



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 23. März 2010
Schmid
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 28/08

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. des Kreises Düren, vertreten durch den Landrat, Kreisverwaltung Düren, Bismarckstraße 16, 52351 Düren,
2. des Kreises Recklinghausen, vertreten durch den Landrat, Kreisverwaltung Recklinghausen, Kurt-Schumacher-Allee 1, 45655 Recklinghausen,
3. des Kreises Wesel, vertreten durch den Landrat, Reeser Landstraße 31, 46483 Wesel,

Beschwerdeführer,

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Wolfram Höfling ...

die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung durch das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 481 ff.) und das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662 ff.) verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 9. Februar 2010

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Präsident des Landessozialgerichts NRW Dr. B r a n d ,

Professor Dr. L ö w e r ,

Professor Dr. W i e l a n d und

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführer, drei nordrhein-westfälische Kreise, wenden sich gegen einzelne Bestimmungen im Zusammenhang mit der Übertragung der Versorgungsverwaltung und von Aufgaben des Umweltrechts auf die Kreise und kreisfreien Städte. Der Beschwerdeführer zu 1. hält das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 481 ff.) und das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662 ff.) insoweit für unvereinbar

mit dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung, als diese Gesetze den Belastungsausgleich nach den Vorgaben des Konnexitätsprinzips betreffen. Zudem beanstandet er, im Gesetzgebungsverfahren bezogen auf die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung sei gegen verfassungsrechtlich garantierte prozedurale Vorgaben verstoßen und damit zugleich sein Anspruch auf gemeindefreundliches Verhalten verletzt worden. Der Beschwerdeführer zu 2. erhebt diese Einwände nur gegenüber der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung. Der Beschwerdeführer zu 3. wendet sich nur gegen den Belastungsausgleich für die Kommunalisierung umweltrechtlicher Aufgaben.

I.

1. Die Mittelinstanz der Versorgungsverwaltung war bereits mit dem Zweiten Modernisierungsgesetz vom 9. Mai 2000 (GV. NRW. S. 462) zum 1. Januar 2001 in die allgemeine staatliche Verwaltung eingegliedert worden. In seiner Entscheidung vom 6. April 2006 – II C – 2006 – 25 - 1 –, stellte der Landesrechnungshof die Ergebnisse einer Untersuchung des Einsparpotentials in der Versorgungsverwaltung vor; dabei hinterfragte er die Notwendigkeit von 11 Versorgungsämtern und prüfte, ob und ggf. welche Synergieeffekte sich durch eine Zusammenführung der Versorgungsämter mit der Abteilung 10 der Bezirksregierung Münster ergäben. Mit Kabinettsbeschluss vom 2. Mai 2006 beschloss die Landesregierung, die Versorgungsämter aufzulösen. Die Landesregierung informierte den Landtag im März 2007 über ihren in der Verbändeanhörung befindlichen Gesetzentwurf zur Reform der Versorgungsverwaltung (LT-Vorlage 14/989). Danach sollten die staatlichen Versorgungsämter zum 1. Januar 2008 aufgelöst und ihre Aufgaben weitgehend kommunalisiert werden. Die Beamten der Versorgungsämter, die mit den auf kommunale Körperschaften übergehenden Aufgaben betraut waren, sollten zum selben Zeitpunkt auf die jeweiligen Kommunen übergehen. Schließlich enthielt der Gesetzentwurf Bestimmungen über einen Belastungsausgleich, der den Kreisen und kreisfreien Städten sowie den Landschaftsverbänden für die übernommenen Aufgaben gewährt werden sollte.

Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs legte dem Landtag am 30. März 2007 einen Beratungsbericht gemäß § 88 Abs. 2 LHO NRW zur Organisation und zum Personalbedarf der Versorgungsverwaltung vor (LT-Vorl. 14/1028). Darin hieß es, der Landesrechnungshof habe in seiner Entscheidung vom 6. April 2006 nicht die Möglichkeit bzw. die Auswirkungen einer Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung untersucht. Gleichwohl gehe er davon aus, dass künftig bei der Bewertung, ob die Versorgungsverwaltung kommunalisiert werden solle, die finanziellen Ergebnisse dieser Entscheidung zu Grunde gelegt würden. Der Rechnungshof habe Zweifel, ob die bei einer Zentralisierung der Versorgungsverwaltung bestehenden Einsparpotentiale auch bei einer Kommunalisierung erreicht werden könnten. Möglicherweise sei der vom Land an die Kommunen zu zahlende Belastungsausgleich unter verschiedenen Gesichtspunkten im Gesetzentwurf zu hoch angesetzt worden.

Am 12. März 2007 fand zu dem Gesetzentwurf ein politisches Gespräch des Innenministeriums, des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie des Finanzministeriums mit den Hauptgeschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände statt. Unmittelbar anschließend wurde die förmliche Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände nach § 7 Abs. 1 Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG NRW – eingeleitet. Nach einem weiteren politischen Gespräch am 30. März 2007 gaben die kommunalen Spitzenverbände am 5. April 2007 ihre Stellungnahmen ab und wurden am 19. April 2007 ergänzend angehört. Am 26. April 2007 fand ein Konsensgespräch gemäß § 7 Abs. 4 KonnexAG NRW statt.

2. Am 15. Mai 2007 wurde ein überarbeiteter Gesetzentwurf (LT-Drs. 14/4342) in den Landtag eingebracht. Nach der ersten Lesung führten der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform sowie der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales in einer gemeinsamen Sitzung am 6. September 2007 eine öffentliche Anhörung durch. Es äußerten sich unter anderem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Rechtswissenschaftler, Behörden- und Verbandsvertreter sowie ein Vertreter des Landesrechnungshofs. Der zuletzt Genannte führte aus, den Bedenken des Landesrechnungshofs hinsichtlich der

Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung und des an die Kommunen zu zahlenden Belastungsausgleichs habe der überarbeitete Gesetzentwurf Rechnung getragen (Ausschussprotokoll 14/483, S. 21 f., sowie LT-Stellungnahme 14/1408). Demgegenüber äußerten die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände übereinstimmend die Auffassung, der Regierungsentwurf stelle den kommunalen Aufgabenträgern die notwendigen Ressourcen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung; die Kostenfolgeabschätzung sei überdies in zentralen Punkten nicht nachvollziehbar. Sie forderten eine wesentliche Nachbesserung des Belastungsausgleichs, machten verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelungen zum Personalübergang geltend, und beanstandeten, dass der Gesetzentwurf dem Landtag ohne eine abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zugeleitet worden sei (Ausschussprotokoll 14/483, S. 6 bis 13 und 38 bis 42 sowie LT-Stellungnahmen 14/1414 und 14/1428).

Zur abschließenden Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturereform im Oktober 2007 wurde ein Änderungsantrag mit geringfügigen Änderungen am Gesetzentwurf eingebracht. Am Ende der Beratungen sprach sich der Ausschuss mehrheitlich dafür aus, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags anzunehmen (Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 14/5208).

Am 24. Oktober 2007 verabschiedete der Landtag in zweiter Lesung das Straffungsgesetz (Plenarprotokoll 14/71), das am 20. November 2007 verkündet wurde (GV. NRW. S. 482) und am Tag nach der Verkündung in Kraft trat.

3. a) Das Straffungsgesetz enthält in seinem Artikel 1 das Gesetz zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen – Eingliederungsgesetz –. Dieses sieht in seinem § 1 vor, die den Versorgungsämtern übertragenen Aufgaben den Kreisen und kreisfreien Städten, den Landschaftsverbänden und den Bezirksregierungen zu übertragen sowie die Versorgungsämter mit Ablauf des 31. Dezember 2007 aufzulösen. Im Einzelnen werden die Aufgabenbereiche des Schwerbehindertenrechts (§ 2) sowie des

Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (§ 5) mit Wirkung vom 1. Januar 2008 auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Die Bereiche der Kriegsopferfürsorge (§ 3) und des Sozialen Entschädigungsrechts (§ 4) gehen zum gleichen Zeitpunkt auf die Landschaftsverbände über, auf den Landschaftsverband Westfalen-Lippe als landesweite Zuständigkeit zusätzlich die Aufgaben nach dem Gesetz über den Bergmannversorgungsschein (§ 8 Abs. 2). Die restlichen Zuständigkeiten der Versorgungsämter werden – teilweise als landesweite Zuständigkeit – den Bezirksregierungen übertragen.

b) In Abschnitt II sind personalrechtliche Maßnahmen geregelt. § 9 Abs. 1 Satz 1 Eingliederungsgesetz bestimmt den Übergang der Beamten, die bei den Versorgungsämtern mit den übergehenden Aufgaben betraut waren, zum 1. Januar 2008 kraft Gesetzes nach Maßgabe der Absätze 3 und 4 und der §§ 11 bis 21 auf die dort jeweils genannten kommunalen Körperschaften. Ebenso ist die Überleitung der nicht unmittelbar mit den übergehenden Aufgaben betrauten Beamten vorgesehen (§ 9 Abs. 1 Satz 4). Nach den Absätzen 3 und 4 bereitet das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales den Personalübergang auf der Grundlage eines Zuordnungsplans vor. Dieser Plan ist unter Berücksichtigung sozialer Kriterien und dienstlicher Belange sowie unter angemessener Mitwirkung der neuen Aufgabenträger zu erstellen (Abs. 3). Soweit Beamte auf kommunale Körperschaften übergehen, sind zwischen dem Land und den aufnehmenden Körperschaften für jedes Versorgungsamt Personalüberleitungsverträge abzuschließen (Abs. 4).

Entsprechende Regelungen enthält § 10 Eingliederungsgesetz für die Überleitung der Tarifbeschäftigten mit dem wesentlichen Unterschied, dass diese den kommunalen Körperschaften kraft Gesetzes im Wege der Personalgestellung zur Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung gestellt werden. Einzelheiten der Personalgestellung sind in für jedes Versorgungsamt zu schließenden Personalgestellungsverträgen zu regeln (Abs. 6).

Die §§ 11 bis 21 Eingliederungsgesetz regeln für den Bereich jedes Versorgungsamts den Übergang der Beamten und Tarifbeschäftigten, soweit es für die Aufga-

benerfüllung erforderlich ist, entsprechend den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben anteilig auf bestimmte Kreise und kreisfreie Städte, Landschaftsverbände und Bezirksregierungen.

c) Im Abschnitt III. des Eingliederungsgesetzes sind Bestimmungen über die Kostenfolgen enthalten. Kern dieser Regelungen ist der in § 23 vorgesehene Belastungsausgleich, der den kommunalen Aufgabenträgern neben Sach- und Dienstleistungen gemäß § 24 für die wesentlichen übernommenen Aufgaben gewährt wird.

Nach § 23 Abs. 2 Eingliederungsgesetz umfasst der finanzielle Ausgleich den Personalaufwand für die übergeleiteten Beamten einschließlich der gesetzlichen Leistungen des Dienstherrn mit Ausnahme der Versorgungsanwartschaften und der Versorgungsleistungen. Dabei errechnet sich der Personalaufwand durch Multiplikation der einzelnen Planstellen der übergeleiteten Beamten mit den Jahresdurchschnittskosten pro Planstelle in Höhe von 35.000 Euro. Die Versorgungsleistungen für die übergeleiteten Beamten einschließlich der Beihilfeaufwendungen trägt das Land unmittelbar (§ 23 Abs. 9 Eingliederungsgesetz). Für die Tarifbeschäftigten ist kein Ausgleich vorgesehen, weil das Land insoweit die gesamten Personalkosten leistet.

Als Ausgleich für den allgemeinen Sachaufwand ist nach § 23 Abs. 3 Satz 1 Eingliederungsgesetz ein pauschaler Zuschlag in Höhe von 10 % auf die fiktiven gesamten Personalkosten vorgesehen. Berechnungsgrundlage ist die Zahl der nach der Kostenfolgeabschätzung (Anlage 1 zum Straffungsgesetz) notwendigen Beschäftigten, wobei der Jahresdurchschnittswert für Beamte von 35.000 Euro, für gestellte Tarifbeschäftigte von 46.500 Euro und für im Wege des Nachersatzes betraute Beschäftigte von 46.000 Euro anzusetzen ist. Zur Ermittlung der Jahresdurchschnittskosten sind die veranschlagten Personalausgaben des Haushaltsansatzes für 2007 zu Grunde gelegt worden; die in der Kostenfolgeabschätzung genannten Zahlen der jeweils notwendigen Beschäftigten orientieren sich ausgehend vom im Jahr 2007 vorhandenen Personalbestand von 1.500 Stellen schrittweise abnehmend an dem im Jahr 2014 zu erreichenden optimierten Stellenbe-

darf von 1.348 Stellen zuzüglich der 19,5 Stellen der mit der Widerspruchs- und Klagebearbeitung im Sozialen Entschädigungsrecht befassten Beschäftigten, die gemäß § 22 Eingliederungsgesetz auf die Landschaftsverbände übergehen. Daneben können nach § 23 Abs. 3 Satz 2 Eingliederungsgesetz die den einzelnen Büroarbeitsplätzen der Beschäftigten der Versorgungsämter zugehörigen Ausstattungsgegenstände einvernehmlich und unentgeltlich auf die jeweiligen neuen Aufgabenträger übertragen werden.

Nur für die Jahre 2008 und 2009 ist in § 23 Abs. 4 Eingliederungsgesetz zur Abgeltung aufgabenspezifischer Besonderheiten sowie des Umstellungsaufwandes ein weiterer Zuschlag von 10 % auf den nach den Absätzen 2 und 3 ermittelten Personalaufwand vorgesehen.

§ 23 Abs. 5 Eingliederungsgesetz bestimmt die von 2008 bis 2014 geringer werdende und anschließend gleich bleibende Gesamthöhe des auf diese Weise ermittelten finanziellen Ausgleichs wie folgt:

1. In den Jahren 2008 und 2009: 32.230.378 Euro
2. Im Jahr 2010: 26.081.906 Euro
3. Im Jahr 2011: 25.591.154 Euro
4. Im Jahr 2012: 25.100.402 Euro
5. Im Jahr 2013: 24.609.650 Euro
6. Ab dem Jahr 2014: 24.118.898 Euro.

Für den Fall, dass sich auf Grund der tatsächlichen Zuordnung der Beamten zu den kommunalen Körperschaften Mehr- oder Minderbelastungen ergeben, ist eine Anpassung im Verordnungsweg vorgesehen (§ 23 Abs. 5 Satz 3 Eingliederungsgesetz). Die Verteilung dieser Gesamtbeträge auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche und kommunalen Körperschaften ergibt sich aus der Kostenfolgeabschätzung (§ 23 Abs. 5 Satz 2 Eingliederungsgesetz) und dem in Anlage 2 zum Straffungsgesetz aufgeführten Verteilschlüssel (§ 23 Abs. 6 Eingliederungsgesetz).

§ 23 Abs. 7 Eingliederungsgesetz betrifft den Nachersatz für ausgeschiedene Beschäftigte, zu dem die kommunalen Aufgabenträger berechtigt sind, soweit der vorhandene Personalbestand den optimierten Bedarf unterschreitet und das Land keine entsprechende Ersatzgestellung vornimmt.

Einzelheiten des finanziellen Ausgleichs nach § 23 Abs. 2 bis 9 Eingliederungsgesetz können gemäß § 23 Abs. 10 des Gesetzes durch Rechtsverordnung geregelt werden.

Nach § 24 Eingliederungsgesetz gewährt das Land den kommunalen Körperschaften die kostenlose Nutzung des bisher beim Land eingesetzten IT-Verfahrens, das auf Kosten des Landes betrieben, gepflegt und weiterentwickelt wird. Allerdings haben die Kreise und kreisfreien Städte die Anbindung an das Landesverwaltungsnetz in eigener Zuständigkeit sicherzustellen.

§ 25 Eingliederungsgesetz schließlich sieht eine Auswertung des Belastungsausgleichs sowie eine Anpassung vor, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.

Ergänzend zu diesen Bestimmungen wurde den neuen Aufgabenträgern nach haushaltsrechtlichen Regelungen eine fachbezogene Pauschale in Höhe von insgesamt 32.045.000 Euro zur Aufklärung des medizinischen Sachverhalts sowie für Prozess- und Gerichtskosten zur Verfügung gestellt. Die Summe wurde nachträglich um 1.325.800 Euro erhöht, weil die kommunalen Aufgabenträger anders als zuvor das Land nicht von Gerichtsgebühren befreit sind.

Mit Verordnung vom 13. Februar 2008 (GV. NRW. 190) wurden weitere Einzelheiten des Belastungsausgleichs näher bestimmt. An ihre Stelle trat später die Verordnung vom 4. November 2008 (GV. NRW. S. 670) – AusgleichsVO –, mit der die Gesamthöhe des im Jahr 2008 zu zahlenden Ausgleichs nach § 23 Abs. 5 Eingliederungsgesetz auf 33.531.513,50 Euro angepasst und in konkreten Beträgen auf die neuen Aufgabenträger verteilt wurde. Die Gesamthöhe des für das

Jahr 2009 zu gewährenden Ausgleichs wurde mit Änderungsverordnung vom 5. November 2009 (GV. NRW. S. 553) auf 34.382.247,59 Euro angepasst. Für die Jahre 2008 und 2009 ist vorgesehen, zur Vermeidung einer groben Unbilligkeit die Berechnung des Ausgleichs auf der Basis der am 1. Januar 2008 tatsächlich übergeleiteten Beamten und gestellten Tarifbeschäftigten vorzunehmen. Bei Unterschreiten der im Verteilungsschlüssel in Anlage 2 Straffungsgesetz vorgesehenen Gesamtzahl der jeweils zu stellenden Beschäftigten aus vom Land zu vertretenden Gründen soll insoweit die Jahreskostenpauschale für Nachersatz zu Grunde gelegt werden (§ 4 AusgleichsVO).

II.

1. Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur vom 12. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 622) wurden die staatlichen Aufgaben der Umweltverwaltung zum 1. Januar 2007 bei den Bezirksregierungen gebündelt. Am 6. September 2007 brachte die Landesregierung nach vorheriger Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der betroffenen Behörden einen Gesetzentwurf zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (LT-Drs. 14/4973) in den Landtag ein. Nach der ersten Lesung führten der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform sowie der Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in einer gemeinsamen Sitzung am 7. November 2007 eine öffentliche Anhörung durch. Es äußerten sich unter anderem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Rechtswissenschaftler und Verbandsvertreter (Ausschussprotokoll 14/525). Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände vertraten im Detail unterschiedliche Standpunkte zur Sachgerechtigkeit der vorgesehenen Zuständigkeitsabgrenzungen. Übereinstimmend äußerten sie die Auffassung, der Regierungsentwurf stelle den kommunalen Aufgabenträgern die notwendigen Ressourcen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung; insbesondere sei der angesetzte Personalbedarf zu gering bemessen. Die Kostenerstattung dürfe nicht vom Personalübergang abhängig gemacht werden. Die Kostenfolgeabschätzung sei überdies in zentralen Punkten nicht nachvollziehbar. Sie forderten eine wesentliche Nachbesserung des Belastungsausgleichs und erhoben Bedenken gegen die Regelungen zum Personalüber-

gang (Ausschussprotokoll 14/525, S. 8-16 sowie LT-Stellungnahmen 14/1629, 14/1632 und 14/1639).

Der Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sprach sich in seiner abschließenden Beratung mehrheitlich dafür aus, den Gesetzentwurf anzunehmen. Zur abschließenden Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform im November 2007 wurde ein Änderungsantrag mit geringfügigen Änderungen am Gesetzentwurf eingebracht. Hierzu zählte vor allem eine deutliche Erhöhung der Pauschalbeträge, die für das übergegangene Personal gezahlt werden sollten. Der neuen Berechnung lagen die durchschnittlichen Kosten des zum 1. Januar 2008 für die Überleitung zu den Kommunen konkret vorgesehenen Personals zu Grunde. Am Ende der Beratungen sprach sich der Ausschuss mehrheitlich dafür aus, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags anzunehmen (Beschlussempfehlung und Bericht, LT-Drs. 14/5588, S. 145 ff.).

Am 7. Dezember 2007 verabschiedete der Landtag in dritter Lesung das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz (Plenarprotokoll 14/78), das am 19. Dezember 2007 verkündet wurde (GV. NRW. S. 482, Berichtigung vom 14. Februar 2008, GV. NRW. S. 155) und am Tag nach der Verkündung in Kraft trat.

3. Das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz enthält zahlreiche Einzelregelungen zur Neuverteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Umweltrechts. In seinem Artikel 15 begründet es eine neue Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz – ZustVU –, die an die Stelle der bisherigen Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes – ZustVOtU – tritt. Danach werden im Grundsatz alle umweltrechtlichen Zuständigkeiten vorbehaltlich ausdrücklicher abweichender Zuweisungen den Kreisen und kreisfreien Städten übertragen. Obere oder oberste staatliche Behörden bleiben nur noch zuständig, soweit besonders umweltrelevante oder kreisübergreifende Tatbestände betroffen sind. Diese Zuständigkeit erfasst grundsätzlich alle weiteren gewerblichen Anlagen auf demselben Grundstück bzw. in engem räumlichen Zu-

sammenhang ("Zaunprinzip", vgl. § 2 Abs. 2 und 3 ZustVU). Artikel 61 UmwKommG regelt die Folgen der Aufgabenübertragung auf die Kommunen in dem Gesetz zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (Kommunalisierungsfolgendengesetz) – KomFG –.

a) In Abschnitt I des Kommunalisierungsfolgendengesetzes sind personalrechtliche Maßnahmen geregelt. Nach § 1 KomFG stellt das Land den Kreisen und kreisfreien Städten das zur Erfüllung der ihnen durch die Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz zum 1. Januar 2008 neu übertragenen Aufgaben erforderliche Fachpersonal zur Verfügung. Die Zahl der insgesamt übergeleiteten 296 Stellen und ihre Verteilung auf die Kreise und kreisfreien Städte ergeben sich aus dem Verteilschlüssel in Anlage 1 zum UmwKommG. § 2 Abs. 1 KomFG bestimmt den Übergang der Beamten, die bei den Bezirksregierungen mit den übergehenden Aufgaben betraut waren, zum 1. Januar 2008 kraft Gesetzes nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 auf die Kreise und kreisfreien Städte. Nach den Absätzen 2 und 3 bereitet die jeweilige Bezirksregierung den Personalübergang auf der Grundlage eines Zuordnungsplans vor. Dieser Plan ist im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unter Berücksichtigung sozialer Kriterien und dienstlicher Belange sowie unter angemessener Mitwirkung der neuen Aufgabenträger zu erstellen (Abs. 2). Zwischen dem Land und den übernehmenden kommunalen Körperschaften sind Personalüberleitungsverträge abzuschließen (Abs. 3).

Entsprechende Regelungen enthält § 3 KomFG für die Überleitung der Tarifbeschäftigten mit dem wesentlichen Unterschied, dass diese kraft Gesetzes in das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz übergeleitet und den Kreisen und kreisfreien Städten im Wege der Personalgestellung zur Aufgabenwahrnehmung kraft Gesetzes zur Verfügung gestellt werden. Einzelheiten der Personalgestellung sind in Personalgestellungsverträgen zu regeln (Abs. 3).

b) Im Abschnitt II. des Kommunalisierungsfolgendengesetzes sind Bestimmungen über die Kostenfolgen enthalten. Kern dieser Regelungen ist der in § 4 KomFG vorgesehene Belastungsausgleich, der den kommunalen Aufgabenträgern für die wesentlichen übernommenen Aufgaben gewährt werden soll.

Nach § 4 Abs. 2 KomFG umfasst der finanzielle Ausgleich den Personalaufwand für die übergeleiteten Beamten einschließlich der gesetzlichen Leistungen des Dienstherrn mit Ausnahme der Versorgungsanwartschaften und der Versorgungsleistungen. Dabei errechnet sich der Personalaufwand durch Multiplikation der einzelnen Planstellen der übergeleiteten Beamten mit den Jahresdurchschnittskosten pro Planstelle in Höhe von 43.300 Euro. Die Versorgungsleistungen für die übergeleiteten Beamten einschließlich der Beihilfeaufwendungen trägt das Land unmittelbar (§ 4 Abs. 10 KomFG). Für die Tarifbeschäftigten ist kein Ausgleich vorgesehen, weil das Land insoweit die gesamten Personalkosten leistet.

Als Ausgleich für den allgemeinen Sachaufwand ist nach § 4 Abs. 3 KomFG ein pauschaler Zuschlag in Höhe von 10 % auf die fiktiven gesamten Personalkosten vorgesehen. Berechnungsgrundlage ist die Zahl der nach der Kostenfolgeabschätzung (Anlage 2 zum UmwKommG) notwendigen Beschäftigten, wobei der Jahresdurchschnittswert für Beamte von 43.300 Euro, für gestellte Tarifbeschäftigte von 47.400 Euro und für im Wege des Nachersatzes betraute Beschäftigte von 51.800 Euro anzusetzen ist. Diese jährlichen Pauschbeträge orientieren sich an den durchschnittlichen Personalkosten der – nach den bereits vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens entwickelten Zuordnungsplänen – tatsächlich übergeleiteten Beamten (vgl. LT-Drs. 14/5588, S. 149 f. und 153). Zusätzlich gewährt § 4 Abs. 3 Satz 2 KomFG zum Abgleich des Aufwands für die Implementierung der neuen Aufgaben einen einmaligen pauschalen Zuschlag von 10 % auf die fiktiven Personalkosten. Daneben können die den einzelnen Büroarbeitsplätzen der übergeleiteten und gestellten Bediensteten zugehörigen Ausstattungsgegenstände einvernehmlich und unentgeltlich auf die übernehmenden Kommunen übertragen werden. Der finanzielle Ausgleich reduziert sich gemäß § 4 Abs. 4

KomFG zur Realisierung von im Landeshaushalt vorgesehenen Einsparverpflichtungen um folgende Beträge:

2008: 200.000 Euro
2009: 500.000 Euro
2010: 700.000 Euro
ab 2011: 800.000 Euro.

Einnahmen aus Gebühren im Bereich der neuen Aufgaben sollen zunächst für zwei Jahre an das Land abgeführt werden; anschließend werden die nach den Erfahrungen der ersten zwei Jahre künftig zu erwartenden Einnahmen vom Belastungsausgleich abgezogen (§ 4 Abs. 5 KomFG).

§ 4 Abs. 6 KomFG bestimmt die von 2008 bis 2010 geringer werdende Gesamthöhe des nach den Absätzen 2 bis 4 ermittelten finanziellen Ausgleichs wie folgt:

1. Im Jahr 2008: 11.994.160 Euro
2. Im Jahr 2009: 10.381.730 Euro
3. Im Jahr 2010: 10.181.730 Euro

Für den Fall, dass sich auf Grund der tatsächlichen Zuordnung der Beamten zu den kommunalen Körperschaften Mehr- oder Minderbelastungen ergeben, ist eine Anpassung im Verordnungsweg vorgesehen (§ 4 Abs. 6 Satz 2 KomFG). Die Verteilung dieser Gesamtbeträge auf die kommunalen Körperschaften ergibt sich aus dem in Anlage 1 zum UmwKommG aufgeführten Verteilschlüssel (§ 4 Abs. 7 KomFG).

§ 4 Abs. 8 KomFG betrifft den Nachersatz für ausgeschiedene Beschäftigte. Danach ist der für sie zu Grunde gelegte Jahresdurchschnittskostenbetrag von 51.800 Euro bei künftigen Besoldungsänderungen eines Beamten der Besoldungsgruppe A 11/A 12 jeweils anzupassen.

Einzelheiten des finanziellen Ausgleichs nach § 4 Abs. 2 bis 10 KomFG können gemäß § 4 Abs. 11 Satz 2 KomFG durch Rechtsverordnung geregelt werden.

§ 5 KomFG sieht eine Auswertung des Belastungsausgleichs sowie eine Anpassung vor, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist.

Mit Verordnung gemäß § 4 Abs. 11 KomFG (KommunalisierungsfolgenVO – KFVO Umwelt) vom 16. März 2008 (GV. NRW. 346) wurden weitere Einzelheiten des Belastungsausgleichs näher bestimmt. Nach § 2 KFVO Umwelt deckt der pauschale Ausgleich für Sachaufwand auch die Schaffung der technischen Voraussetzungen für die Anwendung der vom Land zur Verfügung gestellten IT-Fachverfahren, soweit sie nicht durch das Land sichergestellt werden. Für die Jahre 2008 und 2009 ist vorgesehen, zur Vermeidung einer groben Unbilligkeit die Berechnung des Ausgleichs auf der Basis der am 1. Januar 2008 tatsächlich übergeleiteten Beamten und gestellten Tarifbeschäftigten vorzunehmen. Bei Unterschreiten der im Verteilerschlüssel in Anlage 1 zum UmwKommG vorgesehene Gesamtzahl der jeweils zu stellenden Beschäftigten aus vom Land zu vertretenden Gründen soll insoweit die Jahreskostenpauschale für Nachersatz zu Grunde gelegt werden (§ 3 KFVO Umwelt).

III.

1. Mit ihren am 22. Oktober 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihres Rechts der Selbstverwaltung, insbesondere ihrer Finanzhoheit durch Missachtung des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW und ihres Anspruchs gegen das Land auf gemeindefreundliches Verhalten geltend.

Der Beschwerdeführer zu 1. beantragt

festzustellen, dass das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GVBl. NRW. S. 481 ff.) und

das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662 ff.) insoweit mit den Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung unvereinbar sind, als

- der für die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung und Umweltverwaltung vorgesehene Belastungsausgleich die Vorgaben des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW missachtet und
- im Gesetzgebungsverfahren des Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GVBl. NRW. S. 481 ff.) gegen die verfassungsrechtlich garantierten prozeduralen Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW i. V. m. §§ 7 und 8 KonnexAG NRW verstoßen und damit zugleich der Anspruch des Beschwerdeführers zu 1. auf gemeindefreundliches Verhalten verletzt worden ist.

Der Beschwerdeführer zu 2. beantragt

festzustellen, dass das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GVBl. NRW. S. 481 ff.) insoweit mit den Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung unvereinbar ist, als

- der für die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung vorgesehene Belastungsausgleich die Vorgaben des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW missachtet und
- im Gesetzgebungsverfahren des Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 (GVBl. NRW. S. 481 ff.) gegen die verfassungsrechtlich garantierten prozeduralen Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW i. V. m. §§ 7 und 8 KonnexAG NRW verstoßen und damit zugleich der An-

spruch des Beschwerdeführers zu 2. auf gemeindefreundliches Verhalten verletzt worden ist.

Der Beschwerdeführer zu 3. beantragt

festzustellen, dass das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662 ff.) insoweit mit den Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung unvereinbar ist, als

- der für die Kommunalisierung der Umweltverwaltung vorgesehene Belastungsausgleich die Vorgaben des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW missachtet.

Zur Begründung tragen die Beschwerdeführer vor:

a) In beiden angegriffenen gesetzlichen Regelungen genüge der Belastungsausgleich nicht den strikten Vorgaben des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips. Dieses verlange einen finanzkraftunabhängigen vollständigen Ausgleich aller notwendigen durchschnittlichen Aufwendungen, die durch wesentliche Belastungen bei Aufgabenübertragungen entstünden. Das Ausgleichserfordernis bestehe danach immer dann, wenn in nennenswertem Umfang kommunale Ressourcen in Anspruch genommen werden müssten. Auch wenn der Aufwendungsersatz pauschaliert zu leisten sei, bestehe ein kommunalindividueller Anspruch. Jede einzelne betroffene Gebietskörperschaft müsse die realistische Möglichkeit haben, durch zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu gelangen. Die zu leistenden Beträge müssten auf Grund einer Kostenfolgeabschätzung ermittelt werden. Dabei seien alle zugänglichen Erkenntnisse auszuschöpfen und die methodischen Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes zu beachten, auch wenn diese nicht in allen Einzelheiten Verfassungsrang besäßen. Entscheidend seien danach in erster Linie die Kosten der übertragenen Aufgaben, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen.

Ergänzend dürfe die Personalüberlassung in die Berechnung einbezogen werden, sofern hierdurch kommunale Aufwendungen eingespart würden.

Die Ausgleichsregelungen im Straffungsgesetz und im Kommunalisierungsfolgesgesetz litten zum einen an deutlichen Mängeln im Prozess der Kostenfolgeabschätzung und blieben zum anderen materiell-rechtlich weit hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen kommunalindividuellen Vollkostenausgleich zurück. In den Gesetzgebungsverfahren sei als Berechnungsgrundlage des Belastungsausgleichs lediglich der Stellenplan der Versorgungsverwaltung und der hierzu ergangene Beratungsbericht des Landesrechnungshofs bzw. die Zahl der übergeleiteten Stellen aus der staatlichen Umweltverwaltung angegeben worden. Einzelheiten insbesondere zu den Grundannahmen der ermittelten Stellenbedarfe seien nicht genannt worden. Keine Berücksichtigung habe gefunden, dass sich die Untersuchung des Landesrechnungshofs gerade nicht auf die Kommunalisierung, sondern eine angedachte Zentralisierung der Versorgungsverwaltung bezogen habe. Die Gesetzentwürfe ließen lediglich erkennen, dass sie ein beachtliches Rationalisierungs- und Synergiepotential zu Grunde legten, das allerdings in der Versorgungs- und Umweltverwaltung selbst nicht genutzt worden sei. Daneben seien die Grundlagen für die Ermittlung der in beiden Gesetzen voneinander erheblich abweichenden Personalkosten nicht nachvollziehbar. Unklar bleibe etwa, ob der Abbau einfacher Dienste sowie Beihilfekosten hinreichend berücksichtigt worden seien. Der Höhe nach unzureichend sei jeweils die Sachkostenpauschale. Hierbei fehle es an jeglichen Angaben dazu, welche Kosten mit ihr abzugelten seien und ob diese angemessen aufgefangen würden. Demgegenüber habe die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) eine jährliche Pauschale in Höhe von 15.600 Euro ermittelt (KGST Bericht 12/2006). Ungeachtet dessen stelle die gesetzlich vorgesehene prozentuale Pauschale auf zu niedrige Personalkosten in Höhe von 35.000 Euro bzw. 43.300 Euro ab, weil dabei unzulässigerweise die Versorgungsleistungen und -anwartschaften außer Betracht blieben.

Der Belastungsausgleich sei in beiden Verwaltungsbereichen auch deshalb unzureichend, weil es jeweils zu erheblichen personalrechtlichen Vollzugsdefiziten

gekommen sei, weshalb zahlreiche Beamte erst mit deutlicher Verzögerung bei den neuen Aufgabenträgern angekommen seien. Die defizitäre Ausstattung der Beschwerdeführer im Zuge der Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung lasse sich anhand eigener Kostenrechnungen und -prognosen im einzelnen belegen. Die Beschwerdeführer hätten in den übernommenen Aufgabenbereichen im Jahr 2008 erhebliche Defizite zu verzeichnen. Teilweise betrage die Gesamtdeckungslücke deutlich mehr als 50 % der insgesamt gewährten Landeserstattung. Die Defizite beliefen sich beim Beschwerdeführer zu 1. im Bereich der Versorgungsverwaltung auf etwa 87.000 Euro, im Bereich der Umweltverwaltung auf etwa 50.500 Euro, beim Beschwerdeführer zu 2. auf etwa 306.000 Euro und beim Beschwerdeführer zu 3. auf etwa 38.800 Euro. Die den Beschwerdeführern gewährten Personalkosten genügten nicht zur Deckung der tatsächlich anfallenden Kosten. Im Bereich des Schwerbehindertenrechts reiche das ärztliche Personal zur Bewältigung der Aufgaben nicht aus. Unzureichend seien im Übrigen die Ausgleichsbeträge für Sachkosten. Die Fehlbeträge der Beschwerdeführer ergäben sich hier im Wesentlichen aus Mietkosten für die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Räumlichkeiten, Betriebskosten, IT-Kosten, Kosten für technische Geräte, Reise- und Fahrtkosten und insbesondere dem allgemeinen Implementierungsaufwand. Es stehe zu erwarten, dass sich die finanziellen Defizite weiter verschärften, wenn in den kommenden Jahren noch weniger Mittel bereit gestellt würden. Erstmals in der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Beschwerdeführer vorgetragen, sie gingen in allen gemeinsam verhandelten Verfahren in den Bereichen der Versorgungs- und Umweltverwaltung von einem kommunalen Gesamtdefizit in Höhe von 20 Millionen Euro aus.

c) Schließlich sei im Gesetzgebungsverfahren für das Straffungsgesetz gegen zwingende prozedurale Vorgaben verstoßen und hierdurch der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens verletzt worden. Das im Konnexitätsausführungsgesetz geregelte gestufte Verfahren zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände stelle sich als notwendige Ergänzung des Konnexitätsprinzips dar. Die Notwendigkeit dieser Konsultation sei Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung. Das zentrale Mitwirkungsrecht der kommunalen Spitzenverbände sei

verletzt worden. Trotz mehrfacher Nachfrage sei den Verbänden das Protokoll des Konsensgesprächs bis zur Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag nicht rechtzeitig übermittelt worden. So hätten sie keine Gelegenheit erhalten, eine abschließende Stellungnahme abzugeben, die dem Gesetzentwurf hätte beigefügt und dem Landtag hätte zugeleitet werden können.

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet und nimmt zur Begründung im Wesentlichen Bezug auf ihre Ausführungen in den Verfahren VerfGH 19/08 und 21/08. Ergänzend führt sie aus:

Die unterschiedlich hohen Jahresdurchschnittskosten je Planstelle in der Versorgungsverwaltung einerseits und der Umweltverwaltung andererseits ergäben sich aus der unterschiedlichen Personalstruktur. Die von den Beschwerdeführern angeführten Kostendefizite ließen keine Rückschlüsse auf die Tragfähigkeit der Kostenfolgeabschätzungen zu. Darüber hinaus klafften selbst die durch die jeweils zwei beschwerdeführenden Kreise vorgelegten Zahlen extrem auseinander und könnten keinerlei Repräsentativität beanspruchen. Sofern Kosten anfielen, weil die Beschwerdeführer von den Sachleistungsangeboten des Landes keinen Gebrauch machten, handele es sich nicht mehr um durchschnittliche Aufwendungen einer sparsam wirtschaftenden Kommune.

3. Dem Landtag Nordrhein-Westfalen ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

I. Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) statthaft, weil die Beschwerdeführer als Kreise Gemeindeverbände im Sinne von Art. 78 LV NRW sind und sich gegen landesrechtliche Gesetzesvorschriften wenden, die sie für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 1 und 3 LV NRW halten.

II. Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Sie können geltend machen, durch das angegriffene Gesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 78 Abs. 1 LV NRW, insbesondere auch in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 78 Abs. 3 LV NRW, verletzt zu sein. Eine Verletzung des Konnexitätsprinzips erscheint möglich. Denn die Beschwerdeführer können geltend machen, der zur Aufgabenerfüllung jeweils vorgesehene Ausgleich genüge nicht dem verfassungsrechtlichen Konnexitätserfordernis.

III. Die Verfassungsbeschwerden sind rechtzeitig, nämlich vor Ablauf der Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG, erhoben worden.

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.

I.

Der Belastungsausgleich (unten II.) und die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren betreffend die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung (unten III.) verstoßen nicht gegen Art. 78 LV NRW.

1. Nach Art. 75 Nr. 4 LV NRW, § 12 Nr. 8, § 52 Abs. 1 VerfGHG kann Landesrecht im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde nur auf eine Verletzung der "Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung" überprüft werden. Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Kreisen das Recht der Selbstverwaltung (vgl. VerfGH NRW, OVG 46, 294, 303). Teilaspekt des Selbstverwaltungsrechts ist unter anderem die Finanzhoheit. Sie bezieht sich auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung, namentlich auf die Befugnis, die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich der Haushaltsführung im Rahmen der Gesetze selbständig zu regeln, sowie auf das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 2002, 101, 103). Hierzu gehört gemäß

Art. 78 Abs. 3 LV NRW mittlerweile auch der Anspruch auf einen besonderen Anforderungen entsprechenden Kostenausgleich bei Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände.

2. Vor Beeinträchtigungen des Selbstverwaltungsrechts schützt die Landesverfassung nicht absolut. Art. 78 Abs. 2 LV NRW garantiert dieses Recht ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG nur im Rahmen der Gesetze.

Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht unterliegen im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gewicht der Gewährleistung Grenzen. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten und haben außerhalb des Kernbereichs das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu Gunsten der Gemeinden und hinsichtlich der auf das Kreisgebiet beschränkten überörtlichen Aufgaben zu Gunsten der Kreise sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (vgl. VerfGH NRW, OVGE 46, 294, 304 m. w. N.).

II.

Der für die Übertragung neuer Aufgaben durch §§ 23 bis 25 Eingliederungsgesetz und § 4 KomFG jeweils vorgesehene Belastungsausgleich verstößt nicht gegen die Vorgaben des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW.

1. a) Im Rahmen der gemeindlichen Finanzhoheit legen nunmehr Art. 78 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 LV NRW in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360) nähere Vorgaben für eine Kostenerstattungsregelung fest, die gleichzeitig mit einer Verpflichtung der Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Übernahme und Durchführung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung gemäß Satz 1 getroffen werden muss. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür gemäß Satz 2 durch Gesetz oder Rechtsverordnung auf Grund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Aus-

gleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Nach Satz 3 soll der Aufwundersatz pauschaliert geleistet werden. Satz 4 sieht eine Anpassung des finanziellen Ausgleichs für die Zukunft vor, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird. Gemäß Satz 5 regelt das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 ein Gesetz, das die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft.

In dieser Form wurde die Regelung während des Gesetzgebungsverfahrens in den Ausschussberatungen erarbeitet und schließlich von allen damaligen Fraktionen des Landtags (SPD, CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen) getragen. Mit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips zwischen gesetzlicher Aufgabenveranlassung und Finanzierungslast soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden. Die Neuregelung soll zu mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins führen. Zu diesem Zweck sieht die Verfassung vor, dass das Land und die kommunalen Spitzenverbände in einem gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren über die Aufgabenübertragung bzw. -veränderung und die Kostenabschätzung ins Gespräch kommen, und zwar mit dem erklärten Ziel, einen Kompromiss zu finden (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 13/5515, S. 20).

b) Das Konnexitätsprinzip ist von der Funktion des Finanzausgleichs, die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung zu sichern, zu unterscheiden. Es ist eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung, die neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch originäre kommunale Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich tritt (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21; BVerfGE 103, 332, 360; BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 365). Mit dem Erfordernis eines "entsprechenden" finanziellen Ausgleichs hat sich der Verfassungsgeber bewusst für das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip entschieden. Ein bloß "angemessener" Ausgleich im Sinne eines relativen Konnexitätsprinzips genügt nicht (vgl. auch

VerfGH Bbg., DÖV 2002, 522, 523; SächsVerfGH, LKV 2001, 223, 224; StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 5, 11).

c) Eine gleichzeitig mit der Verpflichtung zur Aufgabenübernahme getroffene Bestimmung über die Deckung der Kosten nach dem strikten Konnexitätsprinzip setzt voraus, dass sich der Gesetzgeber über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände klar wird und seine Entscheidungsgrundlagen, insbesondere zum Schutz der Kommunen, transparent macht (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 366, m. w. N.). Deshalb verpflichtet die Verfassung den Gesetzgeber zur Aufstellung einer Kostenfolgeabschätzung. Ergänzend sichert sie das Transparenzgebot ab durch den Verfassungsauftrag, in einem Ausführungsgesetz die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen. Aus der dieser Verfassungsbestimmung ausweislich der Gesetzesbegründung zu Grunde liegenden Überzeugung, ein striktes Konnexitätsprinzip funktioniere nicht ohne eine Verfahrensregelung (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20), ergibt sich erstens, dass ein solches Ausführungsgesetz verfassungsrechtlich zwingend erlassen sein muss und dass zweitens der aufgabenübertragende Gesetzgeber in diesem (einfachen) Gesetz einen Rahmen für die Kostenfolgeabschätzung und das Beteiligungsverfahren vorfindet, an den er gebunden ist. Nach dem Sinngehalt der Neufassung des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW muss der Gesetzgeber bereits im Entwurfsstadium einer beabsichtigten Aufgabenübertragung diesen Rahmen beachten. Obwohl das Ausführungsgesetz einfaches Recht ist, das der Gesetzgeber (unter Befolgung der verfassungsrechtlichen Bindung) ändern kann, muss der aufgabenübertragende Gesetzgeber kraft der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW die zentralen von ihm selbst gesetzten Maßstäbe des Ausführungsgesetzes einhalten (vgl. zum verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Selbstverwaltung durch einfachrechtlich ausgestaltete Verfahren Kemmler, DÖV 2008, 983, 990 m. w. N., sowie StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 ff., 256, unter Bezugnahme auf BVerfGE 90, 60, 96; ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rn. 213 ff., unter Bezugnahme auf BVerfGE 86, 90, 108 f.). Konkret verpflichtet das Landesverfassungsrecht zur Befolgung

des Ausführungsgesetzes, soweit es entsprechend dem verfassungsrechtlichen Erfordernis nach Art. 78 Abs. 3 Satz 5 Halbsatz 2 LV NRW die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft. Über Grundsätze hinausgehende Detailregelungen eines Ausführungsgesetzes zur Aufstellung der Kostenfolgeabschätzung haben dagegen nur insoweit verfassungsrechtliche Bedeutung, als ihnen Kernvorgaben für die Kostenaufstellung zu entnehmen sind. So enthalten die Bestimmungen über die Prognose einzelner Kostenansätze die grundsätzliche Vorgabe, ob bestimmte Kosten präzise geschätzt und nachvollziehbar bemessen werden müssen oder aus Vereinfachungsgründen als vergrößernde Pauschale bzw. pauschaler Zuschlag veranschlagt werden dürfen. Weil das Ausführungsgesetz einfaches Gesetz ist, selbst also nicht unmittelbar verfassungsrechtlicher Maßstab für die Normenkontrolle ist, ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, die Einhaltung des Ausführungsgesetzes durch den Gesetzgeber in allen Einzelheiten zu überprüfen. Vielmehr ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit auf die Frage beschränkt, ob der Gesetzgeber seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz verkannt hat. Das bedeutet auch, dass versehentliche Unstimmigkeiten keine verfassungsrechtliche Relevanz haben, solange sie sich nur unerheblich auf das Prognoseergebnis auswirken. Ohnehin gilt für jede Prognose, dass sie mit zahlreichen Unwägbarkeiten belastet ist, so dass geringfügige Begründungsdefizite die Normverwerfung nicht rechtfertigen. Einer missbräuchlichen Ausnutzung des Prognosespielraums wird dadurch vorgebeugt, dass in bewusst fehlerhaften Kostenansätzen stets eine Verkennung der Bindung an das Ausführungsgesetz liegt.

d) Ausgehend davon ist der Gesetzgeber bei Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte verfassungsrechtlich verpflichtet, die im Konnexitätsausführungsgesetz vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360) – KonnexAG – enthaltenen Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einzuhalten. Danach sind der Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 Abs. 1 KonnexAG die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Kosten zu Grunde zu legen. Abs. 2 verlangt darüber hinaus, dass die Kosten der übertragenen Aufgabe, die

Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen zu schätzen und die Ermittlungen schriftlich zu dokumentieren sind. Die so ermittelte Mehrbelastung (Abs. 6) ist gemäß § 4 Abs. 1 KonnexAG in der Form auszugleichen, dass über einen Verteilschlüssel die auf die jeweiligen Gemeinden und Gemeindeverbände entfallenden Kostenpauschalen festgesetzt werden. Dabei soll der Verteilschlüssel in sachlich angemessener Weise aus dem Regelungsgehalt des Aufgabenübertragungsgesetzes abgeleitet werden. Darüber hinaus bestimmt § 3 Abs. 3 KonnexAG detailliert die zur Ermittlung der geschätzten Kosten der übertragenen Aufgabe durchzuführenden Einzelschritte. Zumindest im Grundsatz hat der Gesetzgeber auch diese zu befolgen, soweit er nicht – wegen seiner nur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bindung zulässigerweise – aus nachvollziehbaren Gründen eine im Wesentlichen vergleichbar geeignete andere Vorgehensweise wählt, die sich etwa mit geringerem Verwaltungsaufwand bewältigen lässt. Jedenfalls hat der Gesetzgeber die Kosten präzise und nachvollziehbar zu schätzen, soweit das Ausführungsgesetz nicht eine pauschalere Bemessung gestattet. Hierzu kann es etwa geboten sein offen zu legen, inwieweit und aus welchen Gründen der Gesetzgeber gegebenenfalls von den in § 3 Abs. 3 KonnexAG grundsätzlich vorgegebenen Einzelschritten abweicht. Auch wird regelmäßig – sofern dies nicht offensichtlich ist – erkennbar sein müssen, welche Kostenarten nach Einschätzung des Gesetzgebers voraussichtlich nicht anfallen oder sich nicht erhöhen werden und welche Annahmen dieser Bewertung zu Grunde liegen. Das gilt auch, wenn von einem Kostenausgleich insoweit abgesehen wird, als bestimmte Kosten anderweitig, etwa durch Sachleistungen oder ergänzende Regelungen im Haushaltsplan, gedeckt werden. Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände regeln die §§ 7 und 8 KonnexAG. Sie sollen die kommunalen Spitzenverbände in die Lage versetzen, auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Abschätzung mit dem Land einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog zu führen, in dem die Kostenfolgen möglichst objektiv abgeschätzt werden (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 27).

e) Im Hinblick auf die gewählten und plausibel erläuterten Ansätze kann nach der Begründung der Verfassungsänderung anknüpfend an die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW vom Gesetzgeber nicht mehr verlangt werden als

eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21, 24, unter Bezugnahme auf VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 289). Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen bzw. Prognosen des Gesetzgebers über die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2008, 241, 244, m. w. N.). Zudem soll durch Zahlung eines pauschalierten Aufwendungsersatzes gemäß Art. 78 Abs. 3 Satz 3 LV NRW anstelle einer denkbaren Spitzabrechnung der Verwaltungsaufwand gering gehalten werden (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20, 22). Jedoch muss die Kostenaufstellung nach dem vom Verfassungsgeber ausdrücklich verfolgten Transparenzgebot und nach der angestrebten Schutzfunktion für die Kommunen die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen nachprüfbar erkennbaren lassen (ähnlich NdsStGH, DVBl. 1998, 185, 186, und NVwZ-RR 2001, 553, 554 f.; LVerfG LSA, DVBl. 1998, 1288, 1289 und DVBl. 2004, 434, 435; VerfG Bbg., DÖV 2002, 522, 523 f.; ThürVerfGH, NVwZ-RR 2005, 665, 671 u. 672 f.; Schoch, VBIBW 2006, 122, 126). Dabei hat sich die Prognose nicht an einem kommunalindividuellen Vollkostenausgleich zu orientieren. Vielmehr ist der anzustrebende Vollkostenausgleich an der Gesamtheit der Kommunen auszurichten und in pauschalierter Form auf die einzelnen Aufgabenträger zu verteilen.

2. Dem Transparenzgebot werden die Kostenfolgeabschätzungen zum Eingliedergesetz und zum Umweltrechtskommunalisierungsgesetz unter den gegebenen Umständen, unter denen verfassungsrechtliches Neuland über die konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips zu betreten ist, noch gerecht. Der Gesetzgeber hat seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz nicht verkannt (unten a); die Kostenfolgeabschätzungen lassen unter dem Gesichtspunkt des Transparenzgebots die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen noch ausreichend erkennen und erlauben eine grobe Nachvollziehbarkeit der Ansätze (unten b). Dies genügt derzeit vor allem deshalb verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil der Gesetzgeber entsprechend dem verfassungsrechtlichen Gebot des Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW zu einer Überprüfung seiner Ansätze und gegebenenfalls zur Selbstkorrektur verpflichtet ist (unten

c). Künftig ist der Gesetzgeber bei Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte jedoch gehalten, sich an den vom Verfassungsgerichtshof näher konturierten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren und seine unter grundsätzlicher Beachtung des Konnexitätsausführungsgesetzes ermittelten Kostenansätze nicht nur grob, sondern im Einzelnen nachvollziehbar offen zu legen (unten d).

a) Der Gesetzgeber hat sich bei der Aufstellung der Kostenfolgeabschätzungen für das Eingliederungsgesetz und das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz grundsätzlich an den Vorgaben des § 3 KonnexAG orientiert. Er hat die Kosten der übertragenen Aufgaben geschätzt sowie die Grundlagen und das Ergebnis der Ermittlungen schriftlich dokumentiert. Die Schätzungen gehen jeweils aus von dem bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit vom Gesetzgeber für erforderlich gehaltenen Personalbedarf.

Im Bereich der Versorgungsverwaltung legt der Gesetzgeber auf der Grundlage des Haushaltsansatzes für das Jahr 2007 ermittelte Personalkostenpauschalen sowie einen an § 3 Abs. 3 Nr. 4 Halbsatz 1 Alt. 1 KonnexAG ausgerichteten pauschalen Zuschlag für Sachausgaben zu Grunde. Der dem Landtag im März 2007 informationshalber zugeleitete Gesetzentwurf (LT-Vorlage 14/989) lässt erkennen, dass die (in den eigentlichen Gesetzentwurf übernommene) schrittweise Kürzung beim Personalbedarf "unter Berücksichtigung der sowohl aufgabenspezifischen Absetzungen (in Anlehnung an den LRH-Bericht) sowie 15 % allgemeinen Synergien ermittelt" worden ist. Die "aufgabenspezifischen Absetzungen" sind näher erläutert als Erhöhung der Leitungsspannen, Reduzierung von Stellen durch die Integration der Befundberichtsabrechnungen in die Sachbearbeitung und die Reduzierung von Stellen durch die Einführung der elektronischen Akte sowie im anteiligen Bereich des ärztlichen Dienstes um die Reduzierung von Schreibkraft-Stellen. Die Verteilschlüssel zur gebotenen Gewährung eines pauschalisierten Ausgleichsbetrags an die einzelnen Aufgabenträger orientieren sich entsprechend § 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KonnexAG in grundsätzlich sachgerechter Weise an den regionalen Antrags- bzw. Bestandszahlen und im Bereich des Elterngeld- und Elternzeitgesetzes an den Geburtenzahlen für das Jahr 2006.

Für den Bereich der Umweltverwaltung ist der Personalbedarf ermittelt nach der Zahl der bisher bei den Bezirksregierungen mit den auf die Kommunen übergegangenen Aufgaben betrauten Beschäftigten abzüglich der im Landeshaushalt für diesen Bereich vorgesehenen Personaleinsparverpflichtung von 20 kw-Stellen bis 2010. Die Kostenabschätzung legt auf der Grundlage des Haushaltsansatzes für das Jahr 2007 ermittelte Personalkostenpauschalen für Beamte der Besoldungsgruppen A11/A12 sowie einen an § 3 Abs. 3 Nr. 4 Halbsatz 1 Alt. 1 KonnexAG ausgerichteten pauschalen Zuschlag für Sachausgaben zu Grunde. Der Verteilschlüssel zur gebotenen Gewährung eines pauschalisierten Ausgleichsbetrags an die einzelnen Aufgabenträger orientiert sich entsprechend § 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KonnexAG in grundsätzlich sachgerechter Weise an Einwohnerzahlen und erfahrungsgestützten Aufwandsfaktoren.

aa) Zwar hat der Gesetzgeber jeweils abweichend von den Detailvorgaben in § 3 Abs. 3 Nr. 1 KonnexAG davon abgesehen, sämtliche Umstände der Aufgabendurchführung im Einzelnen zu beschreiben. Hierin liegt unter den gegebenen Umständen keine Verkennung der grundsätzlichen Bindung an das Konnexitätsausführungsgesetz. Da die übertragenen Aufgaben bereits zuvor ausgeübt worden waren, konnte zur Ermittlung der notwendigen Personalkosten der Kommunen in grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem Rechtsgedanken aus § 3 Abs. 3 Nr. 3 Halbsatz 2 KonnexAG verfassungsrechtlich bedenkenfrei und mit geringem Verwaltungsaufwand auf Erfahrungen aus der bisherigen staatlichen Verwaltung zurückgegriffen werden. Das gilt auch hinsichtlich der Aufgaben nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, für das auf Grund eines geschätzten Personalmehrbedarfs durch das Elterngeld ein um 40 Stellen erhöhter Stellenbedarf angesetzt worden ist.

bb) Bei der Schätzung der Sachkosten hat der Gesetzgeber ebenfalls seine grundsätzliche Bindung an das Konnexitätsausführungsgesetz beachtet. § 3 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1 KonnexAG stellt dem Gesetzgeber frei, ob er den Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz aus Vereinfachungsgründen mit einem pauschalen Zuschlag in Höhe von 10 vom Hundert auf den Personalaufwand oder mit einer Sachkostenpauschale veranschlagt. Daran hat sich der Gesetzgeber

aus Praktikabilitätsgründen zulässigerweise orientiert, indem er den Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz mit einem pauschalen Zuschlag in Höhe von 10 vom Hundert auf den Personalaufwand veranschlagt und daneben die kostenlose Übernahme der Ausstattungsgegenstände einschließlich der Computer sowie in der kommunalisierten Versorgungsverwaltung zusätzlich die Nutzung der IT-Verfahren durch die kommunalen Aufgabenträger vorgesehen hat.

Soweit der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Sachaufwandszuschlags nach § 3 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1 KonnexAG die gemäß § 23 Abs. 9 Eingliederungsgesetz und § 4 Abs. 10 KomFG vom Land zu tragenden Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die übergeleiteten Beamten nicht als in die Berechnung eingehende Personalkosten angesehen hat, konnte dafür in der mündlichen Verhandlung keine nachvollziehbare Begründung gegeben werden. Dem ist jedoch von Verfassungs wegen schon deshalb nicht weiter nachzugehen, weil weder vorgetragen noch ersichtlich ist, dass aus diesem Grund der Ausgleich der Mehrbelastungen unter Verkennung der Bindung an das Ausführungsgesetz im Ergebnis zu niedrig prognostiziert worden sein könnte.

Die Richtigkeit der Prognose über die Auskömmlichkeit des Sachkostenausgleichs wird insbesondere nicht durch das von den Beschwerdeführern angeführte Gutachten der KGST in Frage gestellt, das ausschließlich auf Grund empirischer Daten der Stadt Köln eine höhere Pauschale empfiehlt. Ob entsprechend hohe Kosten bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendig anfallen, ist nicht ermittelt worden. Der KGST-Bericht Nr. 12/2006 geht selbst davon aus, die Berechnung durchschnittlicher Sachkosten eines Büroarbeitsplatzes sei wegen örtlich sehr unterschiedlicher Ausstattung kaum möglich (S. 12 f.). Schon deshalb ist er bereits im Ansatz nicht geeignet, die grundsätzliche Sachgerechtigkeit der gesetzlich zur Schaffung von Rechtssicherheit festgelegten Pauschale in Frage zu stellen. Darüber hinaus sind in die Empfehlung der KGST zu einem erheblichen Teil Kostenfaktoren eingeflossen, die im konkreten Fall bei den kommunalen Aufgabenträgern nicht anfallen müssen, weil ihnen Einrichtungsgegenstände und Computer sowie in der Versorgungsverwaltung auch IT-Verfahren kostenfrei vom Land zur Verfügung gestellt werden.

Allerdings hat der Gesetzgeber auf Grund des verfassungsrechtlichen Gebots, die Prognose an einem vollständigen Kostenausgleich auszurichten, künftig bei der Anwendung des § 3 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1 KonnexAG gegebenenfalls offen zu legen, weshalb er für verschiedene Büroarbeitsplätze unterschiedlich hohe Sachkostenzuschläge für angemessen erachtet.

b) Die damit im Grundsatz am Konnexitätsausführungsgesetz orientierten Kostenschätzungen lassen im Übrigen entgegen den oben unter 1. entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht alle wesentlichen Grundannahmen und Rechenschritte erkennen, die zur Ermittlung der Personalkostenpauschalen, des jeweils angenommenen Stellenbedarfs und des Sachkostenausgleichs geführt haben. Jedoch ermöglichen die angegebenen Berechnungsgrundlagen eine grob überschlägige Nachvollziehbarkeit und lassen keine grundsätzlichen Ermittlungsfehler mit erheblichen Auswirkungen auf die Höhe des Belastungsausgleichs erkennen.

aa) Nach den Ansätzen im Haushaltsplan für das Jahr 2007 (Einzelplan 11, Kapitel 11 320, Titel 422 01 und 429 00) sind die Personalkostenpauschalen für die Versorgungsverwaltung mit 35.000 Euro für Beamte und 46.500 Euro für Tarifbeschäftigte nicht offensichtlich zu niedrig bemessen. 26.063.900 Euro Personalkosten entfielen auf 809 Beamten-Planstellen und 45.853.300 Euro Personalkosten auf 1036 Tarifbeschäftigte. Damit verursachte jede Planstelle durchschnittliche Kosten in Höhe von 32.217,43 Euro und jede Tarifbeschäftigtenstelle in Höhe von 44.259,94 Euro. Ob sich die jeweils deutlich darüber liegenden Pauschalen letztlich tatsächlich als auskömmlich erweisen, berührt damit nicht die Vertretbarkeit der Schätzung, sondern hat nur Einfluss auf eine etwaige Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers.

Auch die an den Besoldungsgruppen A 11/A 12 orientierten Pauschalbeträge für den Bereich der Umweltverwaltung sind mit 43.300 Euro für Beamte und 47.400 Euro für Tarifbeschäftigte nicht offensichtlich zu niedrig bemessen. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass die durchschnittlichen Bezüge der in den Personal-

überleitungsplänen bereits im Einzelnen aufgeführten Beschäftigten entgegen den Angaben des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform in seiner Beschlussempfehlung (LT-Drs. 14/5588, S. 149 f., 153) über einem Mittelwert der Bezüge dieser Besoldungsgruppen gelegen haben könnten. Nach den Personalkostensätzen 2007 für den Einzelplan 10 lagen die Jahresbezüge für Beamte der Besoldungsgruppe A 11 bei 40.595,80 Euro, der Besoldungsgruppe A 12 bei 45.140,12 Euro. Die entsprechenden Jahresbezüge für Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppen 11 und 12 lagen bei 43.474,88 Euro und 47.814,56 Euro. Die in der Kostenfolgeabschätzung angesetzten Pauschalen liegen jeweils über dem Mittelwert der Jahreswerte beider Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen.

bb) Die Erläuterungen der "aufgabenspezifischen Absetzungen" in der Erstfassung des Gesetzentwurfs zum Straffungsgesetz lassen Rückschlüsse auf die Ermittlung der Stellenoptimierungspotentiale in Anlehnung an die Empfehlungen des Landesrechnungshofs in seiner Entscheidung vom 6. April 2006 zu. Hieraus sind die der Schätzung zu Grunde liegenden wesentlichen Annahmen und Stellenreduzierungspotentiale zum großen Teil erkennbar, wenn auch gewisse Unklarheiten über die genaue Berechnung verbleiben.

Auch für den Bereich des Umweltrechts ist nicht ersichtlich, dass sich der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Stellenbedarfs der kommunalen Aufgabenträger für die neu hinzugewonnenen Aufgaben von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen. Die Berechnung nach Aufwandsfaktoren und Einwohnerzahlen unterliegt keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch wenn die einzelnen Rechenschritte im Gesetzgebungsverfahren nicht offen gelegt worden sind.

Die in beiden angegriffenen Gesetzen vorgesehenen Stelleneinsparungen verfolgen entsprechend der Vorgabe in § 3 Abs. 1 KonnexAG das Ziel, nur die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen Kosten auszugleichen. Die den Berechnungen zu Grunde liegende Einschätzung, bei kommunaler Aufgabenerfüllung seien gleich hohe Einsparpotentiale erzielbar, wie sie für die staatliche Verwaltung ermittelt worden seien, liegt im Rahmen der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative. Auch wenn diese Beurteilung äußerst um-

stritten war, so war sie doch nicht von vornherein unrealistisch. Schließlich hatten sich namhafte Vertreter der kommunalen Spitzenverbände gezielt mit dem Argument für vermehrte Aufgabenübertragungen auf die Kommunen ausgesprochen, die Kommunen könnten im Vergleich mit landeseigenen Behörden staatliche Aufgaben zu denselben oder sogar geringeren Kosten erbringen (so etwa Schink, NWVBl. 2005, 85, 91; Henneke, DVBl. 2006, 867). Noch bei der Ausschussanhörung zum Umweltrechtskommunalisierungsgesetz hat der Vertreter des Landkreistags NRW geltend gemacht, durch die Kommunalisierung würden der "Overhead" und Führungskräfte bei elf nun eingegliederten Ämtern eingespart, so dass hierdurch der durch Dezentralisierung entstehende Verwaltungsmehraufwand "mehr als überkompensiert" werde (Ausschussprotokoll 14/525, S. 12). Erst die Praxiserfahrungen und die anstehenden Auswertungen der Belastungsausgleiche werden erweisen, ob diese Grundannahme auf Dauer tragfähig ist.

cc) Die neben der Übernahme von Einrichtungsgegenständen einschließlich der Computer und im Bereich der Versorgungsverwaltung zusätzlich der unentgeltlichen Nutzung der IT-Verfahren noch finanziell auszugleichenden Sachkosten für Büroarbeitsplätze hat der Gesetzgeber nachvollziehbar in Form eines pauschalen Zuschlags abgedeckt. Daneben hat er weitere ebenfalls pauschal ausgeglichene Sachkosten nur auf Grund des Umstellungsaufwands einmalig bzw. in den ersten zwei Jahren prognostiziert. Dies lässt zwar den Schluss zu, dass der Gesetzgeber in der Folgezeit über die gestellten Sachleistungen und den Sachkostenzuschlag hinaus – auch in Form von Verwaltungsgemeinkosten – keinen weitergehenden Sachaufwand erwartet. Allerdings lassen die Kostenfolgeabschätzungen nicht erkennen, ob dieser Annahme ein zutreffendes Normverständnis zu Grunde liegt, wonach der Sachkostenzuschlag nach § 3 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1 Halbsatz 1 KonnexAG nur die Kosten für Büroarbeitsplätze abdeckt und gemäß Halbsatz 2 der sonstige aufgabenspezifische Sachaufwand gesondert zu schätzen ist. Dass aus diesem Grund möglicherweise nennenswerter von vornherein abzusehender weiterer Sachaufwand aus den Betrachtungen ausgeblendet worden sein könnte, lässt sich dem Vorbringen der Beschwerdeführer jedoch nicht entnehmen. Insbesondere liegt die dem Ausgleich jeweils zu Grunde liegende Annahme, Verwaltungsgemeinkosten würden sich durch die Integration sehr kleiner Verwaltungs-

einheiten in die bestehende kommunale Verwaltung voraussichtlich nicht erhöhen, im Rahmen des gesetzgeberischen Prognosespielraums. Sie wird im Übrigen von den Beschwerdeführern nicht substantiiert und quantifizierbar in Frage gestellt.

dd) Das von den Beschwerdeführern jeweils geltend gemachte Defizit lässt als solches nicht erkennen, dass bereits im Vorhinein absehbare notwendige Kosten bei der Prognose unberücksichtigt geblieben sein könnten. Soweit der Verfahrensbevollmächtigte der Beschwerdeführer erstmals in der mündlichen Verhandlung die kommunale Unterdeckung auf insgesamt 20 Millionen Euro beziffert hat, liegt dem kein nachvollziehbarer Sachvortrag zu Grunde. Auch soweit er darüber hinaus auf eine Fülle weiterer Ungereimtheiten im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung hingewiesen hat, sind diese gleichfalls nicht näher spezifiziert worden.

ee) Danach genügen die in groben Zügen nachvollziehbaren Schätzungen der Personalkostenpauschalen, des Stellenbedarfs und der finanziell auszugleichenden Sachkosten auf Grund der besonderen Umstände verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die verbleibenden quantitativ eher marginalen Unklarheiten erscheinen vor dem Hintergrund der rechtlichen Unsicherheit über die konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen des Konnexitätsprinzips vor einer grundsätzlichen Klärung durch den Verfassungsgerichtshof vertretbar. Die Kostenaufstellung ist nicht bereits deshalb offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar, weil sie unter einzelnen Aspekten in Frage gestellt werden kann.

c) Vor allem aber kann ein gewisser Mangel an Nachvollziehbarkeit bei unklaren verfassungsrechtlichen Anforderungen hingenommen werden, weil § 25 Eingliederungsgesetz und § 5 KomFG eine Anpassung des Belastungsausgleichs verlangen, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenprognose unzutreffend waren und der Ausgleich grob unangemessen ist. Im Rahmen der hierfür ohnehin durchzuführenden Evaluation sind alle Annahmen und Berechnungen im Einzelnen kritisch daraufhin auszuwerten, ob sie nach den tatsächlichen Erfahrungen der kommunalen Aufgabenerfüllung realitätsgerecht sind und ob sie den mittlerweile durch den Verfassungsgerichtshof geklärten Anforderungen an die

Kostenprognose entsprechen. Im Hinblick auf die bisher in Teilen nur grob nachvollziehbaren Kostenschätzungen ist besonderes Augenmerk darauf zu richten, ob sich die Personalkostenpauschalen und der pauschalierte Zuschlag für den Arbeitsplatzaufwand in Verbindung mit den gewährten Sachleistungen auch ohne eine weitergehende Erstattung aufgabenspezifischen Sachaufwands oder eines Aufwands für Verwaltungsgemeinkosten bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit durchschnittlich als auskömmlich erwiesen haben. Dabei ist auch den von den Beschwerdeführern angeführten Fragen nachzugehen, ob im Eingliederungsgesetz der Aufwand im Bereich des ärztlichen Dienstes sowie im Umweltrechtskommunalisierungsgesetz der Aufwand für die Bearbeitung von Drittwidersprüchen angemessen ausgeglichen wird. Ebenfalls in den Blick zu nehmen ist, ob die Annahmen betreffend des künftig verminderten Stellenbedarfs nach den bisherigen Erfahrungen weiterhin tragfähig sind. Schließlich sind die dem Verteilungsschlüssel jeweils zu Grunde liegenden Annahmen auf ihre fortdauernde Aktualität zu überprüfen. Bei der Überprüfung ist von dem Erfordernis eines pauschalierten Ausgleichs aller durch die Aufgabenübertragung entstehenden Aufwendungen auszugehen; auch wenn eine Spitzabrechnung nicht vorzunehmen ist, sind hierbei – soweit verfügbar – grundsätzlich die in den Kommunen tatsächlich entstandenen Kosten zu Grunde zu legen, soweit keine Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Verwaltungstätigkeit bestehen. Allein der mögliche Umstand, dass tatsächlich höhere Kosten entstanden sind als veranschlagt, rechtfertigt nicht bereits den Rückschluss auf eine unwirtschaftliche Verwaltungstätigkeit. Über das Ergebnis ist dem Landtag so zu berichten, dass dieser in der Lage ist, eine belastbare Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Anpassung des Belastungsausgleichs zu treffen.

d) Bei der künftigen Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte hat sich der Gesetzgeber an den vom Verfassungsgerichtshof näher konturierten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren. Insbesondere ist er gehalten, unter grundsätzlicher Beachtung des Konnexitätsausführungsgesetzes die Grundannahmen und Berechnungen der Kostenansätze nicht nur grob, sondern im Einzelnen nachvollziehbar offen zu legen und auf diese Weise einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden zu er-

möglichen. Hierzu gehört es auch, im Beteiligungsverfahren beanstandete Unklarheiten, die auf Grund einer zulässigerweise vergrößernden Darstellung der Kostenaufstellung verblieben sind, zum Anlass zu nehmen, die in Frage stehenden Positionen bei nächster Gelegenheit soweit möglich im Einzelnen prüffähig zu erläutern.

III.

Der Anspruch der Beschwerdeführer zu 1. und 2. auf gemeindefreundliches Verhalten ist nicht verletzt worden. Im Gesetzgebungsverfahren betreffend die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung ist nicht gegen die verfassungsrechtlich garantierten prozeduralen Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW i. V. m. §§ 7 und 8 KonnexAG NRW verstoßen worden.

Der von den Beschwerdeführern angeführte Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens stellt keinen eigenständigen rechtlichen Maßstab dar. Er ist aus Art. 78 Abs. 1 LV abzuleiten und begründet als akzessorisches Gebot für sich allein keine selbständigen Pflichten des Landes (vgl. VerfGH NRW, OVG 48, 286, 298 m. w. N.). In diesem Rahmen greift der Einwand der Beschwerdeführer, im Gesetzgebungsverfahren sei gegen zwingende prozedurale Vorgaben verstoßen worden, nicht durch. Die kommunalen Spitzenverbände hätten auf der Grundlage des ihnen vorliegenden Entwurfs und der Abstimmungsgespräche mit der Landesregierung einschließlich des Konsensgesprächs eine abschließende Stellungnahme abgeben und sich zu der Kostenprognose äußern können. Da zu dem von der Landesregierung angekündigten Zeitpunkt für die Einbringung des Gesetzentwurfs keine abschließende Stellungnahme vorlag, konnte diese gemäß § 8 KonnexAG weder der Vorlage des Gesetzentwurfs zur Beschlussfassung

durch die Landesregierung beigefügt noch gemeinsam mit dem Gesetzentwurf dem Landtag zugeleitet werden.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb