

Leitsätze

1. Die Landschaftsverbände sind "Gemeindeverbände" im Sinne des Art. 78 LV NRW und als solche befugt, Verfassungsbeschwerde zu erheben.
2. Ob die Landschaftsverbände durch Art. 78 LV NRW gegen einen Aufgabenentzug geschützt sind, bleibt offen. Jedenfalls bezieht sich ein etwa durch Art. 78 LV NRW - wie auch immer - geschützter Aufgabenbereich nur auf kommunale Angelegenheiten.
3.
 - a) Bei der Einschätzung einer Aufgabe als kommunale Angelegenheit kommt dem Gesetzgeber ein Spielraum zu.
 - b) Es ist vertretbar, dass der Gesetzgeber die Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen nicht als kommunale Aufgabe, sondern als eine des Landes qualifiziert.
 - c) Die im Zweiten Modernisierungsgesetz vom 9. Mai 2000 (GV NRW S. 462) normierte Übertragung der Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen von den Landschaftsverbänden auf das Land ist verfassungsgemäß.
4. Der Übergang des der Landesstraßenbauverwaltung dienenden Vermögens von den Landschaftsverbänden auf das Land ohne Gewährung einer Entschädigung oder eines Schuldenausgleichs im Zweiten Modernisierungsgesetz verstößt nicht gegen die Finanz- oder Organisationshoheit der Landschaftsverbände.



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
IM NAMEN DES VOLKES**

URTEIL

Verkündet am: 26. Juni 2001
Schwarte,
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

VerfGH 28/00
VerfGH 30/00

In den verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung

Verfahrensbevollmächtigter:

- VerfGH 28/00 -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte

- VerfGH 30/00 -

Art. 3, 4 und 28 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz - 2.ModernG) vom 9. Mai 2000 (GV NRW S. 462) verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 24. April 2001

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. B i l d a ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. L ü n t e r b u s c h ,
Professor Dr. S c h l i n k ,
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht
P o t t m e y e r ,
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht
Dr. B r o s s o k und
Professor Dr. T e t t i n g e r

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer, die beiden Landschaftsverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, wenden sich gegen die Übertragung der von ihnen bislang wahrgenommenen Aufgaben im Bereich des Straßenwesens und ihres dieser Aufgabenwahrnehmung dienenden Vermögens auf das Land durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz - 2.ModernG) vom 9. Mai 2000 (GV NRW S. 462).

I.

Vor Inkrafttreten des Zweiten Modernisierungsgesetzes am 1. Januar 2001 oblagen den Landschaftsverbänden nach § 5 Abs. 1 Buchst. b Satz 1 Landschaftsverbandsordnung in der Fassung vom 9. November 1999 (GV NRW S. 590) - LVerbO a.F. - die Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus nach den Vorschriften des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Nr. 1), die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus nach den Vorschriften des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, soweit sie dafür zuständig waren oder ihnen diese Aufgaben nach § 56 Abs. 4 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen übertragen worden waren (Nr. 2) und im Auftrag des Landes die Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (Nr. 3). Nach § 5 Abs. 1 Buchst. b Satz 2 LVerbO a.F. bewilligten die Landschaftsverbände die

ihnen zur Förderung des kommunalen Straßenbaues und des öffentlichen Personennahverkehrs zugewiesenen Bundes- und Landeszuwendungen. Sie waren ferner zuständig für die Planfeststellung und Plangenehmigung für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen im Außenbereich (§§ 39 a, 38 des Straßen- und Wegegesetzes Nordrhein-Westfalen - StrWG NRW - in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1995, GV NRW S. 1028).

Durch das Zweite Modernisierungsgesetz sind diese Aufgaben auf das Land übertragen worden. Das in Art. 3 2.ModernG normierte Gesetz zur Überleitung der bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung enthält zwei Bestimmungen:

§ 1

(1) Die bisher von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Straßenbauverwaltung (§ 5 Abs. 1 Buchstabe b Landschaftsverbandsordnung) werden in die Trägerschaft des Landes übergeleitet. Die Bewilligung der Bundes- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaues und des öffentlichen Personennahverkehrs, die Linienbestimmung für Landesstraßenplanungen sowie die Planfeststellung und Plangenehmigung für Landes- und Kreisstraßen sowie für Gemeindestraßen im Außenbereich obliegen jeder Bezirksregierung für ihren Bezirk.

(2) Alle anderen Aufgaben werden einem Landesbetrieb Straßenbau gemäß § 14 a Landesorganisationsgesetz mit den Standorten Köln und Münster übertragen.

(3) Der Landesbetrieb wird zum 1. Januar 2001 errichtet.

§ 2

Das Land wird Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen, soweit nicht die Straßenbaulast auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften einem anderen Träger obliegt. Das Eigentum an den Landesstraßen einschließlich der Nebenanlagen sowie alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße im Zusammenhang stehen, und das sonstige der Landesstraßenbauverwaltung dienende, im Eigentum der Landschaftsverbände stehende Vermögen gehen auf das Land über.

Art. 4 2.ModernG regelt verschiedene Änderungen des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, um die Aufgabenüberleitung im Einzelnen umzusetzen. Art. 28 2.ModernG normiert den Personalübergang von den Landschaftsverbänden auf andere Körperschaften. Danach finden die Vorschriften der §§ 128 ff. des Beamtenrechtsrahmengesetzes - BRRG - unmittelbare bzw. entsprechende Anwendung. Die Bediensteten sind entsprechend den von ihnen jeweils wahrgenommenen Aufgaben anteilig von den Körperschaften zu übernehmen. Kommt innerhalb von sechs Monaten nach Aufgabenübergang ein Einvernehmen zwischen den beteiligten Körperschaften nicht zustande, so trifft bei der Aufgabenverlagerung auf die Kreise und kreisfreien Städte die am Sitz der Landschaftsverbände bestehende Bezirksregierung die Entscheidung anstelle der beteiligten Körperschaften; im Übrigen entscheidet das Innenministerium

im Einvernehmen mit derjenigen obersten Landesbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Aufgabe übergeht.

II.

1. Die Beschwerdeführer machen mit ihren am 1. bzw. 8. August 2000 erhobenen Verfassungsbeschwerden geltend, die angegriffenen Vorschriften des Zweiten Modernisierungsgesetzes verletzen sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.

Der Beschwerdeführer zu 1. beantragt,

1. festzustellen, dass Art. 3 und Art. 4 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz - 2.ModernG) vom 9. Mai 2000 sein Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 LV NRW) verletzen und deshalb nichtig sind,
2. ihm die für die Rechtsverfolgung erforderlichen Auslagen zu erstatten.

Der Beschwerdeführer zu 2. beantragt,

festzustellen, dass Art. 3 und 28 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz - 2.ModernG) vom 9. Mai 2000 die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzen und deshalb nichtig sind.

Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden führen die Beschwerdeführer aus: Sie seien Gemeindeverbände im Sinne des § 52 Abs. 1 VerfGHG, Art. 78 LV NRW und Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG. Als gebietskörperschaftlich organisierte Zusammenschlüsse kommunaler Körperschaften seien sie zum Erlass hoheitlicher Regelungen berechtigt und verfügten über einen umfassenden Aufgabenzuschnitt, der sie als Gemeindeverbände charakterisiere. Die in § 5 LVerbO zugewiesenen Aufgaben umfassten im Wesentlichen alle kommunalen Aufgaben regionalen Zuschnitts, die von den Gemeinden und Landkreisen nicht in effizienter Weise erfüllt werden könnten. Zwar sei bei den parlamentarischen Beratungen zur Landschaftsverbandsordnung allgemein die Auffassung vertreten worden, dass die Landschaftsverbände kommunale Zweckverbände und keine Gemeindeverbände im Sinne des Art. 78 LV NRW seien. Diese Frage könne jedoch nur die Verfassung selbst, nicht der einfache Gesetzgeber entscheiden.

Die Beschwerdeführer halten die Verfassungsbeschwerden auch für begründet. Der Entzug der von ihnen bislang wahrgenommenen Aufgaben des Straßenbaus durch Art. 3 2.ModernG verletze Art. 78 LV NRW. Die ihnen obliegende Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen sei eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Nach der Verfassung seien auch die früheren Auftragsangelegenheiten ihrer Natur nach Selbstverwaltungsaufgaben. Der Straßenbau sei eine traditionell den Landschaftsverbänden bzw. ihren Vorgängern, den preußischen Provinzialverbänden, zugewiesene Aufgabe. Durch den Entzug dieser Aufgabe greife der Gesetzgeber in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Ein solcher Eingriff dürfe nur aus Gründen des öffentlichen Wohls vorgenommen werden. Er müsse den Grundsätzen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit ge-

nügen. Das zentrale Argument der Landesregierung zur Rechtfertigung der Aufgabenübertragung, die Verstaatlichung der Straßenbauverwaltung entspreche der in anderen Ländern seit langem bewährten Praxis, sei lediglich eine nichtssagende Floskel. Ebenso wenig überzeuge das Ziel, staatliche und kommunale Aufgaben klarer zu trennen. Eine größere Transparenz in der Verwaltung werde nicht dadurch erreicht, dass die Aufgaben des Straßenbaus statt durch zwei Landschaftsverbände nunmehr durch einen Landesbetrieb mit zwei Standorten sowie fünf Bezirksregierungen nebst Regionalräten wahrgenommen würden. Das Ziel einer Straffung des Verwaltungsaufbaus durch eine Zuständigkeitskonzentration rechtfertige ebenfalls nicht den Aufgabenentzug. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht verlange, die typischen Nachteile, die sich aus einer geringeren Übersichtlichkeit der dezentralen Aufgabenerledigung ergäben, hinzunehmen. Dessen ungeachtet komme es nicht zu einer Konzentration der Aufgabenwahrnehmung, sondern zu einer Zersplitterung. Auch einer Stärkung der Verantwortung des Landes für die Verkehrsplanung bedürfe es nicht, weil die Landschaftsverbände gemäß § 56 Abs. 3 StrWG NRW an die Planung des Landes nach dem Landesstraßenausbaugesetz gebunden seien. Die Vorteile der vorgesehenen Verstaatlichung des Straßenbaus stünden in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen. In die erforderliche Abwägung habe der Gesetzgeber auch nicht alle erheblichen Gesichtspunkte einbezogen, so dass ein zur Rechtswidrigkeit der Abwägung führendes Ermittlungsdefizit vorliege.

Der Gesetzgeber habe nicht den sich aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen genügt. Zwar seien die Beschwerdeführer zu der beabsichtigten Aufgabenverlagerung angehört worden. Der Gesetzentwurf sei jedoch nach der Anhörung noch in einigen

wichtigen Punkten geändert worden. Auch aus dem Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens ergebe sich die Pflicht zu einem Mindestmaß an Rücksichtnahme durch Anhörung, Willkürfreiheit und Beachtung des Übermaßverbots.

Der in Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG vorgesehene Vermögensübergang sei verfassungswidrig. Soweit dort ein Eigentumsübergang von beweglichen Sachen kraft Gesetzes vorgesehen sei, stehe die Gesetzgebungskompetenz dem Bund zu. Der Bund habe von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) umfassend Gebrauch gemacht. Die Ermächtigung des Art. 126 EGBGB gelte nicht für bewegliche Sachen. Die Regelungen zum Vermögensübergang seien auch zu unbestimmt. Es fehle eine Regelung für gemischt genutzte Vermögensgegenstände. Soweit Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG die Überleitung "aller Rechte und Pflichten, die mit der Straße im Zusammenhang stehen", regele, sei der Umfang dieser Pflichtenübernahme zu unbestimmt.

Dass das Vermögen nach Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG ohne Gewährung einer Entschädigung übergehe, verstoße gegen die von der Selbstverwaltungsgarantie geschützte Finanzhoheit. Zwar rechtfertige die Funktionsnachfolge prinzipiell einen entschädigungslosen Vermögensübergang, nicht jedoch die weitere Aufbürdung finanzieller Lasten, die im wirtschaftlichen Zusammenhang mit der Erfüllung der übergegangenen hoheitlichen Funktionen stünden. Es genüge nicht, erst in einem späteren Gemeindefinanzierungsgesetz einen Ausgleich für die Schuldenlast zu gewähren.

Es verstoße gegen die Personalhoheit der Beschwerdeführer, dass es dem Land letztlich freistehe, sich die zu übernehmenden Beamten auszusuchen. Komme nämlich innerhalb von sechs

Monaten nach Aufgabenübergang ein Einvernehmen zwischen den beteiligten Körperschaften über die zu übernehmenden Beamten nicht zustande, so treffe die Bezirksregierung die Entscheidung. Eine Übernahme kraft Gesetzes, also unabhängig vom Willen der betroffenen Arbeitnehmer, stelle nach Ansicht des Bundesarbeitsgerichts einen Verstoß gegen Art. 12 GG dar.

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für jedenfalls unbegründet: Es sei schon fraglich, ob die Landschaftsverbände vom Gewährleistungsbereich des Art. 78 LV überhaupt erfasst seien. Aus der Entstehungsgeschichte der Landschaftsverbandsordnung ergebe sich, dass der Gesetzgeber die Landschaftsverbände nicht als Gebietskörperschaften konstituieren und deshalb auch nicht als Gemeindeverbände habe qualifizieren wollen. Den Landschaftsverbänden fehle auch die Allzuständigkeit als notwendige Voraussetzung für eine Gebietskörperschaft.

Jedenfalls sei ihr verfassungsrechtlicher Schutz auf die Garantie der Eigenverantwortlichkeit hinsichtlich der zugewiesenen Aufgaben beschränkt. Landschaftsverbände seien nicht vor der Entziehung zugewiesener Aufgaben geschützt. Sie seien institutionell nicht gewährleistet. Der Landesgesetzgeber sei nicht gehindert, sowohl den einzelnen Landschaftsverband als auch die Institution als solche abzuschaffen, sofern er nur irgendeine andere Form des Gemeindeverbandes beibehalte. Könne aber die Institution insgesamt abgeschafft werden, so stünden auch ihre Aufgaben zur Disposition des Gesetzgebers.

Auch wenn den Landschaftsverbänden eine aufgaben- und funktionsbezogene objektive Rechtsinstitutsgarantie zugestanden würde, könne diese nur darauf gerichtet sein, dass den Landschaftsverbänden ein Kernbereich von "typischen" Aufgaben

bleiben müsse. Dabei handele es sich um Aufgaben, die einen spezifischen Bezug zu den örtlichen Gemeinschaften hätten, nicht jedoch um originär staatliche Aufgaben.

Die angegriffene Aufgabenübertragung sei materiell verfassungsgemäß. Die entzogenen Aufgaben wurzelten nicht im gemeindlichen Zuständigkeitskreis, sondern seien Aufgaben des Staates, also Fremdverwaltungsaufgaben. Insoweit sei es unerheblich, dass diese staatlichen Aufgaben bislang den Landschaftsverbänden als Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen gewesen seien. Die Aufgabenübertragung sei auch nicht willkürlich erfolgt. Motiv des Gesetzgebers sei gewesen, die Straßenbauplanung stärker mit der Gebietsentwicklungsplanung, dem Landschafts-, Natur- und Gewässerschutz zu vernetzen. Auf der Ebene der Bezirksregierungen werde die Straßenplanung in eine integrierte, verkehrsträgerübergreifende Gesamtverkehrsplanung eingebettet.

Ein Anhörungsrecht der Beschwerdeführer im Gesetzgebungsverfahren sei nicht verletzt. Ein solches Recht sei von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung lediglich im Zusammenhang mit kommunalen Neugliederungen anerkannt worden, nicht jedoch im Zusammenhang mit einer Zuständigkeitsneuordnung. Dessen ungeachtet seien die Beschwerdeführer in ausreichendem Umfang angehört worden.

Auch gegen den Vermögensübergang bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Prinzip, dass das Eigentum am Verwaltungsvermögen einer Aufgabenübertragung folge, sei ein allgemeines Prinzip des Verwaltungsrechts, das in der Staatspraxis unter der Geltung des Grundgesetzes ständig befolgt worden sei. Auch die Finanzautonomie der Beschwerdeführer werde durch den Vermögensübergang nicht beeinträchtigt.

Denn die Vermögensgegenstände seien aufgabennützig verwendet worden. Mit dem Aufgabenverlust verliere der jeweilige Beschwerdeführer auch die finanziellen Verpflichtungen aus der Aufgabenwahrnehmung. Die Eigentumsübertragung verstoße auch nicht gegen kompetenzrechtliche Vorschriften. Die angegriffene Überleitungsnorm regele nur, dass Eigentumsübergänge entsprechend der Vermögensüberleitung bewirkt werden müssten. Der eigentliche Transaktionsvorgang könne sich dann auch nach Bundesrecht richten, sofern eine landesgesetzliche Anordnung nicht ausreiche. Ebenso wenig liege ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz vor. Vermögenszuordnungsfragen könnten gesetzlich nur generell geregelt werden.

Art. 28 2.ModernG sei ebenfalls verfassungsgemäß. Diese Vorschrift wiederhole in ihrem Kern nur, was nach § 128 BRRG ohnehin gelte. Eine eigenständige Regelung treffe Art. 28 2.ModernG lediglich hinsichtlich solcher Fragen, die vom Beamtenrechtsrahmengesetz nicht gelöst würden. So sehe die Vorschrift die Entscheidungszuständigkeit des Innenministeriums vor für den Fall, dass ein Einvernehmen der betroffenen Körperschaften über Übertritt und Übernahme des Personals nicht zustande komme. Hiergegen stehe der Rechtsweg offen.

3. Der Landtag trägt vor: Aus der Entstehungsgeschichte und dem Gesamtzusammenhang der Landesverfassung ergebe sich, dass die Landschaftsverbände nicht Gemeindeverbände im Sinne von Art. 78 LV NRW seien. Allerdings komme in Betracht, Art. 78 LV NRW im Umfang der grundgesetzlichen Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG "aufzufüllen". Auch wenn Art. 78 LV NRW auf die Landschaftsverbände anzuwenden sein sollte, würden diese jedenfalls nicht vor einem Aufgabenentzug geschützt. Aus Art. 78 LV NRW i.V.m. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG ergebe sich keine Bestandsgarantie der Landschaftsverbände im

Sinne einer institutionellen Rechtssubjektsgarantie. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG enthalte für Gemeindeverbände keine Aufgabengarantie; die Aufgabenzuweisung obliege allein dem Gesetzgeber. Allerdings fordere das Bundesverfassungsgericht als Mindestgarantie, dass jedenfalls den Kreisen überhaupt irgendwelche Aufgaben als echte Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen würden. In diesem Sinne verblieben den Landschaftsverbänden auch nach Inkrafttreten des Zweiten Modernisierungsgesetzes Aufgaben, die zum Kernbereich landschaftsverbandlicher Selbstverwaltung gehörten.

Selbst wenn den Gemeindeverbänden ein über Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG hinausgehender Schutz vor gesetzlichem Aufgabenzug durch Art. 78 LV NRW eingeräumt würde, sei das Zweite Modernisierungsgesetz verfassungsgemäß. Der Schutz des Art. 78 Abs. 2 LV NRW erstrecke sich allein auf den eigenen "regional-örtlichen", nicht jedoch den übertragenen Aufgabenkreis der "überörtlichen" Aufgaben des Landes. Die durch das Zweite Modernisierungsgesetz entzogenen Aufgaben seien überörtliche und damit originär staatliche Aufgaben. Die Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen sei eine Bundesangelegenheit, die als "regional-örtliche" Aufgabe der Landschaftsverbände von vornherein ausscheide. Für die Bewilligung besonders zugewiesener Bundes- und Landesfördermittel ergebe sich der Charakter als Bundes- bzw. Landesaufgabe daraus, dass der Bund bzw. das Land Zuschussgeber sei. Auch die Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen sei eine (überörtliche) Landesangelegenheit. Entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch handele es sich bei Landesstraßen um Straßen, deren Verkehrsbedeutung überwiegend im Bereich des ganzen Landes liege. Die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen durch die Landschaftsverbände sei eine Fremdverwaltungsangelegenheit, weil sie von einer Aufgabenübertragung

durch die Kreise abhängen. Auch die Planung der Kreisstraßen sowie die Führung der Straßenverzeichnisse seien durch eine überörtliche Koordinierungsfunktion gekennzeichnet und stellen daher Landesaufgaben dar.

Selbst wenn man davon ausgehe, dass es sich bei den entzogenen Aufgaben um eigene Selbstverwaltungsangelegenheiten handle, sei der Aufgabenentzug verfassungsgemäß. Der Gesetzgeber habe keine sachwidrigen Zwecke verfolgt. Es liege auch keine eindeutig widerlegbare oder offensichtlich fehlerhafte Einschätzung hinsichtlich der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele vor. Die Beschwerdeführer seien auch im Gesetzgebungsverfahren angehört worden. Die späteren Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf seien bereits im Fragenkatalog der Anhörungen berücksichtigt und damit Gegenstand der Anhörung gewesen.

Der entschädigungslose Eigentumsübergang nach Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG verstoße nicht gegen die Selbstverwaltungsgarantie. Ob der Gesetzgeber des Vorbehalts in Art. 126 EGBGB im Falle der Rechts- oder Funktionsnachfolge überhaupt bedürfe, sei zweifelhaft. Soweit von der angegriffenen Regelung auch bewegliche Sachen erfasst würden, ergebe sich die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers aus einer Annexkompetenz. Die Entschädigungslosigkeit des Eigentumsübergangs begegne keinen Bedenken, weil das Eigentum den Landschaftsverbänden nicht zugestanden habe, um ihnen in ihrem eigenen Interesse Rechte zu verschaffen, sondern um sie zur Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe zu befähigen.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

I.

Die Beschwerdeführer sind nach § 52 VerfGHG befugt, Verfassungsbeschwerde zu erheben. Nach dieser Vorschrift können Gemeinden und Gemeindeverbände Verfassungsbeschwerde erheben mit der Behauptung, dass Landesrecht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze. Die Beschwerdeführer sind Gemeindeverbände im Sinne dieser Vorschrift.

§ 52 VerfGHG greift mit dem Begriff "Gemeindeverband" den identischen Begriff "Gemeindeverband" in Art. 78 Abs. 1 LV NRW auf. Nach dieser Vorschrift sind die Gemeinden und Gemeindeverbände Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Die Landesverfassung bestimmt den Begriff des Gemeindeverbandes nicht ausdrücklich. Er ist eine Sammelbezeichnung, die bereits in der Entstehungszeit der Landesverfassung unterschiedlich verwendet wurde und auch in der heutigen Gesetzessprache und Rechtswissenschaft nicht einheitlich gebraucht wird (vgl. BVerfGE 52, 95, 110 f.). Die konkrete Bedeutung des Begriffs muss daher aus dem Verfassungszusammenhang und mit Blick auf den Regelungszweck erschlossen werden.

1. Aus dem Wortsinn des Begriffs ergibt sich, dass ein Gemeindeverband ein Verbund von Gemeinden ist. Weitere Konkretisierungen erschließen sich aus dem Regelungszusammenhang. Die Landesverfassung erwähnt die Gemeindeverbände außer in der Bestimmung über die kommunale Selbstverwaltung (Art. 78

LV NRW) vor allem in ihrem ersten Teil über die Grundlagen des Landes. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV NRW bestimmt, dass sich das Land in Gemeinden und Gemeindeverbände gliedert. Der von der Gewaltenteilung handelnde Art. 3 LV NRW sieht in seinem Absatz 2 vor, dass die Verwaltung in den Händen der Landesregierung, der Gemeinden und Gemeindeverbände liegt. In diesen grundlegenden Bestimmungen werden Gemeindeverbände neben den Gemeinden zu Einrichtungen erhoben, die nach der Verfassung notwendig sind. Gemeinde und Gemeindeverband sind als Grundeinheiten der gebietlichen Gliederung des Landes institutionell garantiert (vgl. VerfGH NRW, OVGE 26, 270, 272).

Aus dieser grundlegenden verfassungsrechtlichen Funktion der Gemeindeverbände folgt, dass nur solche Körperschaften des öffentlichen Rechts Gemeindeverbände im Sinne der Landesverfassung sein können, die in größerem Umfang kommunale Aufgaben von einigem Gewicht als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Zweckverbände, die auf einzelne Aufgaben beschränkt sind, gehören hierzu nicht. Die den Landschaftsverbänden zugewiesenen Aufgaben (vgl. § 5 LVerbO) unterscheiden sich sowohl nach Umfang als auch Bedeutung von dem eng begrenzten Zuständigkeitsbereich kommunaler Zweckverbände.

2. Eine Allzuständigkeit (Universalität des Wirkungskreises) als konstituierendes Merkmal der Gemeindeverbände setzt die Landesverfassung nicht voraus. Verlangt wird weder die Kompetenz der Gemeindeverbände, im eigenen Wirkungskreis freiwillige Aufgaben zu übernehmen, noch eine generelle Aufgabenzuweisung, alle Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrzunehmen. Eine Allzuständigkeit in diesem Sinne ergibt sich auch nicht aus Art. 78 Abs. 2 LV NRW. Nach dieser Vorschrift sind die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze

nichts anderes vorschreiben. Diese Bestimmung erklärt Gemeinden und Gemeindeverbände zu den alleinigen zuständigen Verwaltungsträgern im kommunalen Bereich, ohne jedoch im Hinblick auf die unterschiedliche Funktion von Gemeinden und Gemeindeverbänden eine unterschiedliche Aufgabengarantie für Gemeinden und Gemeindeverbände auszuschließen (vgl. VerfGH NRW, OVGE 42, 270, 272 f.).

3. Der Begriff des Gemeindeverbandes, wie ihn die Landesverfassung verwendet, setzt auch keine unmittelbar vom Volk gewählte Vertretung voraus (anders für Niedersachsen bzw. Hessen: OVG Lüneburg, OVGE 26, 487, 494; HessStGH, DVBl. 1999, 1725, 1726 f.). Mit der kommunalen Dezentralisierung in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV NRW hat sich die Landesverfassung ebenso wie das Grundgesetz für eine auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute "gegliederte Demokratie" entschieden (vgl. von Unruh, DVBl. 1975, 1, 2; ders., in: von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., S. 99). Art. 78 Abs. 1 LV NRW konkretisiert diese politisch-demokratische Funktion der Selbstverwaltung, indem den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung "durch ihre gewählten Organe" garantiert wird. Diese Bestimmung setzt nicht voraus, dass in Gemeindeverbänden, die nicht Kreise sind, unmittelbar gewählte Volksvertretungen bestehen müssten. Ausreichend ist vielmehr auch eine mittelbare Wahl, wie sie die Landschaftsverbandsordnung (§ 2 LVerbO) vorsieht.

4. Art. 78 Abs. 1 LV NRW kennzeichnet die Gemeinden und Gemeindeverbände darüber hinaus als "Gebietskörperschaften" (vgl. VerfGH NRW, OVGE 26, 270, 272). Der Begriff "Gebietskörperschaft" wird nicht einheitlich verwendet. Verschiedentlich werden als Gebietskörperschaften nur solche Körperschaft-

ten des öffentlichen Rechts bezeichnet, bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz - mitunter in Verbindung mit dessen Dauer und der Staatsangehörigkeit - im Gebiet der Körperschaft ergibt; in Abgrenzung hierzu werden öffentlich-rechtliche Körperschaften, die nicht von den einzelnen Bewohnern eines Gebiets, sondern von juristischen Personen getragen werden, Bundkörperschaften genannt. Nach anderer Auffassung bezeichnet "Gebietskörperschaft" eine mit allerfassender örtlicher Zuständigkeit (Gebietshoheit) ausgestattete Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Begriff soll danach lediglich zum Ausdruck bringen, dass eine öffentlich-rechtliche Körperschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich Gebietshoheit ausübt (vgl. zum Meinungsstand Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., § 84 Rn. 24 und 27; Hoppe, Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, 1958, S. 26; von Unruh, in: von Münch [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1979, S. 103 und 147; BVerfGE 52, 95, 117 ff.; OVG Lüneburg, OVGE 26, 487, 495).

Art. 78 Abs. 1 LV NRW verwendet den Begriff "Gebietskörperschaft" in diesem letzteren, weniger systematischen Sinne. Im Verfassungsausschuss ist die Bezeichnung "Gebietskörperschaft" nicht in bewusster Unterscheidung zum Begriff "Bundkörperschaft" verwendet worden; der Begriff sollte Bundkörperschaften im beschriebenen Sinne nicht ausgrenzen. Die Verwendung der Bezeichnung "Gebietskörperschaft" sollte keine Vorentscheidung darüber sein, dass die bisherigen, als Bundkörperschaften organisierten Provinzialverbände nicht als "Gemeindeverbände" im Sinne des Art. 78 LV NRW anzusehen sein sollten (zur Entstehungsgeschichte unter 5.).

Diesem Begriffsinhalt genügen die Landschaftsverbände. Sie üben in ihren Gebietsgrenzen und bezogen auf ihren Aufgabenkreis Hoheitsgewalt aus.

5. Die Entstehungsgeschichte der Landesverfassung steht dieser Auslegung des Begriffs "Gemeindeverband" nicht entgegen. Zwar bestanden im Verfassungsausschuss zum Teil unklare Vorstellungen darüber, was unter dem Begriff "Gemeindeverband" zu verstehen sei (Verfassungsausschuss, 35. Sitzung am 27. Januar 1950, S. 154 ff.: missverständlicher Ausdruck). Den Beratungen zu dem letztlich abgelehnten Vorschlag, den heutigen Art. 78 Abs. 1 LV NRW (seinerzeit Art. 71 Abs. 1 des beratenen Entwurfs) um einen Satz 2 ("Gemeindeverbände sind auch die Landschaftsverbände für Nordrhein-Westfalen, deren Rechtsverhältnisse durch besonderes Gesetz geregelt werden.") zu ergänzen, ist aber zu entnehmen, dass die Landschaftsverbände nicht vom Begriff des Gemeindeverbandes ausgeschlossen sein sollten.

Vor dem Hintergrund der zur Entstehungszeit der Verfassung weitgehend offenen Debatte um Existenz und Aufgabenzuschnitt der Landschaftsverbände (vgl. Naunin, Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen, 1963, S. 38 ff.) war es ausdrückliches Ziel des Verfassungsgebers, den einfachen Gesetzgeber angesichts der geplanten Verwaltungsreform nicht in Bezug auf die Provinzial- bzw. Landschaftsverbände zu präjudizieren. Die Ergänzung des Art. 78 Abs. 1 LV NRW um den Satz 2 wurde zum einen deshalb abgelehnt, weil die im Plural gefasste Formulierung "Landschaftsverbände" eine Festlegung auf mindestens zwei Landschaftsverbände bedeutet hätte, der Gesetzgeber aber frei sein sollte, auch lediglich einen einzigen, auf das gesamte Land bezogenen Kommunalverband zu schaffen (vgl. Vorsitzender Abgeordneter

Jacobi [SPD] und Abgeordneter Scholtissek [CDU], Verfassungsausschuss, 62. Sitzung am 27. Mai 1950, S. 770 D und 771 A). Zum anderen sollte der Gesetzgeber zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet sein, Landschaftsverbände zu schaffen. Die ablehnende Haltung gegenüber einer "Verbriefung" der "Frage der Landschaftsverbände" in der Verfassung bedeutete jedoch nicht, dass die Provinzial- bzw. Landschaftsverbände von der Formulierung "Gemeindeverbände" nicht erfasst sein sollten (vgl. Abgeordneter Altenhain [FDP], a.a.O., S. 771 B; Abgeordneter Klingelmöller [KPD], a.a.O., S. 771 C; Abgeordneter Jacobi [SPD], a.a.O., S. 771 C und D). Hiermit übereinstimmend wurden auch in den Beratungen zu anderen landesverfassungsrechtlichen Vorschriften die Gemeindeverbände mit den Landschaftsverbänden ausdrücklich in Verbindung gebracht (vgl. Ministerialrat Vogels, a.a.O., 35. Sitzung am 27. Januar 1950, S. 155 A und 156 A).

II.

Die Verfassungsbeschwerden sind auch im Übrigen zulässig.

Sie sind rechtzeitig, nämlich vor Ablauf der Jahresfrist des § 52 Abs. 2 VerfGHG eingelegt worden.

Die Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. An der Gegenwartigkeit der Beschwer fehlt es nicht deshalb, weil die Verfassungsbeschwerden vor dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen des Zweiten Modernisierungsgesetzes am 1. Januar 2001 erhoben worden sind. Die Auswirkungen der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Regelungen auf die Beschwerdeführer waren bereits bei Verkündung des Zweiten Modernisierungsge-

setzes hinreichend absehbar und zwangen die Beschwerdeführer schon vor Inkrafttreten der Regelungen zu organisatorischen, vertragsrechtlichen und finanziellen Dispositionen (vgl. BVerfGE 38, 326, 335 f.; BVerfGE 48, 64, 80; BVerfGE 74, 297, 319 f.; ferner BVerfGE 18, 1, 11).

C.

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet.

I.

Die Übertragung der bislang von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben des Straßenwesens auf das Land gemäß Art. 3 § 1 und Art. 4 2. ModernG verstößt nicht gegen Art. 78 LV NRW.

Die den Landschaftsverbänden gemäß § 5 Abs. 1 Buchst. b LVerbO a.F. zugewiesenen Aufgaben im Bereich des Straßenwesens sind keine Angelegenheiten der Landschaftsverbände, die nach Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) gegen eine Aufgabenübertragung auf das Land geschützt sind. Der Gesetzgeber konnte diese Aufgaben den Landschaftsverbänden entziehen, ohne insoweit Beschränkungen aus Art. 78 LV NRW zu unterliegen.

1. Der Verfassungsgerichtshof kann offen lassen, ob die Landschaftsverbände durch Art. 78 LV NRW überhaupt gegen einen Aufgabenentzug geschützt sind. Jedenfalls bezieht sich ein etwa durch Art. 78 LV NRW - wie auch immer - geschützter Aufgabenbereich nach Herkunft und Intention der kommunalen

Selbstverwaltungsgarantie nur auf kommunale Angelegenheiten (vgl. VerfGH, OVGE 42, 270, 273 im Anschluss an BVerfGE 79, 127, 152). Kommunale Angelegenheiten sind solche Aufgaben, die in den örtlichen Gemeinschaften wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben und den Einwohnern der Gemeinden, Städte und Kreise gerade als solchen gemeinsam sind (vgl. BVerfGE 52, 95, 120; BVerfGE 79, 127, 151 f.; VerfGH, OVGE 42, 270, 272 f.). Kommunale Angelegenheiten der Landschaftsverbände sind Aufgaben, die kommunalen Ursprungs sind, aber weder von Gemeinden noch von Kreisen je für sich, sondern gemeinsam wahrgenommen werden.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer gehören zu den von Art. 78 LV NRW erfassten Angelegenheiten nicht alle durch Gesetz übertragenen Aufgaben, auch wenn sie in Selbstverwaltung wahrgenommen werden. Gegenstand der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) sind vielmehr - jedenfalls soweit deren Entzug in Rede steht - nur Aufgaben mit örtlichem Bezug. Abgrenzungskriterium ist mithin der Inhalt der Aufgabe, nicht die Art der Aufgabenwahrnehmung. Die selbstverantwortliche Aufgabenerfüllung ist nicht (tatbestandliche) Voraussetzung, sondern Rechtsfolge der Selbstverwaltungsgarantie. Übertragene, der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände anvertraute Aufgaben werden durch den Übertragungsakt nicht zu eigenen (kommunalen) Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaften, die gegebenenfalls verfassungsrechtlich vor einem Entzug geschützt sind. Es greift daher zu kurz, aus der eigenverantwortlichen Wahrnehmung einer Aufgabe rückzuschließen, es handele sich zwangsläufig um eine "typische", "eigene" kommunale Aufgabe der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft.

Eine Aufgabe fällt auch nicht allein deshalb unter den Schutzbereich des Art. 78 LV NRW, weil sie über einen langen Zeitraum beanstandungsfrei von der Selbstverwaltungskörperschaft wahrgenommen worden ist. Zwar ist die historische Entwicklung mit zu berücksichtigen. Allein die zuverlässige Aufgabenwahrnehmung über einen längeren Zeitraum wandelt aber eine staatliche Aufgabe nicht in eine kommunale um. Dass die Aufgabe den Selbstverwaltungsträger nicht überfordert und von ihm ordentlich wahrgenommen wird, ist Voraussetzung zur Erfüllung nicht nur kommunaler, sondern auch staatlicher Aufgaben. Anderenfalls darf eine staatliche Aufgabe nicht übertragen werden.

Bei der Einschätzung einer Aufgabe als kommunale Angelegenheit kommt dem Gesetzgeber ein Spielraum zu. Der Verfassungsgerichtshof hat im Streitfall nur zu prüfen, ob die gesetzgeberische Einschätzung der örtlichen Wurzeln und Bezüge einer Aufgabe vertretbar ist. Erweist sich eine bestimmte Aufgabe nach der vertretbaren Entscheidung des Gesetzgebers nicht (mehr) als kommunale Angelegenheit, so unterfällt sie nicht dem Gewährleistungsbereich des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW bzw. Art. 28 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 79, 127, 153 f.; VerfGH NRW, OVGE 42, 270, 273).

Die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Vertretbarkeit beschränkt sich nicht auf die vom Gesetzgeber angestellten - und gegebenenfalls in den Gesetzesmaterialien dokumentierten - Überlegungen. Die Vertretbarkeit kann sich vielmehr auch aus objektiven Gründen ergeben (VerfGH NRW, OVGE 42, 270, 276).

2. Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die angegriffene Aufgabenübertragung in Art. 3 und 4 2.ModernG verfassungsgemäß.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, die hier in Rede stehenden Aufgaben seien keine kommunalen Angelegenheiten der Landschaftsverbände, ist vertretbar.

a) Die Beschwerdeführer stellen zu Recht nicht in Frage, dass die im Auftrag des Landes durchgeführte Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs eine staatliche Aufgabe ist und nicht in den Gewährleistungsbereich des Art. 78 LV NRW fällt (vgl. Art. 90 Abs. 2 GG).

b) Die gesetzgeberische Entscheidung, die Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen dem Land als Aufgabe zuzuordnen, ist nicht zu beanstanden. Es ist vertretbar, dass der Gesetzgeber diese Aufgabe nicht als kommunale, sondern als eine des Landes qualifiziert.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Angelegenheiten keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis bilden (vgl. BVerfGE 79, 127, 152). Nach der Einschätzung des Landesgesetzgebers hängt der Aufgabencharakter des Straßenwesens von vielfältigen technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Zusammenhängen ab. Mit wachsender Verkehrsdichte erfordert das Straßenwesen eine zusammenfassende Betrachtung und Behandlung im nationalen und übernationalen Raum. Der Straßenbau muss mit den Möglichkeiten und Notwendigkeiten anderer Verkehrsmittel koordiniert und in ein Gesamtverkehrskonzept eingepasst werden. Das Straßenwesen ist so zunehmend integraler Bestandteil der Entwicklungsplanung geworden. Wirtschafts- und Siedlungspolitik, Natur- und Landschaftsschutz sowie Fremdenverkehrspolitik sind mit dem Straßenbau eng verknüpft. Die mehrfunktionale Bedeu-

tung des Straßenwesens findet ihren Ausdruck in der historischen Entwicklung des Straßenwesens und ihres Aufgabencharakters.

Im 19. Jahrhundert bestand zunächst eine enge Beziehung des Straßenwesens zu den Gesamtinteressen und Aufgaben des Landes. Der Bau sogenannter chaussierter Kunststraßen war seit der napoleonischen Zeit bis 1875 ausschließlich Sache des Staates. Die Aufgabe des Straßenbaus ist den Provinzialverbänden erst durch die Dotationsgesetzgebung 1873/75 (vgl. § 18 des "Gesetzes betreffend die Ausführung der §§ 5 und 6 des Gesetzes vom 30. April 1873 wegen der Dotation der Provinzial- und Kreisverbände" vom 8. Juli 1875, Preußische Gesetzessammlung 1875, S. 497 ff.) übertragen worden. Maßgeblich dafür war nicht zuletzt die seinerzeit sinkende Bedeutung der Straßen angesichts des Ausbaus des Eisenbahnnetzes, mit dessen Entwicklung die Chausseen ihre frühere Bedeutung als große Adern des durchgehenden Verkehrs immer mehr verloren und in die Reihe der mehr lokalen Verkehrsmittel zurücktraten (so die Gesetzesbegründung, Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1875, Nr. 28, zitiert nach Naunin, Wiederaufbau in Westfalen 1945 bis 1951, S. 164). Durch den Kraftfahrzeugverkehr im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts gewannen die Straßen indes den überregionalen Charakter zurück. Schon das "Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung" vom 26. März 1934 (RGBl. I S. 243) klassifizierte die Straßen in Reichsstraßen sowie Landstraßen I. und II. Ordnung.

Nach 1945 war lange Zeit umstritten, ob die Aufgabe des Straßenwesens den Landschaftsverbänden zugewiesen werden sollte. Die Begründung des Regierungsentwurfs einer Landschaftsverbandsordnung vom 15. Februar 1951 (Landtags-Drucksache, 2.

Wahlperiode, Nr. 214) führte aus, dass manche der den Landschaftsverbänden übertragenen Aufgaben, wie z.B. das weite Gebiet der Wohlfahrtspflege, sich eng mit den Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung berührten, während die Aufgaben des Straßenwesens zu den Gesamtinteressen des Landes in enger Beziehung stünden.

Spätestens mit der Neubenennung der Straßengruppen als "Landstraßen" (früher: Landstraßen I. Ordnung) und "Kreisstraßen" (früher: Landstraßen II. Ordnung) durch das am 1. Januar 1962 in Kraft getretene Straßengesetz des Landes NRW vom 28. November 1961 (GV NRW S. 3065) - LStrG 1961 - wurde klar gestellt, dass Landstraßen solche Straßen sind, deren Verkehrsbedeutung überwiegend im Bereich des ganzen Landes liegt (vgl. Golz, Der Landkreis 1962, 122, 123; Fritsch, Straßengesetz des Landes NRW, 1962, § 3 Anm. 3). § 3 Abs. 2 LStrG 1961 qualifizierte Landstraßen als Straßen, die hintereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz für den durchgehenden Verkehr im Land bilden.

In der Neufassung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes NRW von 1983 (Bekanntmachung vom 1. August 1983, GV NRW S. 306) wurde der Begriff "Landstraßen" durch den Begriff "Landesstraßen" ersetzt. Diese Änderung lehnte sich an die Bezeichnung "Bundesstraßen" an und entspricht dem in den Straßengesetzen der anderen Flächenländer (mit Ausnahme von Bayern: "Staatsstraßen") verwendeten Begriff zur Kennzeichnung der Straßen des Landes (vgl. Fickert, Straßenrecht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 1989, § 3 StrWG Rn. 9).

Damit trat zugleich der Straßenbau als strukturwirksames Mittel der Landesentwicklung in den Vordergrund. Mit der Neuregelung 1983 betonte der Gesetzgeber die "überörtliche" Ver-

kehrsbedeutung der Landesstraßen stärker dahingehend, dass ihnen mindestens regionale Verkehrsbedeutung zukommen muss. Diese Begriffsbildung nimmt Bezug auf die Regelung zur Straßenplanung in § 28 Abs. 2 Buchst. a Landesentwicklungsprogramm. Danach ist das Grundnetz, das aus leistungsfähigen Straßen für den großräumigen, überregionalen und regionalen Verkehr bestehen soll, auf Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungssachsen auszurichten. Vom Grundsatz her sind die Bundesfernstraßen dem weiträumigen Verkehr (vgl. § 1 Abs. 1 FStrG) und Landesstraßen mindestens dem "regionalen" Verkehr zu dienen bestimmt (vgl. Fickert, a.a.O., § 3 Rn. 15). Dieser Regelungszusammenhang verdeutlicht die nach der Beurteilung des Gesetzgebers zentrale Funktion der Landesstraßen für die Landesplanung und -entwicklung.

Die sich daraus ergebende Einschätzung des Gesetzgebers, dass es sich bei den Landesstraßen bereits vor der Aufgabenübertragung durch das Zweite Modernisierungsgesetz um eine Aufgabe des Landes ohne spezifische kommunale Bezüge handelte, hält sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und ist nicht zu beanstanden. Die Aufgabe der Planung, Verwaltung und Unterhaltung der Landesstraßen fällt damit aus dem Gewährleistungsbereich des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW heraus (im Ergebnis ebenso OVG NRW, Urteil vom 9. Juni 1978 - XI A 319/77 -, Urteilsabdruck, S. 12). Dementsprechend kommt es auf die von den Beschwerdeführern in den Vordergrund ihrer Argumentation gestellte Frage nach dem Vorliegen von Gründen des öffentlichen Wohls für den Aufgabenentzug nicht an.

c) Die Unterhaltung und Verwaltung der Kreisstraßen gehörte schon vor Inkrafttreten des Zweiten Modernisierungsgesetzes nicht zu den von Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW erfassten Ange-

legenheiten der Beschwerdeführer. Sie war und ist eine kommunale Angelegenheit, die von den Kreisen wahrgenommen wird. Soweit die Landschaftsverbände diese Aufgabe anstelle der Kreise wahrnehmen konnten, beruhte die Aufgabenerfüllung auf einer ausdrücklichen Übertragung dieser Aufgabe durch den jeweiligen Kreis (§ 56 Abs. 4 StrWG NRW a.F.). Die Landschaftsverbände handelten dabei nicht aus eigener Zuständigkeit, sondern kraft Mandats (vgl. Wagener, Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, 1967, § 5 LVerbO Rn. 13). Im Falle der Aufgabenübertragung blieben die Rechte der Kreise als Straßenbaulastträger unberührt; sie hatten den Landschaftsverbänden die entstehenden Kosten zu ersetzen (§ 56 Abs. 4 StrWG NRW). Mit der Mandatierung des Landschaftsverbandes änderte sich nicht die Zuordnung der Aufgabe zu den Kreisen.

d) Auch die Planfeststellung von (Landes-, Kreis- und Gemeinde-) Straßen gehört nicht zu den kommunalen Angelegenheiten der Beschwerdeführer i.S. des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW. Als besondere Ausprägung der staatlichen Anlagenzulassung ist die Planfeststellung eine grundsätzlich staatliche Aufgabe (vgl. Steinberg, Fachplanung, 2. Aufl. 1993, S. 18 f.; Gaentzsch, in: Festschrift für Sandler, 1991, S. 403, 412). Zweck der Planfeststellung ist es, das vom Vorhabenträger geplante Vorhaben auf seine Vereinbarkeit mit den von ihm berührten öffentlichen und privaten Belangen zu prüfen und unter Beachtung des Grundsatzes der Problembewältigung sowohl über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der Ausführung des Vorhabens - ggf. unter Änderung des Plans und mit Festsetzung von Auflagen - zu entscheiden als auch die der Verwirklichung der festgestellten Planung entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Belange zu berücksichtigen (vgl. Kodal/Krämer, Straßenrecht, 5. Auflage 1995, S. 945).

e) Auch die Einschätzung des Gesetzgebers, die Führung der Straßenverzeichnisse für die Landesstraßen und Kreisstraßen sei keine kommunale Aufgabe der Landschaftsverbände, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Straßenverzeichnisse sind amtliche Übersichten über den Bestand und die Rechtsverhältnisse öffentlicher Straßen. Die Führung von Straßenverzeichnissen steht im engen Zusammenhang mit der Einteilung der Straßen, weshalb die Straßengesetze anderer Länder beide Punkte in einer Vorschrift geregelt haben.

Die Bestimmung der Straßennummern für Landes- und Kreisstraßen ist wegen der erforderlichen landeseinheitlichen Koordination und Vergabe eine Landesaufgabe (vgl. dazu auch § 1 Abs. 5 Satz 2 FStrG, wonach der Bundesminister für Verkehr die "Nummerung" und Bezeichnung der Bundesfernstraßen bestimmt). Das für das Straßenwesen zuständige Ministerium bestimmte daher gemäß § 4 Abs. 2 LStrG 1961 die Straßennummern für Landesstraßen, seit 1983 auch die Straßennummern für Kreisstraßen (§ 4 Abs. 2 StrWG NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. August 1983, GV NRW S. 306). Erst durch Gesetz vom 2. Mai 1995 (GV NRW S. 384) ist die "Nummerung" der Kreisstraßen auf die Landschaftsverbände übertragen worden. Durch Art. 3 2.ModernG hat der Gesetzgeber diese Landesaufgabe auf das Land rückübertragen.

f) Der Gesetzgeber war durch Art. 78 LV NRW auch nicht gehindert, die Bewilligungsentscheidung über Bundes- und Landeszuwendungen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs von den Landschaftsverbänden auf das Land rückzuübertragen. Seine Beurteilung, bei dieser Aufgabe handele es sich nicht um eine kommunale Angelegenheit, ist nicht zu beanstanden. Es gehört zur Zuständigkeit

des jeweiligen Zuwendungsgebers, über die Verteilung der Mittel zu bestimmen bzw. die Entscheidung darüber gegebenenfalls auf andere Körperschaften zu übertragen. Ob die Landschaftsverbände diese Aufgabe vor der Rückübertragung auf das Land in Selbstverwaltung wahrgenommen haben, ist insoweit nicht entscheidend.

3. Einen weitergehenden Schutz können die Beschwerdeführer auch nicht aus dem Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens beanspruchen. Das aus Art. 78 LV NRW abzuleitende Gebot gemeindefreundlichen Verhaltens (vgl. Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 49 ff.; Stern, Staatsrecht, Band I, 2. Aufl. 1984, § 12 II 5; ferner OVG NRW, OVGE 19, 192, 198 f.) ist - wie das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens - akzessorischer Natur und begründet für sich allein keine selbständigen (Handlungs-, Unterlassungs-, Duldungs-)Pflichten des Landes (vgl. BVerfGE 95, 250, 266; zuletzt BVerfG, DVBl. 2001, 636, 637). Nur innerhalb einer anderweitig rechtlich begründeten selbständigen Rechtspflicht kann der Grundsatz vom gemeindefreundlichen Verhalten Bedeutung gewinnen, indem er diese anderen Rechte und Pflichten moderiert, variiert oder durch Nebenpflichten ergänzt (vgl. BVerfGE 42, 103, 117; zuletzt BVerfG, DVBl. 2001, 636, 637; Stern, a.a.O.; Schmidt-Aßmann, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1999, S. 1, 25). Da die den Beschwerdeführern entzogenen Aufgaben nicht dem Schutz des Art. 78 LV NRW unterfallen, steht auch die generelle Rücksichtnahmepflicht des Landes gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden einem Aufgabenentzug nicht entgegen. Die Beschwerdeführer genießen insoweit auch keinen Vertrauensschutz, dass staatliche Aufgaben auf Dauer von ihnen wahrgenommen werden.

Ob und inwieweit aus dem Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens ein Recht der Beschwerdeführer auf Anhörung im Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Modernisierungsgesetz folgt, kann dahinstehen. Denn jedenfalls sind die Beschwerdeführer zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung ausführlich angehört worden. Eine weitergehende Pflicht zur Anhörung der Beschwerdeführer zu späteren Änderungen des Gesetzentwurfs bestand schon deshalb nicht, weil die Änderungen nicht den Aufgabenentzug zu Lasten der Beschwerdeführer, sondern Organisationsfragen in der Landesverwaltung betrafen.

II.

Die den Beschwerdeführern gewährleistete Selbstverwaltungsgarantie (Art. 78 LV NRW) wird auch nicht dadurch verletzt, dass das der Landesstraßenbauverwaltung dienende Vermögen nach Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG entschädigungslos von den Beschwerdeführern auf das Land übergegangen ist und in diesem Gesetz kein Ausgleich solcher Schulden vorgesehen ist, die nach dem Vortrag der Beschwerdeführer durch die Wahrnehmung der Aufgabe "Straßenbau" bei ihnen entstanden sind.

1. Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet den Landschaftsverbänden als Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung mit der Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Dabei reicht die organisatorische Autonomie der Landschaftsverbände weiter als die inhaltliche. Das Recht zur Organisation der Landschaftsverbandsverwaltung einschließlich der Finanzhoheit besteht für die gesamte Verwaltung (vgl. BVerfGE 83, 363, 382; BVerfGE 91, 228, 236, 245; BVerfG, NVwZ 1999, 520).

Die Organisationshoheit umfasst die Befugnis der Landschaftsverbände, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen, ihren Handlungsapparat selbst zu organisieren einschließlich der Ausstattung ihrer Organe mit sachlichen und personellen Mitteln (vgl. BVerfGE 91, 228, 236; Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1992, S. 44 f.; Löwer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 1995, Art. 28 Rn. 70; Schink, Rechtsnachfolge bei Zuständigkeitsveränderungen in der öffentlichen Verwaltung, 1984, S. 224 f.).

Die Finanzhoheit sichert die Befugnis, die Einnahme- und Ausgabewirtschaft einschließlich der Haushaltsführung eigenverantwortlich zu regeln (vgl. VerfGH NRW, OVGE 36, 314, 316; VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 426, 427). Sie garantiert allerdings nur, dass den Gemeindeverbänden das eigene Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben nicht aus der Hand genommen wird. Zum eigenverantwortlichen kommunalen Wirtschaften gehört es, dass die Gemeindeverbände ihr Vermögen selbständig verwalten und auch wirtschaftlich nutzen können. Daraus folgt aber kein Schutz einzelner vermögenswerter Rechtspositionen. Einen so weit gehenden Schutz könnte allein das Eigentumsgrundrecht (Art. 4 Abs. 1 LV NRW i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) gewähren, das den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften jedoch nicht zur Seite steht (vgl. BVerfG, NVwZ 1999, 520, 521).

Das Recht der Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert (Art. 78 Abs. 2 LV NRW, Art. 28 Abs. 2 GG). In den Bereich der Selbstverwaltung kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden. Derartigen Eingriffen sind Grenzen gesetzt. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten

und haben außerhalb des Kernbereichs das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot zu beachten (VerfGH NRW, NWVB1. 1995, 373 m.w.N.; VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 305 f. = NWVB1. 1997, 333, 337).

2. Der entschädigungslose Übergang des Eigentums an den Landesstraßen und des sonstigen der Landesstraßenbauverwaltung dienenden, im Eigentum der Landschaftsverbände stehenden Vermögens gemäß Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG verstößt nicht gegen die Organisations- und Finanzhoheit.

a) Der Kernbereich der Organisations- und Finanzhoheit wird nicht angetastet. Den Landschaftsverbänden wird lediglich im Rahmen eines gesetzlich angeordneten Aufgabenübergangs in beschränktem Umfang Vermögen entzogen, das diesen Aufgaben gedient hat. Die Befugnis der Landschaftsverbände zur organisatorischen Regelung ihrer Angelegenheiten und zur eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabewirtschaft im Übrigen bleibt unberührt. Die organisatorischen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Landschaftsverbände werden nicht erstickt.

b) Der entschädigungslose Vermögensentzug verstößt auch außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltung nicht gegen Art. 78 Abs. 1 LV NRW. Die angegriffene Vermögensübertragung greift nicht unverhältnismäßig oder willkürlich in die Organisations- und Finanzhoheit der Landschaftsverbände ein.

aa) Der in Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG geregelte Vermögensübergang von den Landschaftsverbänden auf das Land erfasst lediglich die unmittelbar und ausschließlich der Landesstraßenbauverwaltung dienenden Vermögensgegenstände.

Nach dem Wortlaut der angegriffenen Vorschrift erstreckt sich der Vermögensübergang nicht auf Vermögensgegenstände, die auch anderen Verwaltungszwecken dienen (so genannte Mischnutzungen). Der Wortlaut der Regelung enthält keine einschränkenden Zusätze wie "die ... überwiegend ... dienen" (vgl. z.B. Art. 134 Abs. 2 GG; § 10 des Gesetzes über den deutschen Wetterdienst; §§ 2, 3 Reichsvermögens-Gesetz; Art. 21, 22 EV). Zudem fehlen Vorschriften über eine Auseinandersetzung der betroffenen Körperschaften bei für unterschiedliche Zwecke genutzten Gegenständen (vgl. etwa § 18 Abs. 1 GO NRW). Dass der Gesetzgeber nur die ausschließlich der Straßenbauverwaltung dienenden Gegenstände erfassen wollte, verdeutlicht die Entstehungsgeschichte der Norm. Dem Gesetzgeber erschien es interessengerecht, das der Straßenbauverwaltung dienende Vermögen (z.B. Landesstraßenbauämter, mobile Gerätschaften) und die Nebenanlagen (z.B. Straßenmeistereien) deshalb auf das Land zu übertragen, weil sie "keinem über die Erfüllung dieser Aufgaben hinausgehenden Zweck dienen" (Landtags-Drucksache 12/4320, S. 132). Vermögen, das auch anderen Zwecken als dem Straßenbau dient, soll den Landschaftsverbänden nicht entzogen werden. Dieses Normverständnis trägt auch dem Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung. Unberührt von der Regelung bleiben Vereinbarungen zwischen den Beschwerdeführern und dem Land über gemischt genutzte Vermögensgegenstände.

bb) Der entschädigungslose Vermögensübergang nach Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG beruht auf sachgerechten Erwägungen und ist nicht unverhältnismäßig. Zwar existiert kein allgemeiner (ungeschriebener) Rechtsgrundsatz, dass mit dem Übergang einer Verwaltungsaufgabe auch das zugehörige Verwaltungsvermögen unentgeltlich übergeht (vgl. zuletzt J. Dietlein, Nachfolge im öffentlichen Recht, 1999, S. 499 ff., insbesondere

524 ff. m.w.N.). Der entschädigungslose, aufgabenakzessorische Übergang von Verwaltungsvermögen hat allerdings eine lange Tradition (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmter Gegenstände vom 25. Mai 1873 [RGBl. S. 113]; §§ 2, 3 Reichsvermögen-Gesetz; Art. 134 Abs. 2, 135 Abs. 2 GG; § 10 des Gesetzes über den deutschen Wetterdienst; § 6 Abs. 1 FStrG; § 10 Abs. 1 und 5 LStrG NRW; Art. 21, 22 Einigungsvertrag). Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, jeweils eine sachgerechte und angemessene Regelung zu finden (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1976, 589, 622, 623).

Die aufgabenorientierte Zuordnung des Verwaltungsvermögens ermöglicht dem neuen Aufgabenträger, die übertragene Aufgabe in geeigneter Form wahrzunehmen. Auf die Erfüllung der den Landschaftsverbänden verbliebenen Aufgaben wirkt sich der Vermögensentzug nicht aus. Vermögenswerte, die Hoheitsträgern zur Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben dienen, stehen ihnen nicht um der Begründung eigener Rechte willen zu, sondern um sie zur Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben zu befähigen. Das einer besonderen Zweckbindung unterliegende Verwaltungsvermögen ist für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften nicht wegen seines Vermögenswertes, sondern allein im Hinblick auf die zu erledigende Sachaufgabe von Bedeutung (vgl. Schink, a.a.O., S. 225 f.).

3. Art. 3 § 2 2.ModernG verstößt auch nicht deshalb gegen das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführer, weil in dem angegriffenen Gesetz kein Ausgleich derjenigen Schulden vorgesehen ist, die nach dem Vortrag der Beschwerdeführer durch die Wahrnehmung der Aufgabe "Straßenbau" bei ihnen entstanden sind. Das Zweite Modernisierungsgesetz schließt allerdings

eine Schuldenübernahme durch das Land auch nicht aus; es lässt diese Frage vielmehr offen.

Etwaige aus der Erfüllung der Aufgabe "Straßenwesen" resultierende Defizite beruhen nicht auf dem durch Art. 3 2. ModernG bewirkten Aufgaben- und Vermögensentzug, sondern sind Folge der früheren Übertragung der Aufgabe auf die Landschaftsverbände. Verfassungsrechtlicher Maßstab ist insoweit Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Nach dieser Vorschrift kann das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Diese Verfassungsdirektive dient der finanziellen Sicherung der in Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung. Ihr Sinn besteht darin, den kommunalen Gebietskörperschaften die finanzielle Grundlage für eine ausreichende, eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zu erhalten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können ihre Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis nur erfüllen, wenn sie über die notwendigen Finanzmittel verfügen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, Kosten im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LV NRW - sei es im Rahmen des Aufgabenübertragungsgesetzes, sei es im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes - gesondert abzugelten. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist verfassungsrechtlich eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben nur als Gesamtvolumen gewährleistet (VerfGH NRW, OVGE 38, 301, 305 m.w.N.; VerfGH NRW, NWVB1. 1993, 7, 11 f.; VerfGH NRW, OVGE 46, 262, 266 = NWVB1. 1997, 129, 130).

Etwas anderes ergibt sich nicht dann, wenn der Gesetzgeber die Aufgabenübertragung rückgängig macht. Die (Rück-)Übertragung der öffentlichen Aufgabe "Straßenwesen" von den Landschaftsverbänden auf das Land beendet nicht die Verpflichtung des Landes aus Art. 78 Abs. 3 LV NRW, solchen Kosten, die anlässlich der früheren Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Landschaftsverbände entstanden sind, entweder im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes oder durch gesonderte Kostenregelungen Rechnung zu tragen. Diese Pflicht erlischt nicht mit der (Rück-)Übertragung der Aufgabe auf das Land. Das Land ist sich dieser Verpflichtung - ausweislich der Regierungsbegründung zum Zweiten Modernisierungsgesetz (Landtags-Drucksache 12/4320, S. 130) - auch bewusst.

Den Beschwerdeführern steht im Zusammenhang mit der Aufgabenerückübertragung kein über die abschließende Regelung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW hinausgehender Ausgleichs- oder Entschädigungsanspruch hinsichtlich nicht gedeckter aufgabenbezogener Kosten zu. Vielmehr können sie "nur" nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW eine - hier nicht streitgegenständliche - angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben als Gesamtvolumen beanspruchen.

4. Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG verletzt auch nicht aus formellen Gründen das Recht der Beschwerdeführer auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW.

a) Die Rüge der Beschwerdeführer, die in Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG geregelte Nachfolge in Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, sowie der gesetzliche Eigentumsübergang an beweglichem Verwaltungsvermögen verstie-

ßen gegen die dem Bund zustehende Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), hat der Verfassungsgerichtshof hier nicht zu prüfen. Zwar zieht der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde auch solche Verfassungsbestimmungen und Verfassungsgrundsätze als Prüfungsmaßstab heran, die nach ihrem Inhalt das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind (VerfGH NRW, OVGE 39, 292, 293; VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 306 f. und 310 = NWVBl. 1997, 333, 337 und 338; BVerfGE 56, 298, 310; BVerfGE 91, 228, 244 m.w.N.; M. Dietlein, NWVBl. 1992, 1 ff.; Bertrams, in: Festschrift für Hoppe, 2000, S. 975, 994). Jedoch muss es sich um Bestimmungen der Landesverfassung handeln.

b) Ob ausnahmsweise dann eine Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie vorliegt, wenn ein nordrhein-westfälischer Normgeber Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis schafft und dieser Widerspruch zum Bundesrecht auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (vgl. BayVerfGH, NVwZ 1993, 163f.), kann offen bleiben. Ein solcher Fall ist hier nicht gegeben. Vielmehr spricht viel dafür, dass dem Landesgesetzgeber nach Art. 70 GG die Gesetzgebungskompetenz für den in Art. 3 § 2 Satz 2 2.ModernG geregelten Übergang des beweglichen Verwaltungsvermögens von den Landschaftsverbänden auf das Land sowie für die sonstige Nachfolge in zivilrechtliche Rechte und Pflichten zusteht, weil die angegriffene Regelung in den den Ländern zustehenden Kompetenzbereich des kommunalen Organisationsrechts, nicht in den Kompetenztitel des bürgerlichen Rechts (Art. 74 Nr. 1 GG) fällt (vgl. Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 25 ff.; Bethge, BayVBl. 1978, 659 ff.; Schieder/Simmon, BayVBl. 1978, 14 ff.; Kulartz, Kommu-

nale Gebietsreform und Energieversorgung, 1982, S. 54 ff.; J. Dietlein, *Nachfolge im öffentlichen Recht*, 1999, S. 491 ff.; im Ergebnis auch KG, VIZ 1996, 171; a.A. Bettermann, *Die Auswirkungen der Gebietsreform auf die Verträge der Kommunen mit Energieversorgungsunternehmen*, 1977, S. 19 ff.; Renck, BayVBl. 1978, 12, 13; Heydt, DVBl. 1965, 509 ff.).

III.

Auch die sonstigen angegriffenen Regelungen des Zweiten Modernisierungsgesetzes sind verfassungsgemäß.

1. Art. 28 § 1 Abs. 3 2.ModernG, der die Entscheidungszuständigkeit bei fehlender Einigung über die zu übernehmenden Bediensteten regelt, ist mit Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW vereinbar.

Zu dem von Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände gehört auch die Personalhoheit (vgl. VerfGH NRW, OVGE 9, 74; VerfGH NRW, OVGE 10, 282, 284; BVerfGE 8, 332, 359; BVerfGE 17, 172, 181 f.; BVerfGE 91, 228, 245). Sie umfasst vor allem die Befugnis, die Bediensteten auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Auch die Personalhoheit ist nicht absolut geschützt, sondern unterliegt der Formung durch den Gesetzgeber, der dabei freilich seinerseits - entsprechend den Anforderungen für die Entziehung von Aufgaben oder für die Vorgabe organisationsrechtlicher Regelungen - durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich gebunden ist (VerfGH NRW, OVGE 10, 282, 286; BVerfGE 17, 172, 182; BVerfGE 91, 228, 245; Saarl. VerfGH, NVwZ-RR 1995, 153, 154).

Gewisse Beeinträchtigungen der Personalhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände sind herkömmlich. Insbesondere sind gesetzliche Regelungen, die bei Umbildung von Körperschaften oder Zuständigkeitsänderungen eine Körperschaft zur Übernahme von Beamten verpflichten, mit Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) vereinbar, wenn die Verpflichtung zur Übernahme von Bediensteten verknüpft ist mit einem Zuwachs von Verwaltungsaufgaben (vgl. BVerfGE 17, 172, 182 ff., 185 ff.; BVerwG, Buchholz 415.1 Allg. Kommunalrecht Nr. 33). Entsprechendes gilt für den Entzug von Aufgaben.

Auch Art. 28 § 1 Abs. 3 2.ModernG ist verfassungsgemäß. Nach dieser Vorschrift trifft bei fehlender Einigung der beteiligten Körperschaften über die zu übernehmenden Bediensteten entweder die am Sitz des jeweiligen Landschaftsverbandes bestehende Bezirksregierung (bei der Aufgabenverlagerung auf die Kreise und kreisfreien Städte) oder (in den übrigen Fällen) das Innenministerium im Einvernehmen mit der die Aufgabe übernehmenden obersten Landesbehörde die Entscheidung. Diese Regelung ist wegen des Zusammenhangs mit der Aufgabenerweiterung sachlich gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 17, 172, 187).

Sie eröffnet der Bezirksregierung bzw. dem Innenministerium angesichts des rechtlich vorgeformten Übergangs der Bediensteten einen allenfalls unerheblichen Entscheidungsspielraum bei der Übernahmeentscheidung. Der Kreis der zu übernehmenden Bediensteten ist bereits gesetzlich festgelegt. Von dem Dienstherrwechsel nach Art. 28 § 1 Abs. 1 Satz 1 2.ModernG i.V.m. § 128 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 BRRG (analog) sind nur die bislang schon mit der übergegangenen Sachaufgabe befassten Bediensteten, nicht sonstige Bedienstete des Landschaftsverbandes betroffen (vgl. Schütz/Kathke, Beamtenrecht, vor §§ 28 f. LBG Rn. 189; Schink, a.a.O., S. 241). Die sich aus den

§§ 128 ff. BRRG ergebende Übernahmeverpflichtung wird nochmals klargestellt durch Art. 28 § 1 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 2.ModernG. Danach "sind" die Bediensteten "entsprechend den von ihnen jeweils wahrgenommenen Aufgaben" anteilig von den Körperschaften zu übernehmen. Aufgrund dieser Übernahmeverpflichtung und ihrer rechtlichen Ausgestaltung haben die beteiligten Körperschaften kein freies "Auswahlermessen". Allerdings können sich im Einzelfall Rechtsanwendungsprobleme etwa bei der Frage ergeben, in welchem Umfang ein Bediensteter die übergegangene Aufgabe wahrgenommen oder welche von mehreren Körperschaften einen Bediensteten zu übernehmen hat. Das Beamtenrechtsrahmengesetz sieht keine Regelung für den Fall vor, dass in strittigen Einzelfragen ein Einvernehmen der beteiligten Körperschaften nicht erzielt werden kann. Herkömmlich haben die Aufsichtsbehörden, falls erforderlich, auf die Erfüllung der Pflichten der beteiligten Körperschaften hinzuwirken und gegebenenfalls die notwendigen Maßnahmen im Wege der Ersatzvornahme zu treffen (vgl. §§ 119 ff. GO NRW; § 57 Abs. 3 KrO NRW; §§ 26 f. LVerbO NRW; Schütz/Kathke, Beamtenrecht, vor §§ 28 f. LBG Rn. 194 für den Fall des fehlenden Einvernehmens nach § 128 BRRG). Die Aufsichtsregelungen werden hier durch die speziellere Regelung des Art. 28 § 1 Abs. 3 2.ModernG verdrängt. Diese Vorschrift soll -
entsprechend dem Sinn der 6-Monats-Frist des § 128 Abs. 2 Satz 2 BRRG - eine zeitnahe Entscheidung über die Verteilung der Bediensteten ermöglichen.

Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber verfassungsrechtliche Grenzen nicht überschritten. Die Personalhoheit der Beschwerdeführer wird nicht über die gesetzlichen Vorgaben des § 128 BRRG hinaus in relevanter Weise eingeschränkt. Die beanstandete Norm sieht lediglich eine sachlich gerechtfertigte Konfliktregelung für den Ausnahmefall einer fehlenden Einigung

der beteiligten Körperschaften vor, ohne die Personalhoheit der Beschwerdeführer über Gebühr zu tangieren. Sollten die Beschwerdeführer durch eine Entscheidung nach Art. 28 § 1 Abs. 3 2.ModernG in ihrem Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigt sein, steht ihnen - wie auch sonst gegen eine Aufsichtsmaßnahme (vgl. § 28 LVerbO) - der Rechtsweg im Verwaltungsstreitverfahren offen.

2. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, dass die entsprechende Anwendung der §§ 128 ff. BRRG auf Angestellte und Arbeiter (Art. 28 § 1 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 2.ModernG) gegen Art. 12 GG verstoße, sind sie nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Maßstab ist im vorliegenden Verfahren allein Art. 78 LV NRW einschließlich der den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie mitbestimmenden Verfassungsbestimmungen. Auf Art. 12 GG (i.V.m. Art. 4 Abs. 1 LV NRW) können sich die Beschwerdeführer im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht berufen.

3. Soweit die Beschwerdeführer ferner das Fehlen einer Übergangsregelung rügen, haben sie nicht hinreichend substantiiert dargelegt, aus welchen Gründen ein Inkrafttreten der angegriffenen Vorschriften zum 1. Januar 2001 unzumutbar sein soll. Der Umstand allein, dass sie bereits vor Inkrafttreten der Regelungen zu "erheblichen organisatorischen, finanziellen und personellen Vorkehrungen" gezwungen sind, begründet keine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts.

Dr. Bertrams

Dr. Dr. h.c. Bilda

Dr. Lünterbusch

Pottmeyer

Dr. Brossok

Prof. Dr. Tettinger

Verfassungsrichter
Professor Dr. Schlink ist
wegen Urlaubsabwesenheit
gehindert zu unterschreiben.

Dr. Bertrams