
Datum: 23.03.2010
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land NRW
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 19/08
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2010:0323.VERFGH19.08.00

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

Gründe :

1

A.

2

Die Beschwerdeführerinnen, 19 nordrhein-westfälische kreisfreie Städte, wenden sich gegen einzelne Bestimmungen im Zusammenhang mit der Übertragung der bisher den Versorgungsämtern übertragenen Aufgaben des Schwerbehindertenrechts sowie nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz auf die Kreise und kreisfreien Städte durch das Zweite Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2007 ? Straffungsgesetz ? (GV. NRW. S. 481 ff.). Sie halten dieses Gesetz insoweit für unvereinbar mit dem Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung, als es die Überleitung von Beamten und den Belastungsausgleich nach den Vorgaben des Konnexitätsprinzips betrifft. Zudem beanstanden sie, im Gesetzgebungsverfahren sei gegen verfassungsrechtlich garantierte prozedurale Vorgaben verstoßen und damit zugleich der Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf gemeindefreundliches Verhalten verletzt worden.

3

I.

4

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

5

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. 6

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 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. 7

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). 8

Zur abschließenden Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform 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. 10

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. 11

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). 12

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). 13

Die §§ 11 bis 21 Eingliederungsgesetz regeln für den Bereich jedes Versorgungsamts den Übergang der Beamten und Tarifbeschäftigten, soweit es für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist, entsprechend den von ihnen wahrgenommenen Aufgaben anteilig auf bestimmte Kreise und kreisfreie Städte, Landschaftsverbände und Bezirksregierungen. 14

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 15

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 Versorgungsanswartschaften 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. 16

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 Stellenbedarf 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. 17

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. 18

§ 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: 19

1. In den Jahren 2008 und 2009: 32.230.378 Euro 20
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 21

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. 22

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

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. 24

§ 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. 25

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. 26

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). 27

II. 28

1. Mit ihren am 25. Juli 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung ihres Rechts der Selbstverwaltung, insbesondere ihrer Personal- und Organisationshoheit, des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW und ihres Anspruchs gegen das Land auf gemeindefreundliches Verhalten geltend. 29

Sie beantragen 30

31

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

- die beamtenrechtlichen Überleitungsvorschriften unter Verstoß gegen die legislative Kompetenzordnung erlassen worden sind und damit die verfassungsrechtlich garantierte Personal- und Organisationshoheit verletzen, 32
- der für die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung vorgesehene Belastungsausgleich die Vorgaben des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW missachtet und
- im Gesetzgebungsverfahren 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 der Beschwerdeführerinnen auf gemeindefreundliches Verhalten verletzt worden ist.

Zur Begründung tragen die Beschwerdeführerinnen vor: 33

a) Ihre im Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Personal- und Organisationshoheit umfasse die Befugnis zur Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung des kommunalen Personals. Das Straffungsgesetz greife unzulässigerweise in diese Hoheiten ein, weil es hinsichtlich der Regelungen zur Überleitung der Beamten kompetenzwidrig vom Landesgesetzgeber erlassen worden sei. Das Recht des Dienstherrenwechsels bei der Umbildung von Körperschaften sei Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Statusrechte und pflichten der Beamten gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG. Von dieser Kompetenz habe der Bund durch die Anordnung der Fortgeltung der §§ 128 ff. BRRG Gebrauch gemacht, was einer Regelungskompetenz des Landes entgegenstehe. Selbst wenn die Überleitung von Beamten innerhalb eines Landes nicht unter die Bundeskompetenz für Statusrechte fallen sollte, ergäbe sich nichts anderes. Dann könnten die §§ 128 ff. BRRG gemäß Art. 125 a Satz 2 GG lediglich durch Landesrecht ersetzt werden. Eine nur teilweise Änderung bei Fortbestand der bundesrechtlichen Regelung stelle keine Ersetzung in diesem Sinne dar. Die §§ 128 ff. BRRG stellten zwar einen an sich durch Landesrecht ersetzbaren abgrenzbaren Teilbereich dar, würden aber nicht vollständig ersetzt, sondern lediglich teilweise bereichsspezifisch abgeändert. 34

b) Der Belastungsausgleich genüge 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 Aufwundersatz 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. 35

Der im Straffungsgesetz vorgesehene Belastungsausgleich leide zum einen an deutlichen Mängeln im Prozess der Kostenfolgeabschätzung und bleibe zum anderen materiell-rechtlich weit hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen kommunalindividuellen Vollkostenausgleich zurück. Im Gesetzgebungsverfahren sei als Berechnungsgrundlage des Belastungsausgleichs lediglich der Stellenplan der Versorgungsverwaltung und der Beratungsbericht des Landesrechnungshofs angegeben worden. Einzelheiten insbesondere zu den Grundannahmen der ermittelten Stellenbedarfe seien nicht genannt worden, obwohl sich die Untersuchung des Landesrechnungshofs gerade nicht auf die Kommunalisierung, sondern eine angedachte Zentralisierung der Versorgungsverwaltung bezogen habe. Auf die Unterschiede gehe der Gesetzentwurf nicht ein. Er lasse lediglich erkennen, dass er ein beachtliches Rationalisierungs- und Synergiepotential zu Grunde lege, das allerdings in der Versorgungsverwaltung selbst nicht genutzt worden sei. Daneben seien die Grundlagen für die Ermittlung der Personalkosten nicht nachvollziehbar. Unklar bleibe etwa, ob der Abbau einfacher Dienste sowie Beihilfekosten hinreichend berücksichtigt worden seien. Der Höhe nach unzureichend sei 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 ab, weil dabei unzulässigerweise die Versorgungsleistungen und anwartschaften außer Betracht blieben.

Der Belastungsausgleich sei auch deshalb unzureichend, weil es zu erheblichen personalrechtlichen Vollzugsdefiziten gekommen sei, weshalb zahlreiche Beamte erst mit deutlicher Verzögerung bei den Kommunen angekommen seien. Ferner habe der Gesetzgeber aus nicht nachvollziehbaren Gründen von einer Erstattung von Verwaltungsgemeinkosten abgesehen. Die konkrete Entwicklung in den einzelnen Kommunen belege bereits jetzt, dass die neuen Aufgabenträger defizitär ausgestattet seien und weder die finanziellen Mittel noch das übergegangene Personal zur Bewältigung der Fachaufgaben ausreiche. Deshalb wiege besonders schwer, dass den Kommunen ein personeller Nachersatz durch das Straffungsgesetz versagt werde und in den kommenden Jahren noch weniger Mittel bereit gestellt würden. Für die juristische Bearbeitung von Klageverfahren seien weder Personal noch Geldmittel zur Verfügung gestellt worden; nur für Altfälle führe die Bezirksregierung Münster die Klagesachbearbeitung fort. Auch für Führungs- und Querschnittsaufgaben stehe kein Personal zur Verfügung. Ärztliches Personal sei nur auf einige Städte übergeleitet worden, reiche aber selbst dort vielfach zur Bewältigung der Aufgaben nicht aus; so müssten viele Aufgabenträger auf den örtlichen ärztlichen Dienst zurückgreifen, ohne hierfür einen finanziellen Ausgleich zu erhalten. Erstmals in der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Beschwerdeführerinnen 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.

37

c) Schließlich sei im Gesetzgebungsverfahren 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

38

nicht rechtzeitig übermittelt worden. So hätten sie keine Gelegenheit erhalten, eine abschließende Stellungnahme abzugeben, die dem Gesetzentwurf hätte beigelegt und dem Landtag hätte zugeleitet werden können.

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet und führt aus: 39

a) Die Überleitung von Beamten auf die Kommunen stelle einen verfassungsrechtlich gerechtfertigten Eingriff in deren Personalhoheit dar. Der Eingriff tangiere weder den Kernbereich der Personalhoheit noch greife er unverhältnismäßig in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein. Denn die Überleitung von Beamten sei mit einem Aufgabenzuwachs verbunden. Der Übergang fachlich geschulten Personals ermögliche die reibungslose Aufnahme der übergeleiteten Aufgaben und schone dadurch die Personalwirtschaft. Im Übrigen werde die kommunale Personalhoheit nur einmalig und mit zeitlich begrenzter Wirkung beeinträchtigt. Auch sei die Zahl der übergeleiteten Beamten bezogen auf die Gesamtzahl des kommunalen Personals verschwindend gering. Die Überleitung nach einem vom Land erstellten Zuordnungsplan gewährleiste eine höhere Verteilungsgerechtigkeit im Verhältnis der Kommunen untereinander. Sie entlaste die neuen Aufgabenträger, weil Rechtsstreitigkeiten mit Betroffenen noch gegen das Land zu führen seien. Eine Abmilderung der durch den Personalübergang bewirkten Belastung erfolge schließlich durch den gesetzlich vorgesehenen Belastungsausgleich. 40

Die Regelungen zur Überleitung der Beamten fielen in die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Das gelte unabhängig davon, ob man sie im Kontext einer Verfahrensreform als organisatorische Annexregelung oder als beamtenrechtliche Regelung einstufe. Den Ländern stehe für Landesbeamte die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit nicht die bundesrechtlich zu normierenden Statusrechte in Rede stünden. Die Überleitung von Beamten auf die neuen kommunalen Aufgabenträger betreffe keine Statusfrage, weil es sich nur um landesinterne Dienstherrnwechsel handele. Auch durch Art. 125 a GG sei der Landesgesetzgeber nicht am Erlass einer von den §§ 128 ff. BRRG abweichenden Überleitungsregelung gehindert. Es handele sich dabei nämlich um die zulässige vollständige Ersetzung in dem thematisch abgeschlossenen Teilbereich der Überleitung von Beamten im Zuge der Reform der Versorgungsverwaltung. § 9 Eingliederungsgesetz sei selbst dann verfassungsgemäß, wenn man landesinterne Überleitungen zu Statusfragen zählte. Insoweit habe der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht abschließend Gebrauch gemacht. Die §§ 128 ff. BRRG ließen als Auffangregelung Raum für abweichende landesrechtliche Bestimmungen. 41

Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch die Regelungen zum Personalübergang scheide im Übrigen schon deshalb aus, weil eine mögliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung präge. Etwas anderes könne nur dann gelten, wenn der Landesgesetzgeber eine Eingriffsgrundlage eindeutig ohne Rechtssetzungsbefugnis schaffe und der Widerspruch zum Bundesrecht auch inhaltlich als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten sei. Das sei hier nicht der Fall. Der Bundesgesetzgeber selbst sei bei der Schaffung des Beamtenstatusgesetzes im Ergebnis davon ausgegangen, die landesinterne Überleitung von Beamten könne durch Landesrecht geregelt werden. In der Sache sei die Beeinträchtigung der Selbstverwaltung durch Abweichung des § 9 Eingliederungsgesetz vom bundesrechtlichen Überleitungsinstrumentarium nach §§ 128 ff. BRRG marginal. Die Abweichungen in Fragen der kommunalen Mitwirkung prägten auch nicht das Bild der Selbstverwaltung. Den nur geringfügig schwächeren Mitwirkungsmöglichkeiten stehe als Vorteil gegenüber, dass das Personal nach objektiven Kriterien verteilt werde und die Überleitung schnell und ohne bürokratischen Aufwand erfolge. 42

b) Die gleichfalls angegriffenen Bestimmungen über den Belastungsausgleich seien von der Rechtmäßigkeit des Personalübergangs strikt zu trennen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 LV NRW habe der Landesgesetzgeber beachtet. In formeller Hinsicht habe er sich am Konnexitätsausführungsgesetz orientiert. Ein Verstoß liege insbesondere nicht darin, dass dem Landtag nicht zusammen mit dem Gesetzentwurf eine abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zugeleitet worden sei. Eine solche Stellungnahme habe seinerzeit nicht vorgelegen. Ungeachtet dessen führe nicht bereits jeder Verstoß gegen die Vorgaben des einfachrechtlichen Konnexitätsausführungsgesetz zu einer Verletzung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Insbesondere die Pflicht, dem Landtag mit dem Gesetzentwurf eine abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vorzulegen, habe keinen Verfassungsrang. Ihr sei im Übrigen in der Sache Rechnung getragen worden, weil die Verbände ihre Stellungnahmen während des Gesetzgebungsverfahrens umfassend in die Willensbildung des Landtags eingebracht hätten. Auch aus dem Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens ergäben sich keine weiterreichenden Anforderungen als aus dem verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht. 43

Materiell-rechtlich genüge der Belastungsausgleich ebenfalls den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Der Landesgesetzgeber habe die den Kommunen entstehenden Kosten im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative hinreichend prognostiziert und den Ausgleichsbetrag für die entstehenden durchschnittlichen Aufwendungen angemessen auf die betroffenen Aufgabenträger verteilt. Dass verfassungsrechtlich nur für wesentliche Belastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände ein finanzieller Ausgleich vorgesehen sein müsse, habe auch Bedeutung für die Rechtsfolgenseite. Dementsprechend könne eine Pflicht zum Belastungsausgleich nicht bestehen, wo von vornherein keine Belastung gegeben sei. Genauso sei bei der pauschalierten Ausgleichsregelung die Gesamtheit der kommunalen Körperschaften in den Blick zu nehmen, nicht jede einzelne Gemeinde. Schließlich enthalte das Eingliederungsgesetz eine Reihe von Mechanismen der Feinsteuerung, die eine kurzfristige Korrektur der Details des Belastungsausgleichs ermöglichen und von denen das Land seit Inkrafttreten des Gesetzes Gebrauch mache. Gerade bei komplexen Sachverhalten begründe eine unzutreffende gesetzgeberische Prognose lediglich eine Anpassungspflicht, wie sie in § 25 Eingliederungsgesetz vorgesehen sei, führe jedoch nicht zur Rechtswidrigkeit des Gesetzes. Im Rahmen der gesetzlich angeordneten und bereits eingeleiteten Evaluation werde untersucht, ob die dem gesetzlichen Belastungsausgleich zu Grunde liegenden Annahmen der Realität entsprächen oder sich der derzeitige Belastungsausgleich als grob unangemessen erweise. 44

Zur Ermittlung des Personalaufwands habe die Landesregierung auf den Haushaltsansatz für das Jahr 2007 sowie bestehende Optimierungspotentiale zurückgegriffen. Es entspreche parlamentarischen Gepflogenheiten, dass dem Landtag nicht alle Verfahrensakten mit sämtlichen Einzelberechnungen vorgelegt worden seien. Methodisch sei die Kostenfolgeabschätzung an Erfahrungswerten orientiert. Dabei sei zu Grunde gelegt worden, dass das übergeleitete Fachpersonal auch nach der Kommunalisierung in der Lage sei, den unveränderten Aufgabenbestand hinreichend zu bearbeiten. Lediglich im Bereich des neuen Elterngeldes habe man auf Grund des zu erwartenden höheren Bearbeitungsaufwands im Vergleich zum bisherigen Erziehungsgeld einen pauschalen Zuschlag vorgesehen. Für den Übergangszeitraum bis zur Abarbeitung der Altklagen im sozialen Entschädigungsrecht durch die Bezirksregierung Münster habe der Gesetzgeber den übergegangenen Personalbestand auch zur Betreuung neuer Streitverfahren für angemessen gehalten. Zudem sei angenommen worden, unter anderem vom Landesrechnungshof ermittelte 45

Optimierungspotentiale könnten langfristig auch bei kommunalen Aufgabenträgern realisiert werden. Vergleichbare Annahmen hätten der Dezentralisierung der Versorgungsverwaltung auf die Landräte in Baden-Württemberg zu Grunde gelegen.

Mit Blick auf die vom Land weiterhin zur Verfügung gestellte IT-Ausstattung sei der am Konnexitätsausführungsgesetz orientierte Sachkostenzuschlag ausreichend bemessen. Verwaltungsgemeinkosten seien nach Einschätzung des Gesetzgebers jedoch nicht auszugleichen gewesen, weil sich diese durch den vergleichsweise geringfügigen Personalzuwachs um weniger als 0,5 % nicht erhöhen würden. 46

Die Verteilung des Kostenausgleichs auf die betroffenen Kommunen sei entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die die Erstattung der notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen vorsähen, pauschaliert erfolgt. Die Orientierung an den Durchschnittsaufwendungen stehe bereits begriffslogisch einer vollständigen Kompensation der Kosten jeder einzelnen Kommune entgegen. Um die Aufwendungen der verschiedenen Kommunen in pauschalierter Form angemessen auszugleichen, habe der Gesetzgeber Verteilungsschlüssel vorgesehen, die ihrer unterschiedlichen Belastung Rechnung trügen. Sie orientierten sich an den bekannten Fallzahlen aus vergangenen Jahren und dem daraus jeweils errechneten Personalbedarf. 47

Wo der Verteilschlüssel allein unterschiedliche Belastungen nicht hinreichend abbilden können, seien zusätzliche Differenzierungen eingeführt worden. So stehe den Gemeinden nach dem Haushaltsplan eine fachbezogene Pauschale zur Deckung der für Fachaufgaben entstehenden Kosten zur Verfügung. In diesem Rahmen könnten etwa Kosten für notwendige ärztliche Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung im Schwerbehindertenrecht auch von den Aufgabenträgern gedeckt werden, denen kein eigenes ärztliches Personal habe zur Verfügung gestellt werden können. Weiterhin habe der Gesetzgeber eine Korrektur seiner Prognosen und insbesondere des Verteilschlüssels durch Rechtsverordnung vorgesehen, wenn sich im Einzelfall grobe Unbilligkeiten ergeben sollten. Die Ausgleichsverordnung sehe für die Jahre 2008 und 2009 zur Vermeidung grober Unbilligkeiten die Gewährung eines Ausgleichs auf der Basis des tatsächlich übergeleiteten Personals vor. Schließlich könnten Härten ausgeglichen werden, die sich durch den längerfristigen Ausfall übergeleiteter Beschäftigter ergeben könnten. Auf Grund dieser Regelungen ergäbe sich für die Kommunen selbst dann kein Nachteil, wenn einzelne Beschäftigte – etwa auf Grund von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit ihrer Überleitung – nicht sogleich ihre Arbeit aufgenommen haben sollten. 48

Da verfassungsrechtlich bei der Erstellung einer Kostenfolgeabschätzung erhebliche Einschätzungs- und Prognosespielräume eingeräumt seien, komme es für die Rechtmäßigkeit des Belastungsausgleichs nicht darauf an, ob der gewährte Ausgleich in den einzelnen Gemeinden für die Aufgabenbewältigung ausreiche. Derartige Erkenntnisse könnten lediglich in den laufenden Prozess der Evaluation und Anpassung des pauschalierten Belastungsausgleichs einfließen. Jedoch bedürfe es jeweils der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung. Die in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführerinnen genannten Zahlen ließen keine Rückschlüsse auf die Tragfähigkeit der Kostenfolgeabschätzung zu. Allerdings lasse das Auseinanderfallen der genannten Fehlbeträge bei den verschiedenen Beschwerdeführerinnen auf eine unzureichende organisatorische Bewältigung der Anfangsphase in bestimmten Kommunen schließen. 49

3. Dem Landtag Nordrhein-Westfalen ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. 50

B. 51

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.	52
I. Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG) statthaft, weil sich die Beschwerdeführerinnen gegen landesrechtliche Gesetzesvorschriften wenden, die sie für unvereinbar mit Art. 78 Abs. 1 und 3 LV NRW halten.	53
II. Die Beschwerdeführerinnen 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 der von diesen Vorschriften umfassten Personal- und Organisationshoheit sowie des Konnexitätsprinzips erscheint möglich. Denn die Beschwerdeführerinnen gehören zum Kreis jener Kommunen, auf die durch das Eingliederungsgesetz neue Aufgaben übertragen und Beamte übergeleitet worden sind; sie können auch geltend machen, der zur Aufgabenerfüllung vorgesehene Ausgleich genüge nicht dem verfassungsrechtlichen Konnexitätserfordernis.	54
III. Die Verfassungsbeschwerden sind rechtzeitig, nämlich vor Ablauf der Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG, erhoben worden.	55
C.	56
Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.	57
I.	58
Die Überleitung von Beamten auf die Beschwerdeführerinnen durch das Eingliederungsgesetz (unten II.), der Belastungsausgleich (unten III.) und die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren (unten IV.) verstoßen nicht gegen Art. 78 LV NRW.	59
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 das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerfGH NRW, OVGE 44, 316, 318; OVGE 46, 256, 257; OVGE 46, 295, 303). Teilaspekte des Selbstverwaltungsrechts sind unter anderem die Organisations-, die Personal- und die Finanzhoheit. Die Organisationshoheit berechtigt Gemeinden, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten festzulegen sowie ihren Handlungsapparat selbst zu organisieren einschließlich ihre Organe mit sachlichen und personellen Mitteln auszustatten (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 286, 299, und NWVBl. 2002, 101, 103; vgl. zu Art. 28 Abs. 2 GG, BVerfGE 91, 228, 236). Die Personalhoheit beinhaltet die Befugnis, das Gemeindepersonal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 286, 304; BVerfGE 17, 172, 181 f.; BVerfGE 91, 228, 245). Die Finanzhoheit 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	60

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. 61

Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht unterliegen im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gewicht der Gewährleistung Grenzen. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu Gunsten der Gemeinden sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (vgl. VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 304; NWVBl. 2002, 376, 377, jeweils m. w. N.). 62

II. 63

Die Zuweisung von Beamten auf die Beschwerdeführerinnen durch § 9 Eingliederungsgesetz im Zuge der Übertragung neuer Aufgaben verstößt nicht gegen ihre Organisations- und Personalhoheit. 64

1. Der Kernbereich der Organisations- und Personalhoheit wird nicht angetastet. Die Befugnis der Beschwerdeführerinnen zur eigenständigen Personalauswahl und zur organisatorischen Regelung ihrer Angelegenheiten bleibt im Wesentlichen unberührt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 303, 305; BVerfGE 91, 228, 242). Lediglich im Rahmen eines gesetzlich angeordneten Aufgabenübergangs werden Beamte, die die Aufgaben bisher wahrgenommen haben, nach Maßgabe der zu erwartenden Belastung aus der Aufgabenübertragung auf die Beschwerdeführerinnen übergeleitet (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 286, 304; BVerfG, LKV 1994, 145; BVerfGE 17, 172, 182 ff., 185 ff.; BVerwG, Buchholz 415.1 Nr. 33). Dem Nachteil, Personal beschäftigen zu müssen, das die Beschwerdeführerinnen nicht selbst ausgesucht haben, steht der Vorteil gegenüber, dass das zu übernehmende Personal für die Erledigung der neuen Aufgaben sachkundig ist. Bereits deshalb ist ein nur eingeschränktes Mitspracherecht der Kommunen gegenüber dem Regelungsmodell nach § 128 Abs. 3 und 4 BRRG unter dem Gesichtspunkt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nicht schon für sich gesehen bedenklich. 65

2. Soweit die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung der Gesetzgebungskompetenzen des Landes rügen, ist diese Rüge zwar verfassungsrechtlich zulässig (a), sie greift aber im Ergebnis nicht durch (b). 66

a) Maßstabsnormen der Kommunalverfassungsbeschwerde sind neben Art. 78 LV NRW auch solche Verfassungsbestimmungen und Verfassungsgrundsätze, die nach ihrem Inhalt das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 286, 303; OVGE 46, 295, 306 f. und 10). Sie werden Prüfungsmaßstab, soweit sie sich als Konkretisierung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts darstellen (vgl. BVerfGE 119, 331, 357). 67

Verfassungsbestimmungen über die Gesetzgebungskompetenz prägen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, soweit ihr Gegenstand auch kommunale Belange sind, so dass die Gemeinden durch solche Regelungen in ihren Selbstverwaltungsbefugnissen betroffen werden. Nach dem Kompetenzverteilungssystem der Art. 70, 72 ff. GG gehören Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zur 68

Gesetzgebungskompetenz der Länder, so dass Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht im Regelfall durch Landesrecht erfolgen (vgl. BVerfGE 56, 298, 310). Sofern allerdings die Bundesverfassung Kompetenznormen bereithält, die dem Bundesgesetzgeber die Regelung selbstverwaltungsrelevanter Sachverhalte übertragen, prägen auch diese das kommunale Selbstverwaltungsrecht. In diesem Sinne können die Kommunen im Hinblick auf ihre Organisations- und Personalhoheit auch die Einhaltung des Beamtenrecht betreffender Bundesgesetzgebungskompetenzen verlangen, soweit sie in ihrer Eigenschaft als Dienstherrn kommunaler Beamter berührt werden. Sie brauchen deshalb landesrechtliche Regelungen, die in den dem Bund insoweit vorbehaltenen Kompetenzraum eindringen, nicht hinzunehmen. Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs erstreckt sich auch auf die Frage, ob der Landesgesetzgeber die die kommunalen Belange regelnde Kompetenzzuordnung beachtet hat.

b) § 9 Errichtungsgesetz greift nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Statusrechte und -pflichten der Beamten gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 und Art. 125 b Abs. 1 Satz 1 GG ein, indem dort im Zusammenhang mit der Zuweisung der den bisherigen Versorgungsämtern übertragenen Aufgaben an die Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände Einzelheiten zur Zuordnung der Beamten zu den neuen Aufgabenträgern geregelt werden. 69

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Übertragung der Aufgaben der Versorgungsverwaltung auf die neuen kommunalen Aufgabenträger ergibt sich je nach übertragenem Rechtsgebiet aus den Kompetenzen zur Einrichtung von Behörden nach Art. 84 Abs. 1 GG oder Art. 85 Abs. 1 GG bzw. zum kommunalen Organisationsrecht nach Art. 70 Abs. 1 GG. Diese Kompetenzen umfassen die Regelungsbefugnis für den in § 9 Eingliederungsgesetz bestimmten aufgabenakzessorischen Übergang von Landesbeamten zu den neuen kommunalen Aufgabenträgern (vgl. VerfGH NRW, OVGE 48, 286, 303 ff.; BSG, Urteil vom 11. Dezember 2008 ? B 9 VS 1/08 R ?, juris, Rn. 39 m. w. N.). Der Personalübergang dient der Durchführung der Änderung der Aufgabenverteilung nach §§ 2 bis 8 Eingliederungsgesetz im Zuge der Auflösung der Versorgungsämter gemäß § 1 Abs. 3 Eingliederungsgesetz. Gegen derartige Überleitungen von Beamten im Zusammenhang mit Änderungen der Aufgabenverteilung durch Landesgesetzgeber sind in der Vergangenheit keine kompetenzrechtlichen Bedenken geltend gemacht worden (vgl. hierzu bereits BVerfGE 17, 172, 187 f.). 70

Der Landesgesetzgeber hat sich mit den Bestimmungen zur Überleitung von Beamten in § 9 Eingliederungsgesetz im Rahmen seiner organisationsrechtlichen Zuständigkeit gehalten und nicht in eine Bundesgesetzgebungskompetenz für das Beamtenrecht eingegriffen. 71

aa) Die landesrechtlichen Regelungen stehen in Einklang mit den gemäß § 63 Abs. 2 Satz 2 Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) nicht außer Kraft getretenen rahmenrechtlichen Vorschriften in Kapitel II des Beamtenrechtsrahmengesetzes, insbesondere mit § 128 Abs. 4 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 BRRG. Danach gilt unter anderem für den Fall, in dem Aufgaben einer Körperschaft vollständig oder teilweise auf eine oder mehrere andere Körperschaften übergehen, dass die beteiligten Körperschaften innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt, in dem die Umbildung vollzogen ist, im Einvernehmen miteinander zu bestimmen haben, von welchen Körperschaften die einzelnen Beamten zu übernehmen sind. Diese Vorgaben gelten hinsichtlich der Rechtsstellung übergeleiteter Beamter gemäß Art. 125 b Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. Art. 75 GG in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung (GG a. F.) fort. Denn sie sind auf Grund des Art. 75 GG a. F. erlassen worden und könnten auch nach dem 1. September 2006 als Bundesrecht 72

erlassen werden. Hinsichtlich der Rechtsstellung übergeleiteter Beamter gehört § 128 Abs. 4 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 BRRG zum Statusrecht, für das der Bund nunmehr gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt (vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2008, 268, betreffend einen landesinternen Dienstherrenwechsel; ebenso Degenhart, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 74 Rn. 114 a). Demgegenüber ist dem im Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck gebrachten eingeschränkten Verständnis des Statusbegriffs nicht zu folgen, wonach landesinterne Dienstherrenwechsel nicht dazu gehören sollen (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 14; BR-Drs. 462/06 (B), S. 3; BT-Drs. 16/4027, S. 24; BT-Drs. 16/8189; BT-Drs. 16/8910). Dieses Verständnis ist vom Wortsinn unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG nicht mehr gedeckt. Denn zu den Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums gehört die grundsätzlich lebenszeitige Übertragung eines statusrechtlichen Amtes (vgl. BVerfGE 121, 205, 220 ff., 222). Diesem ist auch bei der Umbildung von Körperschaften Geltung zu verschaffen (vgl. BT-Drs. 16/4027, S. 43 sowie BT-Drs. 16/4038; dazu Günther, ZBR 2010, 1, 18). Bezüglich des als Bundesrecht fortgeltenden Rahmenrechts bleiben nach alledem gemäß Art. 125 b Abs. 1 Satz 2 GG die Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung unberührt.

bb) In den Rechtsbereichen, in denen der Bund nach Art. 75 GG a. F. Rahmenvorschriften erlassen hat, bleibt danach wie bisher die Gesetzgebungskompetenz der Länder erhalten. Die Ländervorschriften müssen sich allerdings in den vom Bund gegebenen Rahmen einpassen. Dabei durfte der Bund zwar einzelne abschließende Bestimmungen vorsehen, wenn er daneben den Ländern Raum für freie gesetzgeberische Gestaltung ließ (vgl. BVerfGE 4, 115, 129 f.). Jedoch spricht der Charakter einer Bestimmung als Rahmenvorschrift im Zweifel dafür, dass sie auf eine Ausfüllung hin angelegt ist (vgl. BVerfGE 25, 142, 152). Ob und inwieweit eine in Ausübung der Rahmenkompetenz erlassene Vorschrift auf Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber hin angelegt ist, erschließt sich insbesondere aus dem Sinn der einzelnen Vorschrift, ihrer Stellung im Zusammenhang des Gesetzes und aus der Entwicklung der geregelten Materie (vgl. BVerfGE 64, 323, 347 und BVerfGE 25, 142, 152). 73

cc) Nach diesen Maßstäben lässt § 128 Abs. 4 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 BRRG Raum für ergänzende Regelungen durch Landesgesetz zur Zuordnung der übergehenden Beamten auf neue Aufgabenträger (a. A. OVG NRW, Urteil vom 30. April 2007 ? 1 A 1939/06 ?, juris, Rn. 44). Diese fortgeltenden rahmenrechtlichen Überleitungsvorschriften sind zwar in dem Kapitel II des Beamtenrechtsrahmengesetzes enthalten, das überschrieben ist, mit "Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar gelten". Ihnen kommt jedoch nicht der Charakter einer bundesrechtlichen Negativregelung zu, die landesrechtliche Bestimmungen zur näheren Zuordnung im Zuge einer Aufgabenübertragung übergehender Beamter auf neue Körperschaften ausschliesse. Dem für das öffentliche Dienstrecht zuständigen Bundesrahmengesetzgeber kam es nur auf die bundeseinheitliche Wahrung der Rechtsstellung von Umbildungen betroffener Beamter an, die durch einen möglichst reibungslosen Übergang gesichert werden sollte. Sinn des Regelungskomplexes der §§ 128 ff. BRRG ist es lediglich, die Rechtsstellung der Beamten bei körperschaftlicher Umbildung ihres Dienstherrn zu wahren, ohne in die Organisationsfreiheit der übernehmenden Körperschaften einzugreifen (vgl. BVerwGE 57, 98, 104 f.). Insbesondere landesinterne Körperschaftsumbildungen sind von den §§ 128 ff. BRRG nur im Interesse eines gleichmäßigen Schutzes der Beamten gegenüber den Nachteilen eines unfreiwilligen Dienstherrenwechsels erfasst worden (vgl. BT-Drs. 2/1449, S. 62; dazu Koch, in: Behrens (Hrsg.), Göttingen Stiftungsuniversität?, 2003, S. 81, 90). Dabei konnte und sollte nicht das Recht des Landesgesetzgebers beschnitten werden, in Ausübung seiner 74

Verfassungskompetenzen zur Einrichtung von Behörden nach Art. 84 Abs. 1 GG oder Art. 85 Abs. 1 GG und zum kommunalen Organisationsrecht nach Art. 70 Abs. 1 GG solche Regelungen zu erlassen, die unter Wahrung der Rechtsstellung von Umbildungen betroffener Beamter eine zeitnahe Entscheidung über ihre Verteilung ermöglichen (vgl. VerfGH NRW, OVG 48, 286, 305). Insbesondere die Regelung des § 128 Abs. 2 Satz 2 BRRG dient nur dem erklärten Zweck, im Interesse des Dienstherrn und der Beamten in angemessener Frist zu klaren Rechtsverhältnissen zu gelangen (vgl. BT-Drs. 2/1449, S. 62). Die Vorschrift belässt dem Organisationsgesetzgeber den ihm zustehenden Freiraum, solange die "wohlerworbenen Rechte" der Beamten dabei nicht verkürzt werden (vgl. Löwer, in: Behrens (Hrsg.), Göttingen Stiftungsuniversität?, 2003, S. 149, 151). Damit hindert auch das dort bestimmte Einvernehmenserfordernis den Landesgesetzgeber nicht, in Ausübung seiner Kompetenzen spezielle Regelungen über die Verteilung der Bediensteten zu schaffen. Es trägt nach dem dargestellten Normzweck nur dem Umstand Rechnung, dass ein Eingriff in die Organisationsfreiheit der übernehmenden Körperschaften im Rahmen der Bundesgesetzgebungskompetenz für das Beamtenrecht kompetenzrechtlich untersagt wäre, soweit die Organisationsgesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers reicht. Dabei ermöglicht es den beabsichtigten Schutz der beamtenrechtlichen Rechtsstellung auch dann, wenn spezielle organisationsrechtliche Vorschriften über die Verteilung von Beamten auf neue Dienstherren fehlen.

Die dem Landesgesetzgeber damit neben § 128 Abs. 2 Satz 2 BRRG verbleibende organisationsrechtliche Regelungsbefugnis hat sich mit der Beschränkung der Bundesgesetzgebungskompetenz auf die grundlegenden Statusrechte und -pflichten der Beamten durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 14.) und mit der nur insoweit bestehenden Fortgeltungsanordnung des teilweise aufrecht erhaltenen früheren Rahmenrechts nach Art. 125 b Abs. 1 Satz 1 GG noch erweitert. Danach verbleiben dem Landesgesetzgeber für landesinterne Körperschaftsumbildungen Freiräume, die er unter Wahrung des vom Bund gezogenen und die Statusrechte der Beamten betreffenden Rahmens ausfüllen kann: Bei Aufgabenübertragungen und Behördenumbildungen muss die Rechtsstellung der Beamten gewahrt bleiben und in angemessener Frist von höchstens sechs Monaten bestimmt werden, von welchen Körperschaften die einzelnen Beamten zu übernehmen sind. Unter Beachtung dieser zwingenden rahmenrechtlichen Vorgaben für die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten bleibt kompetenzrechtlich Raum für eine speziellere landesorganisationsrechtliche Zuordnung der einzelnen Beamten zu neuen Aufgabenträgern.

dd) § 9 Eingliederungsgesetz hält sich innerhalb des so gezogenen bundesrechtlichen Rahmens. Er führt zu keiner Beeinträchtigung des Status der übergeleiteten Beamten. Vielmehr sichert er diesen und gewährleistet zudem eine unmittelbare Überleitung ohne Übergangszeiträume auf der Grundlage eines unter Berücksichtigung sozialer Kriterien und dienstlicher Belange unter angemessener Mitwirkung der neuen Aufgabenträger erstellten Zuordnungsplans. Eine in zeitlicher Hinsicht derart optimierte Regelung reicht so weit in das dem Landesgesetzgeber vorbehaltene Landesorganisationsrecht hinein, dass sie dem Bundesgesetzgeber auch als Annexregelung zum Beamtenstatusrecht versperrt wäre. Allein der Umstand, dass einzelne Rechtsstreitigkeiten für Verzögerungen gesorgt haben, zieht die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für eine auf unmittelbare Überleitung der Beamten ausgerichtete Organisationsregelung nicht in Zweifel.

III.

75

76

77

78

Der für die Übertragung neuer Aufgaben durch §§ 23 bis 25 Eingliederungsgesetz 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 Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Nach Satz 3 soll der Aufwendungsersatz 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. 79

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). 80

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., ESVG 49, 5, 11). 81

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 82

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 Prognosespiel-raums 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 Konnexitätsausführungs-gesetz 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, OVG 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.

84

2. Dem Transparenzgebot wird die Kostenfolgeabschätzung zum Eingliederungsgesetz unter den gegebenen Umständen, unter denen verfassungsrechtliches Neuland über die konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips zu betreten ist, noch gerecht. Der Gesetzgeber hat

85

seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz nicht verkannt (unten a); die Kostenfolgeabschätzung lässt unter dem Gesichtspunkt des Transparenzgebots die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen noch ausreichend erkennen und erlaubt 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 Kostenfolgeabschätzung für das Eingliederungsgesetz 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 Schätzung geht aus von dem bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit vom Gesetzgeber für erforderlich gehaltenen Personalbedarf. Sie legt 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.

86

aa) Zwar hat der Gesetzgeber 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 geringerem Verwaltungsaufwand auf Erfahrungen aus der bisherigen staatlichen Versorgungsverwaltung 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.

87

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

88

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 sowie 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 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 Verkenntung der Bindung an das Ausführungsgesetz im Ergebnis zu niedrig prognostiziert worden sein könnte. 89

Die Richtigkeit der Prognose über die Auskömmlichkeit des Sachkostenausgleichs wird insbesondere nicht durch das von den Beschwerdeführerinnen 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 IT-Verfahren kostenfrei vom Land zur Verfügung gestellt werden. 90

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. 91

b) Die damit im Grundsatz am Konnexitätsausführungsgesetz orientierte Kostenschätzung lässt im Übrigen entgegen den oben unter 1. entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht alle wesentlichen Grundannahmen und Rechenschritte erkennen, die zur Ermittlung der Personalkostenpauschalen, des optimierten 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. 92

aa) Nach den Ansätzen im Haushaltsplan für das Jahr 2007 (Einzelplan 11, Kapitel 11 320, Titel 422 01 und 429 00) sind die Personalkostenpauschalen 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 93

erweisen, berührt damit nicht die Vertretbarkeit der Schätzung, sondern hat nur Einfluss auf eine etwaige Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers.

bb) Die Erläuterungen der "aufgabenspezifischen Absetzungen" in der Erstfassung des Gesetzentwurfs 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. Die 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 umstritten 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). Erst die Praxiserfahrungen und die anstehende Auswertung des Belastungsausgleichs werden erweisen, ob diese Grundannahme auf Dauer tragfähig ist.

94

cc) Die neben der Übernahme von Einrichtungsgegenständen und der unentgeltlichen Nutzung von 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 in den ersten zwei Jahren prognostiziert. Dies lässt zwar den Schluss zu, dass der Gesetzgeber ab dem dritten Jahr über die gestellten Sachleistungen und den Sachkostenzuschlag hinaus ? auch in Form von Verwaltungsgemeinkosten ? keinen weitergehenden Sachaufwand erwartet. Allerdings lässt die Kostenfolgeabschätzung 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 der Betrachtung ausgeblendet worden sein könnte, lässt sich dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen jedoch nicht entnehmen. Insbesondere liegt die dem Ausgleich zu Grunde liegende Annahme, Verwaltungsgemeinkosten würden sich durch die Integration sehr kleiner Verwaltungseinheiten in die bestehende kommunale Verwaltung voraussichtlich nicht erhöhen, im Rahmen des gesetzgeberischen Prognosespielraums. Sie wird im Übrigen von den Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert und quantifizierbar in Frage gestellt.

95

dd) Soweit der Verfahrensbevollmächtigte der Beschwerdeführerinnen 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.

96

ee) Danach genügen die in groben Zügen nachvollziehbaren Schätzungen der Personalkostenpauschalen, der Stellenreduzierungspotentiale und der finanziell

97

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 eine Anpassung des Belastungsausgleichs verlangt, 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 nachvollziehbare Kostenschätzung 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 der von den Beschwerdeführerinnen angeführten Frage nachzugehen, ob der Aufwand in den Bereichen des ärztlichen Dienstes oder der Klagesachbearbeitung angemessen ausgeglichen wird, obwohl hier nur eine begrenzte Zahl von Stellen auf einzelne kommunale Aufgabenträger übergeleitet werden konnte. 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 Verteilschlüssel 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.

98

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 ermöglichen. 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.

99

Der Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf gemeindefreundliches Verhalten ist nicht verletzt worden. Im Gesetzgebungsverfahren 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.

101

Der von den Beschwerdeführerinnen 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 Beschwerdeführerinnen, 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 beigelegt noch gemeinsam mit dem Gesetzentwurf dem Landtag zugeleitet werden.

102