, der gemeindehaushalt, 1/2000)
- Hendriks, Frank / Tops, Pieter: Der Wind des Wandels: New Public Management in der niederländischen Gemeindeverwaltung unter Berücksich-

- tigung der Entwicklungen in Deutschland und der Schweiz, in: VerwArch 92 (2001), 560 (zit.: *Hendriks/Tops*, VerwArch 92 (2001), 560)
- Henneke, Hans-Günter: BVerwG bestätigt Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise, in: NVwZ 1996, 1181 (zit.: *Henneke*, NVwZ 1996, 1181)
- Henneke, Hans-Günter: Durchbruch bei Verankerung des Konnexitätsprinzips im Landesverfassungsrecht, in: Der Landkreis 2004, S. 152 (zit.: *Henneke*, Der Landkreis 2004, 152)
- Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, Stuttgart 1996 (zit.: *Verf.*, in: Henneke, Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht)
- Henneke, Hans-Günter: 60 Jahre, doch ein bisschen leise: Die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltung, in: Der Landkreis 2009, S. 399 (zit.: *Henneke*, Der Landkreis 2009, 399)
- Henneke, Hans-Günter / Ritgen, Klaus: Die Direktwahl der Landräte, in: DÖV 2010, 665 (zit.: *Henneke/Ritgen*, DÖV 2010, 665)
- Hesse, Joachim Jens / Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden 2006 (zit.: *Hesse/Götz*, Kooperation statt Fusion)
- Herrmann, Klaus: Kooperation von Kommunen und Schulen in freier Trägerschaft, in: VerwArch 2016, 86 (zit.: *Herrmann*, VerwArch 1/2016, 86)
- Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus: Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Siegburg 2010 (zit.: *Verf.*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW)
- Heußner, Hermann / Pautsch, Arne: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, in: DVBl. 2016, 1308 (zit.: *Heußner/Pautsch*, DVBl. 2016, 1308)
- Hildebrandt, Achim: Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer – Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen, Wiesbaden 2009 (zit.: *Hildebrandt*, Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer)
- Hill, Hermann: Effektive Verwaltung in den neuen Bundesländern, in: NVwZ 1991, 1048 (zit.: *Hill*, NVwZ 1991, 1048)

- Hillgruber, Christian (Hrsg.): *Gouvernement des juges – Fluch oder Segen?*, Paderborn 2014 (zit.: *Verf.*, in: Hillgruber, *Gouvernement des juges*)
- Hillgruber, Christian / Goos, Christoph: *Verfassungsprozessrecht*, 4. Aufl., Heidelberg 2015 (zit.: *Hillgruber/Goos*, *Verfassungsprozessrecht*)
- Hinkel, Karl Reinhard: *Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung*, in: *NVwZ* 1985, 225 (zit.: *Hinkel*, *NVwZ* 1985, 225)
- Hobe, Stephan: *Europarecht*, 8. Aufl., München 2014 (zit.: *Hobe*, *Europarecht*)
- Hoffmann, Reinhard: *Intraföderative Regionalkörperschaft – Eine verfassungsrechtliche Innovation*, in: *ZRP* 2004, 20 (zit.: *Hoffmann*, *ZRP* 2004, 20)
- Höfling, Wolfram: *Menschenwürde und gute Sitten*, in: *NJW* 1983, 1582 (zit.: *Höfling*, *NJW* 1983, 1582)
- Höfling, Wolfram / Engels, Andreas: *Schulische Inklusion und finanzverfassungsrechtliche Konnexität*, in: *NWVBl.* 2014, 1 (zit.: *Höfling/Engels*, *NWVBl.* 2014, 1)
- Holtkamp, Lars / Fuhrmann, Tobias: *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt*, in: *der gemeindehaushalt* 7/2014, S. 145 ff. (zit.: *Holtkamp/Fuhrmann*, *der gemeindehaushalt* 7/2014)
- Holz, Dagmar / Kürten, Nils / Grabolle, Sabine: *Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisations- und Kooperationsform*, *KommJur* 2014, 281 (zit.: *Holz/Kürten/Grabolle*, *KommJur* 2014, 281)
- Hönig, Thomas: *Übernahme der Schulträgerschaft bei Gymnasien durch die Landkreise*, in: *LKV* 1996, 265 (zit.: *Hönig*, *LKV* 1996, 265)
- Hoppe, Werner: *Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände*, Stuttgart 1958 (zit.: *Hoppe*, *Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände*)
- Hoppe, Werner: *Kommunale Selbstverwaltung und Planung*, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 555-586 (zit.: *Hoppe*, *FG v. Unruh*)
- Hoppe, Werner: *Probleme des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung*, in: *DVBl.* 1995, 197 (zit.: *Hoppe*, *DVBl.* 1995, 197)

- Horst, Thomas: Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat, Hamburg 2010 (zit.: *Horst*, Hochschulrat)
- Huber, Bertold: Die Erklärung des Gemeindegebiets zur „atomwaffenfreien Zone“, in: NVwZ 1982, 662 (zit.: *Huber*, NVwZ 1982, 662)
- Isensee, Josef: Chancen und Grenzen der Landesverfassung im Bundesstaat, in: SächsVBl. 1994, 28 (zit.: *Isensee*, SächsVBl. 1994, 28)
- Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, 2. Aufl., Berlin 2001 (zit.: *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht)
- Isensee, Josef: Menschenwürde: Rettungsinsel in der Flüchtlingsflut? Zur Leistungsfähigkeit des Art. 1 Abs. 1 GG für die Rechtspraxis, in: Depenheuer, Otto / Grabenwarter, Christoph (Hrsg.): Der Staat in der Flüchtlingskrise, Paderborn 2016, S. 231-249 (zit.: *Isensee*, Menschenwürde, in: Depenheuer/Grabenwarter, Flüchtlingskrise)
- Jacobi, Juri Michael: Interkommunale Kooperation in der Stadtplanung, Hamburg 2003 (zit.: *Jacobi*, Interkommunale Kooperation in der Stadtplanung)
- Jäger, Cornelia: Der Tatbestand der Konnexitätsregelung des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2014 (zit.: *Jäger*, Der Tatbestand der Konnexitätsregelung)
- Jaekel, Fritz / Jaekel, Liv: Kommunalrecht in Sachsen, 2. Aufl., Leipzig 2003 (zit.: *Jaekel/Jaekel*, Kommunalrecht in Sachsen)
- Jansen, Julia: Die Städteregion Aachen. Ein rechtlich gelungenes Modell zur Organisation von Stadt-Umland-Regionen?, Hamburg 2016 (zit.: *Jansen*, Die Städteregion Aachen)
- Jarass, Hans / Pieroth, Bodo: Grundgesetz Kommentar, 14. Aufl., München 2016 (zit.: *Verf.*, in: Jarass/Pieroth, GG)
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatsrechtslehre, 2. Buch, Allgemeine Soziallehre des Staates, 3. Aufl., Berlin 1922 (zit.: *Jellinek*, Allgemeine Soziallehre des Staates)
- Jennert, Carsten: Staat oder Markt: Interkommunale Zusammenarbeit im Spiegel des EG-Vergaberechts, in: NZBau 2010, 150 (zit.: *Jennert*, NZBau 2010, 150)
- Jeserich, Kurt / von Unruh, Georg Christoph / Pohl, Hans (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Stuttgart 1982 (zit.: *Verf.*, in: Jeserich/v. Unruh/Pohl, Deutsche Verwaltungsgeschichte)

- Jestaedt, Matthias: Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zu Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehalts, in: *Der Staat* 32 (1993), 29 (zit.: *Jestaedt*, *Der Staat* 32 (1993), 29)
- Kadel, Werner: Mindestwahlbeteiligung als demokratisches Legitimationserfordernis, in: *JR* 1988, 54 (zit.: *Kadel*, *JR* 1988, 54)
- Kahl, Wolfgang / Weißenberger, Christian: Kommunale Selbstverwaltungspflicht und Verbot materieller Privatisierung kraft Richterrechts?, in: *LKRZ* 2010, 81 (zit.: *Kahl/Weißenberger*, *LKRZ* 2010, 81)
- Kasper, Andreas: Regionalkreise als Zukunftsmodell für die Stadt-Umland-Kooperation?, in: *DÖV* 2006, 589 (zit.: *Kasper*, *DÖV* 2006, 589)
- Katz, Alfred: Verantwortlichkeiten und Grenzen bei „Privatisierung“ kommunaler Aufgaben, in: *NVwZ* 2010, 405 (zit.: *Katz*, *NVwZ* 2010, 405)
- Kaufmann, Franz-Xaver: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Wiesbaden 2002 (zit.: *Kaufmann*, *Sozialpolitik und Sozialstaat*)
- Kegelmann, Jürgen: New Public Management – Möglichkeiten und Grenzen des neuen Steuerungsmodells, 1. Aufl., Wiesbaden 2007 (zit.: *Kegelmann*, *New Public Management*)
- Kilper, Heiderose: Von regionaler Selbstregulierung zu interregionaler Konkurrenz. Wandel kommunaler Zusammenarbeit im Ruhrgebiet, in: *Kommunalverband Ruhrgebiet* (Hrsg.): *Kommunalverband – Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift aus Anlass des 75-jährigen Bestehens*, Essen 1995 (zit.: *Kilper*, in: *FS KVR* 1995)
- Kindhäuser, Urs / Neumann, Ulfrid / Paeffgen, Hans-Ullrich: *Strafgesetzbuch Kommentar*, 5. Aufl., Baden-Baden 2017 (zit.: *Verf.*, in: *Kindhäuser/Neumann/Paeffgen*, *StGB*)
- Kirchhof, Roland / Wansleben, Rudolf / Becker, Ernst / Plückhahn, Detlev / Klieve, Lars Martin / Winkel, Johannes / Faber, Markus / Kuhn, Marco: *Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) Kommentar, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag B 2 NW, Loseblattsammlung*, Stand: August 2016, Wiesbaden (zit.: *Verf.*, in: *PdK NRW KrO*)
- Klein, Franz (Begr.): *Abgabenordnung, Kommentar*, 13. Aufl., München 2016 (zit.: *Verf.*, in: *Klein*, *AO*)
- Klöhn, Johannes: *Die Direktwahl der Landräte und deren Realisierungschancen in Baden-Württemberg*, Weilheim an der Teck 2015 (zit.: *Klöhn*, *Die Direktwahl der Landräte und deren Realisierungschancen in Baden-Württemberg*)
- Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: *Peters, Hans* (Hrsg.): *Handbuch der kommun-*

- nen Wissenschaft und Praxis, Band I, Heidelberg 1956, S. 541-580 (zit.: *Klüber*, in: Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis I (1956))
- Kluth, Winfried: Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, in: LKV 2009, 337 (zit.: *Kluth*, LKV 2009, 337)
- Kluth, Winfried: Grundlagen und Begriffe des Konnexitätsprinzips, in: Bunzel, Arno / Hanke, Stefanie (Hrsg.), „Wer zahlt die Zeche?“ Das Konnexitätsprinzip – richtig angewandt, Berlin 2011, S. 31 ff. (zit.: *Kluth*, in: Bunzel/Hanke (Hrsg.): „Wer zahlt die Zeche?“ Das Konnexitätsprinzip – richtig angewandt)
- Kluth, Winfried / Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2014 (zit.: *Verf.*, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung)
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Das Stadtoberhaupt – Anmerkungen zur jüngeren Bürgermeisterforschung, in: KommJur 2008, 286 (zit.: *Knemeyer*, KommJur 2008, 286)
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Kommunale Selbstverwaltung in Europa, in: BayVBl. 2000, 449 (zit.: *Knemeyer*, BayVBl. 2000, 449)
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Zur notwendigen Garantie kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Landesverfassungen, in: LKV 1991, 49 (zit.: *Knemeyer*, LKV 1991, 49)
- Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Baden-Baden 1989 (zit.: *Knemeyer*, Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung)
- Knemeyer, Franz-Ludwig / Wehr, Matthias: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: VerwArch 92 (2001), 317 (zit.: *Knemeyer/Wehr*, VerwArch 92, (2001) 317)
- Knöbl, Jan: Die Agglomerationsregelung in der Regionalplanung, in: ZfBR 2014, 331 (zit.: *Knöbl*, ZfBR 2014, 331)
- Köllmann, Wolfgang / Korte, Hermann / Petzina, Dietmar / Weber, Wolfhard (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Band 2), 1. Aufl., Kevelaer 1990 (zit.: *Verf.*, in: Köllmann/Korte/Petzina/Weber, Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung (Bd. 2))

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.):
Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Köln 1963 (zit.: *KGSt*, Zwischen-
schengemeindliche Zusammenarbeit)
- Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR
– Eine Dokumentation der Verbandsgeschichte, Essen 1996 (zit.: *KVR*,
Das Ruhrgebiet und der SVR/KVR)
- Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Kommunalverband Ruhrgebiet:
Geschichte, Organisation, Aufgaben, Essen 1992 (zit.: *KVR*, Geschichte,
Organisation, Aufgaben)
- Köhler, Heinz / Held, Friedrich Wilhelm / Plückhahn, Detlev / Klieve, Lars
Martin / Zakrzewski, Frank: Gesetz über kommunale Gemeinschaftsar-
beit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW) Kommentar, Praxis der Kommu-
nalverwaltung, Beitrag B 5 NW, Loseblattsammlung, Stand: Dezember
2015, Wiesbaden (zit.: *Verf.*, in: PdK NRW GkG)
- Krafft, Alexander / Ulrich, Günter: Chancen und Risiken regionaler Selbst-
organisation – Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspoli-
tik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, herausgegeben vom
Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Ver-
kehr, Opladen 1993 (zit.: *Krafft/Ulrich*, Chancen und Risiken regionaler
Selbstorganisation)
- Kraft-Zörcher, Sabine / Neubauer, Reinhard: Die kommunale Arbeitsge-
meinschaft – eine Chance, kommunale Selbstverwaltung zu sichern, in:
LKV 2010, 193 (zit.: *Kraft-Zörcher/Neubauer*, LKV 2010, 193)
- Krajewski, Markus: Kommunalwahlrechtliche Sperrklauseln im föderativen
System, in: DÖV 2008, 345 (zit.: *Krajewski*, DÖV 2008, 345)
- Kratzer, Jakob: Buchbesprechung zu Ule: Parkinsons Gesetz und die deut-
sche Verwaltung, in: DVBl. 60, 693 (zit.: *Kratzer*, DVBl. 60, 693)
- Kraus, Hans: Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Perspektiven zur Gestal-
tung innovativer Organisationsformen, Wiesbaden 1997 (zit.: *Kraus*,
Privatisierung öffentlicher Aufgaben)
- Kremer, Eduard: Alter Wein in neuen Schläuchen? – Anmerkungen zum
Gesetz über den Regionalverband Ruhr, in: NWVBl. 2004, 337 (zit.:
Kremer, NWVBl. 2004, 337)
- Kremer, Markus: Der gemeindliche Hauptausschuss in Nordrhein-Westfalen
– Rechtsstellung und Funktionen, Frankfurt am Main 2004 (zit.: *Kremer*,
Der gemeindliche Hauptausschuss)
- Kregel, Bernd: Quo vadis kommunale Selbstverwaltung?, in: LKV 2004,
481 (zit.: *Kregel*, LKV 2004, 481)

- Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., Opladen 1994 (zit.: *Kriele*, Staatslehre)
- Kronawitter, Martin: Besiegelt das „Gemeinsame Kommunalunternehmen“ das Ende der Zweckverbände?, in: *KommJur* 2008, 401 (zit.: *Kronawitter*, *KommJur* 2008, 401)
- Kröger, Christian: Kommunale Sonderfinanzierungsformen – Möglichkeiten und Grenzen einer Börseneinführung von Versorgungsunternehmen, Wiesbaden 2001 (zit.: *Kröger*, *Kommunale Sonderfinanzierungsformen*)
- Krüger, Peter: Deutschland und die Reparationen 1918/1919, Stuttgart 1973 (zit.: *Krüger*, *Deutschland und die Reparationen 1918/1919*)
- Krüper, Julian: Verfassungsunmittelbare Sperrklauseln, in: *ZRP* 2014, 130 (zit.: *Krüper*, *ZRP* 2014, 130)
- Krzymuski, Marcin / Kubicki, Philipp: EVTZ 2.0 – Neue Chance für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen?, in *NVwZ* 2014, 1338 (zit.: *Krzymuski/Kubicki*, *NVwZ* 2014, 1338)
- Lageman, Bernhard: Strukturwandel ohne Ende? Aktuelle Vorschläge zur Revitalisierung des Ruhrgebiets und ihre Bewertung, Essen 2005 (zit.: *Lageman*, *Strukturwandel ohne Ende?*)
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970, frei abrufbar über die Universität Paderborn, unter: <http://digital.ub.uni-paderborn.de/ihd/id/465119> (zit.: *Landesregierung Nordrhein-Westfalen*, *Nordrhein-Westfalen-Programm 1975*)
- Lecheler, Helmut: Die Personalhoheit der Gemeinde, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 541-554 (zit.: *Lecheler*, *FG v. Unruh*)
- Lederer, Philipp: Die Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern und nicht geschäftsführenden Direktoren, Berlin/Boston 2011 (zit.: *Lederer*, *Haftung von Aufsichtsratsmitgliedern*)
- Leicht-Scholten, Carmen: Das Recht auf Gleichberechtigung im Grundgesetz, Frankfurt am Main / New York 2000 (zit.: *Leicht-Scholten*, *Das Recht auf Gleichberechtigung im Grundgesetz*)
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine: Die Sprache der Juristen, die Sprache des Rechts – Genauigkeit geht vor Allgemeinverständlichkeit, in: *ZRP* 2012, 93 (zit.: *Leutheusser-Schnarrenberger*, *ZRP* 2012, 93)
- Löher, Andrea: Das Verwaltungsverfahren im Spannungsfeld zwischen Gewährleistungsauftrag und Beschleunigungsbestreben – Eine Untersuchung der Auswirkungen einer Reduktion der staatlichen Präventivkon-

- trolle, Hamburg 2013 (zit.: *Löher*, Das Verwaltungsverfahren im Spannungsfeld zwischen Gewährleistungsauftrag und Beschleunigungsbestreben)
- Lörler, Sighart: Das Für und Wider einer Direktwahl des Bundespräsidenten, in: ZRP 2014, 209 (zit.: *Lörler*, ZRP 2014, 209)
- Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter: Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002 (zit.: *Verf.*, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW)
- Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964 (zit.: *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation)
- Luppert, Jürgen: Der Kommunale Zweckverband: eine Form interkommunaler Zusammenarbeit, Kandel 2000 (zit.: *Luppert*, Der Kommunale Zweckverband)
- Mager, Ute: Einrichtungsgarantien. Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzgemäße Neubestimmungen einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts, Tübingen 2003 (zit.: *Mager*, Einrichtungsgarantien)
- Mangoldt, Hermann von (Begr.) / Klein, Friedrich (fortgeführt) / Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., München 2010 (zit.: *Verf.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG)
- Mann, Thomas / Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, Heidelberg 2007 (zit.: *Verf.*, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis)
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz, Loseblattsammlung, München, Stand: September 2016 (zit.: *Verf.*, in: Maunz/Dürig, GG)
- Maunz, Theodor / Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz / Bethge, Herbert (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Loseblattsammlung, München, Stand: Juli 2016 (zit.: *Verf.*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG)
- Maurer, Hartmut / Waldhoff, Christian: Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., München 2017 (zit.: *Maurer/Waldhoff*, Allg. VerwR)
- Mayen, Thomas: Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Rechtliche Grenzen und rechtliche Möglichkeiten, DÖV 2001, 110 (zit.: *Mayen*, DÖV 2001, 110)
- Mehde, Veith: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000 (zit.: *Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip)
- Meier, Norbert / Greiner, Stefan: Die Neufassung des Art. 78 III LVerf NRW – Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips, in: NWVBl. 2005, 92 (zit.: *Meier/Greiner*, NWVBl. 2005, 92)

- Mesching, Günther: Jean-Jacques Rousseau zur Einführung, 1. Aufl., Hamburg 2000 (zit.: *Mesching*, Jean-Jacques Rousseau)
- Meyer, Hubert: Amtspflichten der Rechtsaufsichtsbehörde – Staatliche Fürsorge statt Selbstverantwortung, in: NVwZ 2003, 818 (zit.: *Meyer*, NVwZ 2003, 818)
- Meyer, Hubert: Kommunale Selbstverwaltung als objektive Rechtsinstitutionsgarantie – Grundsätzliches zur Sparkassenträgerschaft und gegen kondominiale Mischverwaltung, in: NVwZ 2001, 766 (zit.: *Meyer*, NVwZ 2001, 766)
- Meyer, Hubert: Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland, in: LKV 2005, 233 (zit.: *Meyer*, LKV 2005, 233)
- Mielke, Bernd / Münter, Angelika: Einleitung, in: Mielke, Bernd / Münter, Angelika (Hrsg.), Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, Hannover 2010, S. 1 ff. (zit.: *Mielke/Münter*: Einleitung, in: Mielke/Münter (Hrsg.), Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen)
- Mielke, Bernd / Münter, Angelika: Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, in: Mielke, Bernd / Münter, Angelika (Hrsg.), Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, Hannover 2010, S. 32 ff. (zit.: *Mielke/Münter*: Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, in: Mielke/Münter (Hrsg.), Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen)
- Miosga, Manfred: Regionale Zusammenarbeit in Bayern. Probleme und Perspektiven, in: Petra-Kelly-Stiftung (Hrsg.): Regionale Zusammenarbeit. Klar! – Aber wie? Heft 1 der Kommunalpolitischen Schriftenreihe, München 1999, S. 11-18 (zit.: *Miosga*, Regionale Zusammenarbeit in Bayern)
- Mitteis, Heinrich: Über den Rechtsgrund des Satzes „Stadtluft macht frei“, in: Mitteis, Heinrich: Die Rechtsidee in der Geschichte, Weimar 1957 (zit.: *Mitteis*, Über den Rechtsgrund des Satzes „Stadtluft macht frei“)
- Möller, Maik: Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden 2008 (zit.: *Möller*, Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung)
- Muckel, Stefan: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung auf dem Prüfstand des Demokratieprinzips, in: NZS 2002, 118 (zit.: *Muckel*, NZS 2002, 118)

- Mückl, Stefan: Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung – Das Konnexitätsprinzip in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in: DÖV 1999, 841 (zit.: *Mückl*, DÖV 1999, 841)
- von Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, München 2012 (zit.: *Verf.*, in: v. Münch/Kunig, GG)
- Musil, Andreas: Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, in: DÖV 2004, 116 (zit.: *Musil*, DÖV 2004, 116)
- von Mutius, Albert: Örtliche Aufgabenerfüllung, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 227-263 (zit.: v. *Mutius*, FG v. Unruh)
- Neumair, Simon Martin / Schlesinger, Dieter Matthew / Haas, Hans-Dieter: Internationale Wirtschaft – Unternehmen und Weltwirtschaftsraum im Globalisierungsprozess, München 2012 (zit.: *Neumair/Schlesinger/Haas*, Internationale Wirtschaft)
- Nierhaus, Michael: Die Neugestaltung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg, in: Nierhaus, Michael (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung – nationale und europäische Aspekte, Berlin 1996 (zit.: *Nierhaus*, in: Nierhaus, Kommunale Selbstverwaltung)
- Nierhaus, Michael: Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: LKV 2005, 1 (zit.: *Nierhaus*, LKV 2005, 1)
- Nierhaus, Michael / Stern, Klaus: Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im europäischen Bankenbinnenmarkt, Frankfurt am Main 1992 (zit.: *Nierhaus/Stern*, Regionalprinzip und Sparkassenhoheit im europäischen Bankenbinnenmarkt)
- Oebbecke, Janbernd: Die Aufgaben des Zweckverbandes, in: NVwZ 2010, 665 (zit.: *Oebbecke*, NVwZ 2010, 665)
- Oebbecke, Janbernd: Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, Köln 1984 (zit.: *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht)
- Oebbecke, Janbernd: Kommunalaufsicht – nur Rechtsaufsicht oder mehr?, in: DÖV 2001, 406 (zit.: *Oebbecke*, DÖV 2001, 406)
- Oebbecke, Janbernd: Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln 1982 (zit.: *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie)

- Oerder, Michael: Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie, in: NJW 1990, 2104 (zit.: *Oerder*, NJW 1990, 2104)
- Ohly, Ansgar: „Volenti non fit iniuria” – Die Einwilligung im Privatrecht, Tübingen 2002 (zit.: *Ohly*, Volenti non fit iniuria)
- von Olshausen, Henning: Menschenwürde im Grundgesetz: Wertabsolutismus oder Selbstbestimmung, in: NJW 1982, 2223 (zit.: v. *Olshausen*, NJW 1982, 2223)
- Pappermann, Ernst: Das zwischengemeindliche Nachbarrecht – BVerwGE 40, 323, in: JuS 1973, 689 (zit.: *Pappermann*, JuS 1973, 689)
- Parkinson, Cyril Northcote: Parkinson’s Law and Other Studies in Administration, New York 1969 (zit.: *Parkinson*, Parkinson’s Law and Other Studies in Administration)
- Paziorek, Peter: Mittelbare und unmittelbare Wahl der Landschaftsversammlung in Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 1983 (zit.: *Paziorek*, Mittelbare und unmittelbare Wahl der Landschaftsversammlung)
- Peifer, Karl-Nikolaus: Schuldrecht – Gesetzliche Schuldverhältnisse, 4. Aufl., Baden-Baden 2014 (zit.: *Peifer*, Schuldrecht)
- Peine, Franz-Josef / Starke, Thomas: Der europäische Zweckverband – Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), in: LKV 2008, 402 (zit.: *Peine/Starke*, LKV 2008, 402)
- Pencereci, Turgut: Quo vadis interkommunale Zusammenarbeit?, in: LKV 2005, 137 (zit.: *Pencereci*, LKV 2005, 137)
- von Petz, Ursula: Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet: 75 Jahre Landesplanung und Regionalpolitik im Revier, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Kommunalverband – Ruhrgebiet. Wege, Spuren. Festschrift aus Anlass des 75-jährigen Bestehens, Essen 1995 (zit.: v. *Petz*, in: FS KVR 1995)
- Pietzcker, Jost: Die Rechtsfigur des Grundrechtsverzichts, in: Der Staat 17 (1978), 527 (zit.: *Pietzcker*, Der Staat 17 (1978), 527)
- Pietzko, Gabriele: Der materiell-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch, Berlin 1994 (zit.: *Pietzko*, Der materiell-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch)
- Pohl, Hans: Wurzeln und Anfänge der Selbstverwaltung, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 525-539 (zit.: *Pohl*, FG v. Unruh)

- Posser, Herbert / Wolff, Heinrich Amadeus: Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 42. Edition, Stand: 01.07.2017 (zit.: *Verf.*, in: Posser/Wolff, VwGO BeckOK)
- Preuß, Hugo: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Lehner, Detlef / Müller, Christoph (Hrsg.): Hugo Preuß – Gesammelte Schriften, 5. Band, Tübingen 2012 (zit.: *Preuß*, Kommunale Selbstverwaltung)
- Poll, Jens: Die GmbH als Rechtsform für kommunale Krankenhäuser, in: LKV 1995, 176 (zit.: *Poll*, LKV 1995, 176)
- Püttner, Günter: Privatisierung, in: LKV 1994, 193 (zit.: *Püttner*, LKV 1994, 193)
- Ramin, Ralf / Röttger, Claudia: Der direkt gewählte Landrat im Land Brandenburg – Ein Akteur neuer Qualität auf kommunaler Ebene, in: DVP 2012, 17 (zit.: *Ramin/Röttger*, DVP 2012, 17)
- Raich, Silvia: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“, dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“, Baden-Baden 1995 (zit.: *Raich*, Europa der Regionen)
- Rellermeyer, Klaus: Bereinigung der Rechtsbereinigung?, in: NWVBl. 2015, 285 (zit.: *Rellermeyer*, NWVBl. 2015)
- Reiser, Marion: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik – Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden 2006 (zit.: *Reiser*, Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik)
- Rehfeld, Dieter / Mosemann, Rolf: Informationslogistik als Basis der vernetzten Verwaltung – Abenteuer oder Notwendigkeit?, in: von Lucke, Jörn (Hrsg.): Staat und Verwaltung auf dem Weg zu einer offenen, smarten und vernetzten Verwaltungskultur, Berlin 2012, S. 36-39. (zit.: *Rehfeld/Mosemann*, Informationslogistik, in: v. Lucke, Verwaltungskultur)
- Richter, Michael: Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit: Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung, Wiesbaden 1997 (zit.: *Richter*, Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit)
- Roßmüller, Dietrich: Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren – Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zum kommunalen Finanzausgleich, Baden-Baden 2009 (zit.: *Roßmüller*, Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren)

- Roters, Wolfgang: Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln 1975 (zit.: *Roters*, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen)
- Rust, Walter: ASEAN, Regionale Zusammenarbeit im Schatten der Großmächte: der Verband südostasiatischer Staaten als Beispiel für politische und wirtschaftliche Kooperation zwischen Entwicklungsländern, Bern 1985 (zit.: *Rust*, ASEAN – Regionale Zusammenarbeit im Schatten der Großmächte: der Verband südostasiatischer Staaten als Beispiel für politische und wirtschaftliche Kooperation zwischen Entwicklungsländern)
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, 7. Aufl., München 2014 (zit.: *Verf.*, in: Sachs, GG)
- Schäfer, Armin: Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Frankfurt am Main / New York 2015 (zit.: *Schäfer*, Der Verlust politischer Gleichheit: warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet)
- Schedler, Kuno / Proeller, Isabella: New Public Management, 5. Aufl., Stuttgart 2011 (zit.: *Schedler/Proeller*, New Public Management)
- Schink, Alexander: Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, in: DVBl. 1982, 769 (zit.: *Schink*, DVBl. 1982, 769).
- Schink, Alexander: Wer bestellt, bezahlt - Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung NRW, in: NWVBl. 2005, 85 (zit.: *Schink*, NWVBl. 2005, 85)
- Schink, Alexander: Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen, in: NVwZ 2002, 129 (zit.: *Schink*, NVwZ 2002, 129)
- Schliesky, Utz: Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsverbund, in: DÖV 2009, 641 (zit.: *Schliesky*, DÖV 2009, 641)
- Schliesky, Utz / Luch, Anika / Neidert, Anne: Die Rückkehr zur mittelbaren Wahl der Landräte, Kiel 2008 (zit.: *Schliesky/Luch/Neidert*, Die Rückkehr zur mittelbaren Wahl der Landräte)
- Schmidt, Robert: Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch), Neudruck des Regionalverbands Ruhr (Hrsg.), Essen 2009 (zit.: *Schmidt*, Denkschrift)
- Schmidt, Thorsten Ingo: Die Finanzierung der Zweckverbände, in: KommJur 2010, 401 (zit.: *Schmidt*, KommJur 2010, 401)

- Schmidt, Thorsten Ingo: „In dubio pro municipio?“, Zur Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden, in: DÖV 2013, 509 (zit.: *Schmidt*, DÖV 2013, 509)
- Schmidt, Thorsten Ingo: Kommunale Kooperation – Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, 3. Aufl., Tübingen 2015 (zit.: *Schmidt*, Kommunale Kooperation)
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin 2005 (zit.: *Verf.*, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht)
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Badura, Peter / Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Band: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001 (zit.: *Schmidt-Aßmann*, in: FS BVerfG II 2001)
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: AöR 116 (1991), 329 (zit.: *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), 329)
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Henneke, Hans-Günther (Hrsg.), Grundgesetz, 13. Aufl., München 2014 (zit.: *Verf.*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG)
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Ist in der Regionalplanung Parzellenschärfe erforderlich?, in: LKV 2012, 49 (zit.: *Schmidt-Eichstaedt*, LKV 2012, 49)
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union: Wie kann die Position der Kommunen in der EU gestärkt werden?, in: KommJur 2009, 249 (zit.: *Schmidt-Eichstaedt*, KommJur 2009, 249)
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Stichwort „Kreisentwicklungsplanung“, in: DÖV 1975, 552 (zit.: *Schmidt-Eichstaedt*, DÖV 1975, 552)
- Schmidt-Jortzig, Edzard: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: DVBl. 1977, 801 (zit.: *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 801)
- Schmidt-Jortzig, Edzard: Kommunale Organisationshoheit – Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Göttingen 1979 (zit.: *Schmidt-Jortzig*, Kommunale Organisationshoheit)
- Schmidt-Jortzig, Edzard: Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 525-539 (zit.: *Schmidt-Jortzig*, FG v. Unruh)

- Schmitt, Tobias: Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, Tübingen 2015 (zit.: *Schmitt*, Bedarfsplanung)
- Schmitt-Kammler, Arnulf: Selbstverwaltung und staatliches Weisungsrecht – Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung im nordrhein-westfälischen Gemeinderecht, in: Burmeister, Joachim (Hrsg.): Verfassungsstaatlichkeit – Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 763-776 (zit.: *Schmitt-Kammler*, FS Stern 1997)
- Schnapp, Friedrich Eberhard: Aktiv oder Passiv? Das Leiden an der Leideform, in: *Jura* 2004, 526 (zit.: *Schnapp*, *Jura* 2004, 526)
- Schnapp, Friedrich Eberhard: Grundbegriffe des öffentlichen Organisationsrechts, in: *Jura* 1980, 68 (zit.: *Schnapp*, *Jura* 1980, 68)
- Schneider, Bernd Jürgen (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Stuttgart 2015 (zit.: *Verf.*, in: Schneider, Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen)
- Schoch, Friedrich (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin/Boston 2013 (zit.: *Verf.*, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht)
- Schoch, Friedrich: Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 II 1 GG als Privatisierungsverbot?, in: *DVBl.* 2009, 1533 (zit.: *Schoch*, *DVBl.* 2009, 1533)
- Schoch, Friedrich: Das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip im Wandel der Rechtsprechung, in: *DVBl.* 2016, 1007 (zit.: *Schoch*, *DVBl.* 2016, 1007)
- Schoch, Friedrich: Schutz der gemeindlichen Planungshoheit durch das Einvernehmen nach § 36 BauGB, in: *NVwZ* 2012, 777 (zit.: *Schoch*, *NVwZ* 2012, 777)
- Schoch, Friedrich: Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: *VerwArch* 81 (1990), 18 (zit.: *Schoch*, *VerwArch* 81 (1990), 18)
- Schollbach, André: Die Parlamentarisierung der Gemeinderäte – Funktionen und Grenzen in kommunalen Räten, in: *SächsVBl.* 2009, 129 (zit.: *Schollbach*, *SächsVBl.* 2009, 129)
- Scholtissek, Herbert: Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, in: *DVBl.* 1968, 825 (zit.: *Scholtissek*, *DVBl.* 1968, 825)
- Schreiber, Waltraud: Vom Imperium Romanum zum Global Village – „Globalisierungen“ im Spiegel der Geschichte, Neuried 2000 (zit.: *Schreiber*, *Vom Imperium Romanum zum Global Village – „Globalisierungen“ im Spiegel der Geschichte*)

- Schrödter, Wolfgang (Hrsg.), Baugesetzbuch Kommentar, 8. Aufl., Baden-Baden 2015 (zit.: *Verf.*, in: Schrödter, BauGB)
- Schulz-Hönerhoff, Barbara: Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen: Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, herausgegeben von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn 2012 (zit.: *Schulz-Hönerhoff*, Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen)
- Schumacher, Paul: Brandenburgs Konnexitätsregelung auf dem Prüfstand, in: LKV 2005, 41 (zit.: *Schumacher*, LKV 2005, 41)
- Schwarz, Kyrill: Inklusion als „neue“ Landesaufgabe?, in: NWVBl. 2013, 81 (zit.: *Schwarz*, NWVBl. 2013, 81)
- Schwarz, Kyrill / Reimer, Ekkehart: Schwerpunktbereich – Einführung in das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht (Art. 104a bis 115 GG), in: JuS 2007, 219 ff. (zit.: *Schwarz/Reimer*, JuS 2007, 219)
- Sellmann, Christian: Privatisierung mit oder ohne gesetzliche Ermächtigung, in: NVwZ 2008, 817 (zit.: *Sellmann*, NVwZ 2008, 817)
- Shirvani, Foroud: New Public Management und europäische Agenturen: Transparenzfragen bei der Modernisierung der Verwaltungsorganisation, in: DÖV 2008, 1 (zit.: *Shirvani*, DÖV 2008, 1)
- Sloterdijk, Peter: Streß und Freiheit, 5. Aufl., Berlin 2015 (zit.: *Sloterdijk*, Streß und Freiheit)
- Sodan, Helge / Ziekow, Jan (Hrsg.): Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl., Baden-Baden 2014 (zit.: *Verf.*, in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung)
- Spangenberg, Volker: Das Verhältnis von Regionalplanung und Bauleitplanung – Möglichkeiten der Weiterentwicklung, in: ZfBR 2003, 332 (zit.: *Spangenberg*, ZfBR 2003, 332)
- Spannowsky, Willy / Runkel, Peter / Goppel, Konrad: Kommentar zum Raumordnungsgesetz, München 2010 (zit.: *Verf.*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG)
- Spiegels, Thomas: Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden, in: ZaöRV 2001, 661 (zit.: *Spiegels*, ZaöRV 2001, 661)
- Spieß, Gerhard: Der Grundrechtsverzicht, Frankfurt am Main 1997 (zit.: *Spieß*, Grundrechtsverzicht)

- Sponer, Wolf-Uwe: Die sächsische Landkreisordnung – zukunftsweisendes Modell einer süddeutschen Ratsverfassung, in: LKV 1995, 101 (zit.: *Sponer*, LKV 1995, 101)
- Stähler, Gerd: Der Kommunalverband Ruhrgebiet – Aufgaben und Struktur –, in: DÖV 1980, 69 (zit.: *Stähler*, DÖV 1980, 69)
- Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., München 2014 (zit.: *Verf.*, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG)
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl., München 1984 (zit.: *Stern*, Staatsrecht I)
- Stern, Klaus / Püttner, Günter: Die Gemeindegewirtschaft – Recht und Realität, Stuttgart 1965 (zit.: *Stern/Püttner*, Die Gemeindegewirtschaft – Recht und Realität)
- Stober, Rolf: Die privatrechtlich organisierte öffentliche Verwaltung – Zur Problematik privatrechtlicher Gesellschaften und Beteiligungen der öffentlichen Hand, in: NJW 1984, 449 (zit.: *Stober*, NJW 1984, 449)
- Stober, Rolf: Kommunalrecht, 3. Aufl., Stuttgart 1996 (zit.: *Stober*, Kommunalrecht)
- Stöcker, Nina: Entwicklung des Verwaltungskooperationsvertrages unter Berücksichtigung des Vergaberechts, Frankfurt 2010 (zit.: *Stöcker*, Verwaltungskooperationsvertrag)
- Stockmeier, Jürgen: Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, Münster 1960 (zit.: *Stockmeier*, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz)
- Storost, Ulrich: Die Kernbereichslehre in verfassungsgeschichtlicher und verfassungssystematischer Sicht – oder: Ein Beitrag zur Dogmatik der theoretischen Konkordanz, in: Umbach, Dieter C. / Urban, Richard / Fritz, Roland / Böttcher, Horst-Eberhard / v. Bahren, Joachim (Hrsg.), Das wahre Verfassungsrecht: zwischen Lust und Leistung, Gedächtnisschrift für F. G. Nagelmann, Baden-Baden 1984, S. 461-469 (zit.: *Storost*, GS Nagelmann)
- Suerbaum, Joachim: Verfassungsrechtliche Grundlagen kommunaler Kooperation, in: Oebbecke, Janbernd / Ehlers, Dirk / Klein, Martin / Diemert, Dörte (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Verwaltungsreform, Fachtagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Freiherr-vom-Stein-Instituts am 12. Mai 2006 in Münster, Stuttgart 2006, S. 49-74 (zit.: *Suerbaum*, in: Oebbecke/Ehlers/Klein/Diemert: Zwischen Kooperation und Verwaltungsreform)

- Teuber, Christian: Interkommunale Kooperationen unter Berücksichtigung vergabe- und wasserrechtlicher Fragestellungen – Teil 1: Erscheinungsformen und Kriterien für die Rechtsformenwahl, in: *KommJur* 2008, 444 (zit.: *Teuber*, *KommJur* 2008, 444)
- Tiedeken, Hans: Selbstverwaltung im Kreis: Nur Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion?, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 341-355 (zit.: *Tiedeken*, *FG v. Unruh*)
- Tomerius, Stephan / Breitzkreutz, Tilman: Selbstverwaltungsrecht und Selbstverwaltungspflicht – Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Rolle von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben -, in: *DVBl.* 2003, 426 (zit.: *Tomerius/Breitzkreutz*, *DVBl.* 2003, 426)
- Towfigh, Emanuel: „Nur erst, wenn Dir die Form ganz klar ist, wird Dir der Geist klar werden.“ – Zum grundgesetzlichen Gebot der Normenklarheit, in: *JA* 2015, 81 (zit.: *Towfigh*, *JA* 2015, 81)
- Tucholsky, Kurt: Die kleinen Parlamente, in: Tucholsky, Kurt: *Das Lächeln der Mona Lisa*, Berlin 1929, S. 47-50 (zit.: *Tucholsky*, *Die kleinen Parlamente*)
- Ule, Carl Hermann: *Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung*, Berlin 1960 (zit.: *Ule*, *Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung*)
- von Unruh, Georg-Christoph: *Der Kreis – Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft*, Köln/Berlin 1964 (zit.: *v. Unruh*, *Der Kreis*)
- Unruh, Peter: Demokratie und Mitbestimmung in der funktionalen Selbstverwaltung – am Beispiel der Emschergenossenschaft, in: *VerwArch* 92 (2001), 531 (zit.: *Unruh*, *VerwArch* 92 (2001), 531)
- Uthoff, Hans Rudolf: *Als der Pott wieder kochte: Wirtschaftswunder im Ruhrgebiet 1950 – 1969*, Essen 2015 (zit.: *Uthoff*, *Als der Pott wieder kochte: Wirtschaftswunder im Ruhrgebiet 1950 – 1969*)
- Vetter, Angelika: Kommunale Wahlbeteiligung im Bundesländervergleich, in: *DÖV* 2008, 885 (zit.: *Vetter*, *DÖV* 2008, 885)
- Voßkuhle, Andreas / Kaufhold, Ann-Katrin: Grundwissen - Öffentliches Recht: Die Wahlrechtsgrundsätze, in: *JuS* 2013, 1078 (zit.: *Voßkuhle/Kaufhold*, *JuS* 2013, 1078)
- Waldhoff, Christian: Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der*

- Bundesrepublik Deutschland, Band V, Heidelberg 2007, § 116 (zit.: *Waldhoff*, in: HdBStR V, § 116)
- Waldhoff, Christian: Kommunale Selbstverwaltung als juristischer Bewegungsbegriff, in: DVBl. 2016, 1022 (zit.: *Waldhoff*, DVBl. 2016, 1022)
- Waldhoff, Christian: Kommunalrecht: Gemeindliche Aufgabenverantwortung aus Art. 28 II 1 GG, in: JuS 2010, 375 (zit.: *Waldhoff*, JuS 2010, 375)
- de Wall, Heinrich: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht, Tübingen 1999 (zit.: *de Wall*, Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht)
- Wallerath, Maximilian: Steuerung des Wandels durch kommunale Gebiets- und Funktionalreformen, in: DÖV 2011, 289 (zit.: *Wallerath*, DÖV 2011, 289)
- Weber, Klaus: Rechtsbereinigung in den neuen Ländern, in: LKV 2000, 95 (zit.: *Weber*, LKV 2000, 95)
- Weber, Max: Politik als Beruf, Ausgabe des Anaconda-Verlags, Köln 2014 (zit.: *Weber*, Politik als Beruf)
- Weber, Werner: Raumordnung und Raumplanung, in: DÖV 1963, 785 (zit.: *Weber*, DÖV 1963, 785)
- Weiß, Karin: Das neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik, Opladen 2002 (zit.: *Weiß*, Das Neue Steuerungsmodell)
- Weiß, Wolfgang: Öffentliche Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen: Europarechtliche Perspektiven, in: EuR 2013, 669 (zit.: *Weiß*, EuR 2013, 669)
- Weißhorn, Oswald: Vor- oder nachkonstitutionelles Recht?, in: DVBl. 1958, 563 (zit.: *Weißhorn*, DVBl. 1958, 563)
- Welti, Felix: Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: JA 2006, 871 (zit.: *Welti*, JA 2006, 871)
- Werner, Sabine: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, Berlin 2001 (zit.: *Werner*, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern)
- Wickel, Martin: Zur rechtlichen Organisation von Regionen, in: DÖV 2001, 837 (zit.: *Wickel*, DÖV 2001, 837)
- Wiedmann, Thomas: Der Ausschuss der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, in: EuR 1999, S. 49 ff. (zit.: *Wiedmann*, EuR 1999, 49)

- Willamowski, Gerd / Nellen, Dieter / Bourrée, Manfred (Hrsg.): Ruhrstadt - die andere Metropole. Ein Beitrag zum Projekt HISTORAMA Ruhr 2000, Rückblick auf das Industriezeitalter, herausgegeben für den Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen 2000 (zit.: *Willamowski/Nellen/Bourrée*, Ruhrstadt - die andere Metropole)
- Winkler, Markus: Anmerkung zu BVerwG, Urteil v. 27.05.2009 – 8 C 10.09. (VGH Kassel), in: JZ 2009, 1169 (zit.: *Winkler*, JZ 2009, 1169)
- Wohlfahrt, Jürgen: Die Flagge Tibets auf dem Rathaus – zu Gemeindeaktivitäten in der Fremde, in: LKRZ 2009, 321 (zit.: *Wohlfahrt*, LKRZ 2009, 321)
- Wolff, Hans: Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 3. Aufl., München 1970 (zit.: *Wolff*, Verwaltungsrecht II (1970))
- Wolff, Heinrich Amadeus: Die Personalhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, in: VerwArch 100 (2009), 280 (zit.: *Wolff*, VerwArch 100 (2009), 280)
- Zahradnik, Stefan: New Public Management und Thüringer Reisekostenrecht – Inkompatibilität und Deregulierungsbedarf am Beispiel der Thüringer Hochschulen, in: LKV 2012, 97 (zit.: *Zahradnik*, LKV 2012, 97)
- Zajons, Carmen: Erbschaftssteuer in Deutschland: Pro und Contra einer Regionalisierung, Hamburg 2015 (zit.: *Zajons*, Erbschaftssteuer in Deutschland: Pro und Contra einer Regionalisierung)
- Zieglmeier, Christian: Das strikte Konnexitätsprinzip am Beispiel der Bayerischen Verfassung, in: NVwZ 2008, 270 (zit.: *Zieglmeier*, NVwZ 2008, 270)
- Ziekow, Jan: Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip, in: DÖV 2006, 489 (zit.: *Ziekow*, DÖV 2006, 489)
- Zippelius, Reinhold / Würtenberger, Thomas: Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl., München 2008 (zit.: *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht)
- Zsinka, Enikö: Die Verbandsgemeinde: ein Zukunftsmodell?, in: DÖV 2013, 61 (zit.: *Zsinka*, DÖV 2013, 61)

Lebenslauf

Geboren am 27. April 1990 in Aachen.

Bildung

- | | |
|-------------------|---|
| 08/2000 – 06/2009 | Besuch des Einhard-Gymnasiums, Aachen
Abschluss: Allgemeine Hochschulreife (1,7) |
| 10/2010 – 09/2015 | Studium der Rechtswissenschaft an den
Universitäten Bremen und Köln
Abschluss: Erste Juristische Prüfung beim
OLG Köln (vollbefriedigend, 9,58 Pkt.) |
| 10/2015 – 04/2017 | Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für
Staatsphilosophie und Rechtspolitik (Prof. Dr.
Otto Depenheuer) der Universität zu Köln |
| Seit 05/2017 | Rechtsreferendar am Landgericht Aachen |

Diverses

- | | |
|-------------------|---|
| Seit 2006 | Kommunalpolitisches Engagement in der
Stadt Aachen |
| 01/2009 – 12/2009 | Nebentätigkeit im Wahlkreisbüro einer
Bundestagsabgeordneten |
| Seit 2009 | Nebentätigkeit für ein kommunales Un-
ternehmen |