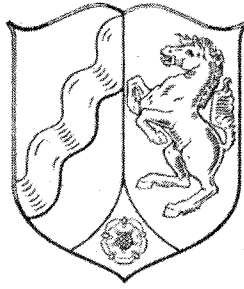


### Leitsätze:

1. Die Überleitung von Beamten auf kommunale Aufgabenträger im Zusammenhang mit der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts in Nordrhein-Westfalen und der für die Aufgabenübertragung vorgesehene Belastungsausgleich verstoßen nicht gegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 78 LV NRW.
2. Bundesverfassungsrechtliche Kompetenznormen, die dem Bundesgesetzgeber die Regelung selbstverwaltungsrelevanter Sachverhalte übertragen, prägen das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 LV NRW und sind Maßstabnormen der Kommunalverfassungsbeschwerde. Hierzu zählen Ermächtigungen zur Regelung des Beamtenrechts, soweit die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Dienstherrn kommunaler Beamter berührt werden.
3. a) Das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW verpflichtet den Gesetzgeber bei Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte, sich über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände klar zu werden und seine Entscheidungsgrundlagen transparent zu machen.  
  
b) Diese Verpflichtung wird verfassungsrechtlich abgesichert durch den Verfassungsauftrag, in einem Ausführungsgesetz die Grundsätze einer Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.  
  
c) An die zentralen von ihm selbst gesetzten Maßstäbe des Ausführungsgesetzes ist der Gesetzgeber bei Aufgabenübertragungen gebunden. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist insoweit auf die Frage beschränkt, ob der Gesetzgeber seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz verkannt hat.



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

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

VerfGH 21/08

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt Aachen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Kasinostraße 48-50, 52066 Aachen
2. der Stadt Bielefeld, vertreten durch den Oberbürgermeister, Niederwall 23, 33602 Bielefeld,
3. der Stadt Bochum, vertreten durch die Oberbürgermeisterin, Willy-Brand-Platz 2-6, 44787 Bochum,
4. der Bundesstadt Bonn, vertreten durch den Oberbürgermeister, Berliner Platz 2, 53103 Bonn,
5. der Stadt Bottrop, vertreten durch den Oberbürgermeister, Ernst-Wilczok-Platz 1, 46236 Bottrop,
6. der Stadt Dortmund, vertreten durch den Oberbürgermeister, Friedensplatz 1, 44135 Dortmund,
7. der Landeshauptstadt Düsseldorf, vertreten durch den Oberbürgermeister, Marktplatz 1, 40200 Düsseldorf,
8. der Stadt Duisburg, vertreten durch den Oberbürgermeister, Burgplatz 19, 47051 Duisburg,
9. der Stadt Essen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Porscheplatz, 45127 Essen,
10. der Stadt Gelsenkirchen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Rathaus Buer, Goldbergstraße 2, 45875 Gelsenkirchen,
11. der Stadt Hagen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Rathausstraße 13, 58095 Hagen,

12. der Stadt Herne, vertreten durch den Oberbürgermeister, Friedrich-Ebert-Platz 2, 44623 Herne,
13. der Stadt Köln, vertreten durch den Oberbürgermeister, Historisches Rathaus, 50667 Köln,
14. der Stadt Krefeld, vertreten durch den Oberbürgermeister, Von-der-Leyen-Platz 1, 47798 Krefeld,
15. der Stadt Leverkusen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Haus-Vorster-Straße 8, 51379 Leverkusen,
16. der Stadt Mülheim an der Ruhr, vertreten durch die Oberbürgermeisterin, Ruhrstraße 32-34, 45468 Mülheim an der Ruhr,
17. der Stadt Münster, vertreten durch den Oberbürgermeister, Klemensstraße 10, 48143 Münster,
18. der Stadt Oberhausen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Schwartzstraße 72, 46045 Oberhausen,
19. der Stadt Remscheid, vertreten durch die Oberbürgermeisterin, Theodor-Heuss-Platz 1, 42853 Remscheid,
20. der Stadt Solingen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Cronenberger Straße 59, 42651 Solingen,
21. der Stadt Wuppertal, vertreten durch den Oberbürgermeister, Johannes-Rau-Platz 1, 42275 Wuppertal,

Beschwerdeführerinnen,

Prozessbevollmächtigter: Prof. Dr. Wolfram Höfling ...

das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662 ff.) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 9. Februar 2010

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,  
Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,  
Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,  
Präsident des Landessozialgerichts NRW Dr. B r a n d ,  
Professor Dr. L ö w e r ,  
Professor Dr. W i e l a n d und  
Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückge-  
wiesen.

### Gründe:

#### A.

Die Beschwerdeführerinnen, 21 nordrhein-westfälische kreisfreie Städte, wenden sich gegen einzelne Bestimmungen im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben des Umweltrechts auf die Kreise und kreisfreien Städte durch das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (Umweltrechtskommunalisierungsgesetz) vom 11. Dezember 2007 – UmwKommG – (GV. NRW. S. 662 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.

#### I.

1. Durch das Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur vom 12. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 622) wurden die staatlichen Aufgaben der Umweltverwaltung zum 1. Januar 2007 bei den Bezirksregierungen gebündelt. Am 6. September 2007 brachte die Landesregierung nach vorheriger Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der betroffenen Behörden einen Gesetzent-

wurf zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (LT-Drs. 14/4973) in den Landtag ein. Nach der ersten Lesung führten der Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform sowie der Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in einer gemeinsamen Sitzung am 7. November 2007 eine öffentliche Anhörung durch. Es äußerten sich unter anderem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Rechtswissenschaftler und Verbandsvertreter (Ausschussprotokoll 14/525). Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände vertraten im Detail unterschiedliche Standpunkte zur Sachgerechtigkeit der vorgesehenen Zuständigkeitsabgrenzungen. Übereinstimmend äußerten sie die Auffassung, der Regierungsentwurf stelle den kommunalen Aufgabenträgern die notwendigen Ressourcen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung; insbesondere sei der angesetzte Personalbedarf zu gering bemessen. Die Kostenerstattung dürfe nicht vom Personalübergang abhängig gemacht werden. Die Kostenfolgeabschätzung sei überdies in zentralen Punkten nicht nachvollziehbar. Sie forderten eine wesentliche Nachbesserung des Belastungsausgleichs und erhoben Bedenken gegen die Regelungen zum Personalübergang (Ausschussprotokoll 14/525, S. 8-16 sowie LT-Stellungnahmen 14/1629, 14/1632 und 14/1639).

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

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

3. Das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz enthält zahlreiche Einzelregelungen zur Neuverteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Umweltrechts. In seinem Artikel 15 begründet es eine neue Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz – ZustVU –, die an die Stelle der bisherigen Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes – ZustVOtU – tritt. Danach werden im Grundsatz alle umweltrechtlichen Zuständigkeiten vorbehaltlich ausdrücklicher abweichender Zuweisungen den Kreisen und kreisfreien Städten übertragen. Obere oder oberste staatliche Behörden bleiben nur noch zuständig, soweit besonders umweltrelevante oder kreisübergreifende Tatbestände betroffen sind. Diese Zuständigkeit erfasst grundsätzlich alle weiteren gewerblichen Anlagen auf demselben Grundstück bzw. in engem räumlichen Zusammenhang ("Zaunprinzip", vgl. § 2 Abs. 2 und 3 ZustVU). Artikel 61 UmwKommG regelt die Folgen der Aufgabenübertragung auf die Kommunen in dem Gesetz zur Regelung der personalrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (Kommunalisierungsfolgendengesetz) – KomFG –.

a) In Abschnitt I des Kommunalisierungsfolgendengesetzes sind personalrechtliche Maßnahmen geregelt. Nach § 1 KomFG stellt das Land den Kreisen und kreisfreien Städten das zur Erfüllung der ihnen durch die Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz zum 1. Januar 2008 neu übertragenen Aufgaben erforderliche Fachpersonal zur Verfügung. Die Zahl der insgesamt übergeleiteten 296 Stellen und ihre Verteilung auf die Kreise und kreisfreien Städte ergeben sich aus dem Verteilschlüssel in Anlage 1 zum UmwKommG. § 2 Abs. 1 KomFG bestimmt den Übergang der Beamten, die bei den Bezirksregierungen mit den übergehenden Aufgaben betraut waren, zum 1. Januar 2008 kraft Gesetzes nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 auf die Kreise und kreisfreien Städte. Nach den Absätzen 2 und

3 bereitet die jeweilige Bezirksregierung den Personalübergang auf der Grundlage eines Zuordnungsplans vor. Dieser Plan ist im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unter Berücksichtigung sozialer Kriterien und dienstlicher Belange sowie unter angemessener Mitwirkung der neuen Aufgabenträger zu erstellen (Abs. 2). Zwischen dem Land und den übernehmenden kommunalen Körperschaften sind Personalüberleitungsverträge abzuschließen (Abs. 3).

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

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

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

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

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

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

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

1. Im Jahr 2008: 11.994.160 Euro



2. Im Jahr 2009: 10.381.730 Euro
3. Im Jahr 2010: 10.181.730 Euro

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

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

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

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

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

tretenden Gründen soll insoweit die Jahreskostenpauschale für Nachersatz zu Grunde gelegt werden (§ 3 KFVO Umwelt).

## II.

1. Mit ihren am 13. August 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung ihres Recht der Selbstverwaltung, insbesondere ihrer Personal- und Organisationshoheit und des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW geltend.

Sie beantragen,

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

- die beamtenrechtlichen Überleitungsvorschriften unter Verstoß gegen die legislative Kompetenzordnung erlassen worden sind und damit die verfassungsrechtlich garantierte Personal- und Organisationshoheit verletzen und
- der für die Kommunalisierung der Umweltverwaltung vorgesehene Belastungsausgleich die Vorgaben des Konnexitätsprinzips gemäß Art. 78 Abs. 3 LV NRW missachtet.

Zur Begründung tragen die Beschwerdeführerinnen vor:

a) Ihre im Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Personal- und Organisationshoheit umfasse die Befugnis zur Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung des kommunalen Personals. Das Kommunalisierungsfolgendengesetz greife unzulässigerweise in diese Hoheiten ein, weil es hinsichtlich der Regelungen zur Überleitung der Beamten kompetenzwidrig vom Landesgesetzgeber erlassen worden sei. Das Recht des Dienstherrnwechsels 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.

**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 Aufwendersatz 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.

Der im Kommunalisierungsfolgendengesetz 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 seien als Berechnungsgrundlagen des Belastungsausgleichs nur die Zahl der übergeleiteten Stellen angegeben worden. Für die Zukunft sei ein beachtliches Rationalisierungs- und Synergiepotential zu Grunde gelegt worden, das allerdings bisher 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. Bei der Berechnung des erforderlichen Personalaufwands sei unberücksichtigt geblieben, dass die Kreise und kreisfreien Städte im Gegensatz zu den früher zuständigen Bezirksregierungen Widerspruchsverfahren auf Drittwidersprüche hin durchführen müssten. Dies habe auch zu einer Verzerrung bei der Verteilung der übertragenen Belastung zwischen den Bezirksregierungen einerseits und den Kreisen und kreisfreien Städten andererseits geführt. 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. Ungeachtet dessen stelle die gesetzlich vorgesehene prozentuale Pauschale auf zu niedrige Personalkosten in Höhe von 43.300 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. Insgesamt ergebe sich

eine Deckungslücke von mehr als 2,7 Millionen Euro. Es stehe zu erwarten, dass sich die finanziellen Defizite weiter verschärften, wenn in den kommenden Jahren noch weniger Mittel bereit gestellt würden. Erstmals in der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der 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.

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

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 vom Land erstellten Zuordnungsplänen 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.

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 Status-

rechte 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 Umweltverwaltung. § 2 KomFG 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.

Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch die Regelungen zum Personalübergang scheidet im Übrigen schon deshalb aus, weil eine mögliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung prägen würde. Etwas anderes könne nur dann gelten, wenn der Landesgesetzgeber eine Eingriffsgrundlage eindeutig ohne Rechtssetzungsbezug 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 § 2 KomFG 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.

**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 eingehalten. Er habe unter Beachtung des Konnexitätsausführungs-

gesetzes 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. Ungeachtet dessen führe nicht bereits jeder Verstoß gegen die Vorgaben des einfachrechtlichen Konnexitätsausführungsgesetzes zu einer Verletzung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW. Dass verfassungsrechtlich nur für wesentliche Belastungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände ein finanzieller Ausgleich vorgesehen sein müsse, habe auch Bedeutung für die Rechtsfolge. 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 Kommunalisierungsfolgendgesetz 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 § 5 KomFG 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.

Zur Ermittlung des Personalaufwands habe die Landesregierung auf den vorhandenen Personalbestand der Umweltverwaltung, die relevanten Haushaltsdaten im Einzelplan des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie die zuvor festgesetzten Einsparverpflichtungen zurückgegriffen. Es entspreche parlamentarischen Gepflogenheiten, dass dem Landtag nicht alle Verfahrensakten mit sämtlichen Einzelberechnungen vorgelegt worden seien. Methodisch sei die Kostenfolgeabschätzung an Erfahrungswerten orientiert. Gegenüber dem Gesetzentwurf seien die Jahresdurchschnittspauschalen deutlich angehoben worden; sie orientierten sich nunmehr an dem tatsächlich übergegangenen Personal und schlossen Beihilfeleistungen ein. Dabei sei zu

Grunde gelegt worden, dass das übergeleitete Fachpersonal auch nach der Kommunalisierung in der Lage sei, den unveränderten Aufgabenbestand hinreichend zu bearbeiten. Das gelte auch für die von den Kreisen und kreisfreien Städten etwa zu bearbeitenden Drittwidersprüche. Der jedenfalls höhere Aufwand für im Jahr 2006 noch regelmäßig durchzuführende Widerspruchsverfahren sei seinerzeit nicht gesondert ausgewiesen, sondern mit anderen die jeweilige Anlage betreffenden Tätigkeiten zusammen gefasst und damit bei der gesetzgeberischen Prognose berücksichtigt worden. Im Übrigen sei ein nennenswerter Verwaltungsaufwand für Drittwiderspruchsverfahren im Hinblick auf die im Immissionsschutzrecht vorgesehene frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in Verbindung mit dem Ausschluss verspätet erhobener Einwendungen nicht nachvollziehbar. Im Gesetzgebungsverfahren sei weiter angenommen worden, bereits festgelegte Einsparpotentiale könnten langfristig auch bei kommunalen Aufgabenträgern realisiert werden. Mit der Weitergabe der haushaltsrechtlichen Personaleinsparverpflichtung auf die Kommunen folge das Land einem bundesweitem Trend, aus finanziellen Zwängen Personal in der Umweltverwaltung abzubauen. Das Umweltrecht könne und müsse künftig weniger personalintensiv vollzogen werden als in früheren Jahren. Damit halte sich die Einsparverpflichtung in dem Rahmen, der auch für die Personalentwicklung des Landes selbst kennzeichnend sei.

Da die Umweltverwaltung nur teilweise kommunalisiert worden sei, habe das vorhandene Personal der staatlichen Umweltverwaltung zwischen dem Land und den Kommunen aufgeteilt werden müssen. Diese Aufteilung habe sich an umfangreichem, belastbarem und repräsentativem Datenmaterial des früheren Staatlichen Umweltamts Herten orientiert. Anhand des Anlagenkatalogs der 4. BImSchV seien allen Anlagentypen unter Berücksichtigung des jeweiligen durchschnittlichen Verwaltungsaufwands für Genehmigung und Überwachung spezifische Aufwandsfaktoren hinzugerechnet worden. Für die Anlagen, die in der Zuständigkeit des Landes verblieben seien, habe sich insgesamt ein Personalaufwandsfaktor von 0,64 und für die in die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte übergegangenen Anlagen ein entsprechender Faktor von 0,36 ergeben. Diese Stellenverlagerungsquote sei landesweit hochgerechnet worden.



Dabei sei mangels konkreter Erfahrungswerte pauschal angenommen worden, dass auf Grund des sogenannten Zaunprinzips 15 % der an sich in kommunaler Zuständigkeit liegenden Anlagen in die staatliche Zuständigkeit zurückfielen. Insgesamt habe sich danach eine Verlagerung von 258 Stellen auf die Kommunen ergeben, 118 Stellen für genehmigungsbedürftige und 140 Stellen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen.

Auf den Bereich des Wasserrechts seien 487 Stellen entfallen, die nach unterschiedlichen Verteilungsmaßstäben verteilt worden seien. Bezogen auf immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen im Bereich des Wasserrechts sei der für das Immissionsschutzrecht erarbeitete Verteilungsschlüssel herangezogen worden. Der hiernach berechnete Zuständigkeitsanteil sei auf 20 % geschätzt worden. In den übrigen Bereichen seien differenziertere Berechnungsmaßstäbe verwendet worden, wie beispielsweise das Verhältnis der Anzahl der in die Zuständigkeit der Kommunen und der Bezirksregierungen fallenden Wasserschutzgebiete. Hiernach seien 37,5 Stellen auf die Kommunen verlagert worden.

Da im Bereich der Umweltverwaltung keine informationstechnischen Spezialanwendungen in einem vergleichbaren Umfang erforderlich seien wie in der Versorgungsverwaltung, sei der am Konnexitätsausführungsgesetz orientierte Sachkostenzuschlag ausreichend bemessen. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die den wechselnden Beschäftigten zugehörigen Arbeitsplatzausstattungsgegenstände einschließlich der Computer unentgeltlich auf die aufnehmenden kommunalen Körperschaften übertragen würden. Nur in einem minimalen Kostenumfang sei die Anschaffung technischer Messgeräte erforderlich. Fortbildungen würden weiterhin in der Regel kostenfrei oder kostenreduziert bei den Bezirksregierungen und in zentralen Fachseminaren angeboten. Baulicher Investitionen bedürfe es für die geringe Anzahl einzugliedernder Mitarbeiter nach aller Lebenserfahrung nicht. Im Hinblick auf den geringen Umstellungsaufwand sei ein einmaliger Implementierungszuschlag von 10 % ausreichend. Verwaltungsgemeinkosten seien nach Einschätzung des Gesetzgebers ebenfalls nicht auszugleichen gewesen,

weil sich diese durch den vergleichsweise geringfügigen Personalzuwachs nicht erhöhen würden.

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 Verteilschlüssel vorgesehen, die der unterschiedlichen Belastung Rechnung trügen. Sie orientierten sich im "kleinen Immissionsschutz" an der Einwohnerzahl, im Bereich des "großen Immissionsschutzes" an der Zahl der jeweils zugeordneten Anlagen und ihrer Gewichtung. Die nur wenigen Beschäftigten im Bereich des Wasserrechts seien zunächst nach der Aufgabenbelastung den Bereichen der Regierungsbezirke zugeordnet und sodann gleichmäßig auf die Kommunen der einzelnen Regierungsbezirke verteilt worden.

Daneben habe der Gesetzgeber eine Korrektur seiner Prognosen und insbesondere des Verteilschlüssels durch Rechtsverordnung vorgesehen, wenn sich im Einzelfall grobe Unbilligkeiten ergeben sollten. Die Kommunalisierungsfolgenverordnung sehe 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.

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 bedürfte 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 oder nicht notwendige Aufwendungen in bestimmten Kommunen schließen. Zur nachträglichen Entlastung der Kommunen im Umfang von insgesamt 19 Stellen habe im Übrigen beigetragen, dass durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470) der Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen erheblich reduziert und rund 1.200 Anlagen im Wesentlichen im Bereich der Tierintensivhaltung von der immissionsschutzrechtlichen in die baurechtliche Zuständigkeit übergegangen sei.

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

## B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

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

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 Beschwerdefüh-

rerinnen gehören zum Kreis jener Kommunen, auf die durch das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz neue Aufgaben übertragen und Beamte übergeleitet worden sind; sie können auch geltend machen, der zur Aufgabenerfüllung vorgesehene Ausgleich genüge nicht dem verfassungsrechtlichen Konnexitätserfordernis.

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

### C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.

### I.

Die Überleitung von Beamten auf die Beschwerdeführerinnen durch das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz (unten II.) und der im Kommunalisierungsfolgengesetz geregelte Belastungsausgleich (unten III.) verstoßen nicht gegen Art. 78 LV NRW.

1. Nach Art. 75 Nr. 4 LV NRW, § 12 Nr. 8, § 52 Abs. 1 VerfGHG kann Landesrecht im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde nur auf eine Verletzung der "Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung" überprüft werden. Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden 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 auszu-

statten (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 Anforderungen entsprechenden Kostenausgleich bei Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände.

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

Gesetzliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht unterliegen im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gewicht der Gewährleistung Grenzen. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. 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.).

## II.

Die Zuweisung von Beamten an die Beschwerdeführerinnen durch das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz im Zuge der Übertragung neuer Aufgaben verstößt nicht gegen ihre Organisations- und Personalhoheit.

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.

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).

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).

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 Kom-

petenzverteilungssystem der Art. 70, 72 ff. GG gehören Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zur 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)** Das Umweltrechtskommunalisierungsgesetz 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 GG ein, indem in § 2 KomFG im Zusammenhang mit der Zuweisung von Aufgaben des Umweltrechts an die Kreise und kreisfreien Städte Einzelheiten zur Zuordnung der Beamten zu den neuen Aufgabenträgern geregelt werden.

**a)** Die Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Übertragung bestimmter Aufgaben im Bereich des Umweltrechts auf die neuen kommunalen Aufgabenträger ergibt sich aus der Kompetenz zur Einrichtung von Behörden nach Art. 84 Abs. 1 GG bzw. zum kommunalen Organisationsrecht nach Art. 70 Abs. 1 GG. Diese Kompetenzen umfassen die Regelungsbefugnis für den – in § 2 KomFG bestimmten – aufgabenakzessorischen Übergang von Landesbeamten zu den neuen kommunalen Aufgabenträgern (vgl. VerfGH NRW, OVG 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 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz. 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.).

Der Landesgesetzgeber hat sich mit den Bestimmungen zur Überleitung von Beamten in § 2 KomFG im Rahmen seiner organisationsrechtlichen Zuständigkeit gehalten und nicht in eine Bundesgesetzgebungskompetenz für das Beamtenrecht eingegriffen.

**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 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 Dienstherrwechsel; 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 Dienstherrwechsel 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).

**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 nä-

heren 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 Dienstherrnwechsels 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 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, OVGE 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 Einvernehmensefordernis 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)** § 2 KomFG 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.

Der für die Übertragung neuer Aufgaben durch § 4 KomFG 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 Aufwundersatz pauschaliert geleistet werden. Satz 4 sieht eine Anpassung des finanziellen Ausgleichs für die Zukunft vor, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird. Gemäß Satz 5 regelt das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 ein Gesetz, das die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft.

In dieser Form wurde die Regelung während des Gesetzgebungsverfahrens in den Ausschussberatungen erarbeitet und schließlich von allen damaligen Fraktionen des Landtags (SPD, CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen) getragen. Mit der Einführung des strikten Konnexitätsprinzips zwischen gesetzlicher Aufgabenveranlassung und Finanzierungslast soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zukünftig vor Aufgabenübertragungen oder -veränderungen ohne konkreten Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastungen geschützt werden. Die Neuregelung soll zu mehr Transparenz und einer Schärfung des Kostenbewusstseins führen. Zu diesem Zweck sieht die Verfassung vor, dass das Land und die kom-

munalen Spitzenverbände in einem gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren über die Aufgabenübertragung bzw. -veränderung und die Kostenabschätzung ins Gespräch kommen, und zwar mit dem erklärten Ziel, einen Kompromiss zu finden (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 13/5515, S. 20).

**b)** Das Konnexitätsprinzip ist von der Funktion des Finanzausgleichs, die finanzielle Grundlage der gemeindlichen Selbstverwaltung zu sichern, zu unterscheiden. Es ist eine von der Finanzkraft der Kommune unabhängige Ausgleichsregelung, die neben die allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch originäre kommunale Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich tritt (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21; BVerfGE 103, 332, 360; BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 365). Mit dem Erfordernis eines "entsprechenden" finanziellen Ausgleichs hat sich der Verfassungsgeber bewusst für das sogenannte strikte Konnexitätsprinzip entschieden. Ein bloß "angemessener" Ausgleich im Sinne eines relativen Konnexitätsprinzips genügt nicht (vgl. auch VerfGH Bbg., DÖV 2002, 522, 523; SächsVerfGH, LKV 2001, 223, 224; StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 5, 11).

**c)** Eine gleichzeitig mit der Verpflichtung zur Aufgabenübernahme getroffene Bestimmung über die Deckung der Kosten nach dem strikten Konnexitätsprinzip setzt voraus, dass sich der Gesetzgeber über die finanziellen Auswirkungen der gesetzlichen Regelung auf die Gemeinden und Gemeindeverbände klar wird und seine Entscheidungsgrundlagen, insbesondere zum Schutz der Kommunen, transparent macht (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 2007, 364, 366, m. w. N.). Deshalb verpflichtet die Verfassung den Gesetzgeber zur Aufstellung einer Kostenfolgeabschätzung. Ergänzend sichert sie das Transparenzgebot ab durch den Verfassungsauftrag, in einem Ausführungsgesetz die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen. Aus der dieser Verfassungsbestimmung ausweislich der Gesetzesbegründung zu Grunde liegenden Überzeugung, ein striktes Konnexitätsprinzip funktioniere nicht ohne eine Verfahrensregelung (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 20), ergibt sich erstens, dass ein solches Ausführungsgesetz

verfassungsrechtlich zwingend erlassen sein muss und dass zweitens der aufgabenübertragende Gesetzgeber in diesem (einfachen) Gesetz einen Rahmen für die Kostenfolgeabschätzung und das Beteiligungsverfahren vorfindet, an den er gebunden ist. Nach dem Sinngehalt der Neufassung des Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW muss der Gesetzgeber bereits im Entwurfsstadium einer beabsichtigten Aufgabenübertragung diesen Rahmen beachten. Obwohl das Ausführungsgesetz einfaches Recht ist, das der Gesetzgeber (unter Befolgung der verfassungsrechtlichen Bindung) ändern kann, muss der aufgabenübertragende Gesetzgeber kraft der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 78 Abs. 3 Satz 5 LV NRW die zentralen von ihm selbst gesetzten Maßstäbe des Ausführungsgesetzes einhalten (vgl. zum verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Selbstverwaltung durch einfachrechtlich ausgestaltete Verfahren Kemmler, DÖV 2008, 983, 990 m. w. N., sowie StGH Bad.-Württ., ESVGH 49, 241, 252 ff., 256, unter Bezugnahme auf BVerfGE 90, 60, 96; ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 – Vf. 15-VII-05 –, juris, Rn. 213 ff., unter Bezugnahme auf BVerfGE 86, 90, 108 f.). Konkret verpflichtet das Landesverfassungsrecht zur Befolgung des Ausführungsgesetzes, soweit es entsprechend dem verfassungsrechtlichen Erfordernis nach Art. 78 Abs. 3 Satz 5 Halbsatz 2 LV NRW die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festlegt und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände trifft. Über Grundsätze hinausgehende Detailregelungen eines Ausführungsgesetzes zur Aufstellung der Kostenfolgeabschätzung haben dagegen nur insoweit verfassungsrechtliche Bedeutung, als ihnen Kernvorgaben für die Kostenaufstellung zu entnehmen sind. So enthalten die Bestimmungen über die Prognose einzelner Kostenansätze die grundsätzliche Vorgabe, ob bestimmte Kosten präzise geschätzt und nachvollziehbar bemessen werden müssen oder aus Vereinfachungsgründen als vergrößernde Pauschale bzw. pauschaler Zuschlag veranschlagt werden dürfen. Weil das Ausführungsgesetz einfaches Gesetz ist, selbst also nicht unmittelbar verfassungsrechtlicher Maßstab für die Normenkontrolle ist, ist es nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, die Einhaltung des Ausführungsgesetzes durch den Gesetzgeber in allen Einzelheiten zu überprüfen. Vielmehr ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle insoweit auf die Frage beschränkt, ob der Gesetzgeber seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz verkannt hat. Das

bedeutet auch, dass versehentliche Unstimmigkeiten keine verfassungsrechtliche Relevanz haben, solange sie sich nur unerheblich auf das Prognoseergebnis auswirken. Ohnehin gilt für jede Prognose, dass sie mit zahlreichen Unwägbarkeiten belastet ist, so dass geringfügige Begründungsdefizite die Normverwerfung nicht rechtfertigen. Einer missbräuchlichen Ausnutzung des Prognosespielraums wird dadurch vorgebeugt, dass in bewusst fehlerhaften Kostenansätzen stets eine Verkennung der Bindung an das Ausführungsgesetz liegt.

**d)** Ausgehend davon ist der Gesetzgeber bei Regelung konnexitätsrelevanter Sachverhalte verfassungsrechtlich verpflichtet, die im Konnexitätsausführungsgesetz vom 22. Juni 2004 (GV. NRW. S. 360) – KonnexAG – enthaltenen Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einzuhalten. Danach sind der Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 Abs. 1 KonnexAG die bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Kosten zu Grunde zu legen. Abs. 2 verlangt darüber hinaus, dass die Kosten der übertragenen Aufgabe, die Einnahmen und die anderweitigen Entlastungen zu schätzen und die Ermittlungen schriftlich zu dokumentieren sind. Die so ermittelte Mehrbelastung (Abs. 6) ist gemäß § 4 Abs. 1 KonnexAG in der Form auszugleichen, dass über einen Verteilschlüssel die auf die jeweiligen Gemeinden und Gemeindeverbände entfallenden Kostenpauschalen festgesetzt werden. Dabei soll der Verteilschlüssel in sachlich angemessener Weise aus dem Regelungsgehalt des Aufgabenübertragungsgesetzes abgeleitet werden. Darüber hinaus bestimmt § 3 Abs. 3 KonnexAG detailliert die zur Ermittlung der geschätzten Kosten der übertragenen Aufgabe durchzuführenden Einzelschritte. Zumindest im Grundsatz hat der Gesetzgeber auch diese zu befolgen, soweit er nicht – wegen seiner nur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bindung zulässigerweise – aus nachvollziehbaren Gründen eine im Wesentlichen vergleichbar geeignete andere Vorgehensweise wählt, die sich etwa mit geringerem Verwaltungsaufwand bewältigen lässt. Jedenfalls hat der Gesetzgeber die Kosten präzise und nachvollziehbar zu schätzen, soweit das Ausführungsgesetz nicht eine pauschalere Bemessung gestattet. Hierzu kann es etwa geboten sein offen zu legen, inwieweit und aus welchen Gründen der Gesetzgeber gegebenenfalls von den in § 3 Abs. 3 KonnexAG

grundsätzlich vorgegebenen Einzelschritten abweicht. Auch wird regelmäßig – sofern dies nicht offensichtlich ist – erkennbar sein müssen, welche Kostenarten nach Einschätzung des Gesetzgebers voraussichtlich nicht anfallen oder sich nicht erhöhen werden und welche Annahmen dieser Bewertung zu Grunde liegen. Das gilt auch, wenn von einem Kostenausgleich insoweit abgesehen wird, als bestimmte Kosten anderweitig, etwa durch Sachleistungen oder ergänzende Regelungen im Haushaltsplan, gedeckt werden. Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände regeln die §§ 7 und 8 KonnexAG. Sie sollen die kommunalen Spitzenverbände in die Lage versetzen, auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Abschätzung mit dem Land einen konsensorientierten partnerschaftlichen Dialog zu führen, in dem die Kostenfolgen möglichst objektiv abgeschätzt werden (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 27).

e) Im Hinblick auf die gewählten und plausibel erläuterten Ansätze kann nach der Begründung der Verfassungsänderung anknüpfend an die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW vom Gesetzgeber nicht mehr verlangt werden als eine auf vernünftigen Erwägungen beruhende Schätzung, für die er über einen Prognosespielraum verfügt (vgl. LT-Drs. 13/5515, S. 21, 24, unter Bezugnahme auf VerfGH NRW, OVGE 49, 278, 289). Der Verfassungsgerichtshof kann Einschätzungen bzw. Prognosen des Gesetzgebers über die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. VerfGH NRW, DVBl. 2008, 241, 244, m. w. N.). Zudem soll durch Zahlung eines pauschalierten Aufwendersatzes 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 Voll-



kostenausgleich zu orientieren. Vielmehr ist der anzustrebende Vollkostenausgleich an der Gesamtheit der Kommunen auszurichten und in pauschalierter Form auf die einzelnen Aufgabenträger zu verteilen.

2. Dem Transparenzgebot wird die Kostenfolgeabschätzung zum Umweltrechtskommunalisierungsgesetz unter den gegebenen Umständen, unter denen verfassungsrechtliches Neuland über die konkreten Anforderungen des Konnexitätsprinzips zu betreten ist, noch gerecht. Der Gesetzgeber hat seine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bindung an das Ausführungsgesetz nicht verkannt (unten a); die 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 Umweltrechtskommunalisierungsgesetz grundsätzlich an den Vorgaben des § 3 KonnexAG orientiert. Er hat die Kosten der übertragenen Aufgaben geschätzt sowie die Grundlagen und das Ergebnis der Ermittlungen schriftlich dokumentiert. Die Schätzung geht aus von dem bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit vom Gesetzgeber für erforderlich gehaltenen Personalbedarf. Dieser ist ermittelt nach der Zahl der bisher bei den Bezirksregierungen mit den auf die Kommunen übergegangenen Aufgaben betrauten Beschäftigten abzüglich der im Landeshaushalt für diesen Bereich vorgesehenen Personaleinsparverpflichtung von 20 kw-Stellen bis 2010. Die Kostenabschätzung legt auf der Grundlage des Haushaltsansatzes für das Jahr 2007 ermittelte Personalkostenpauschalen für Beamte der Besol-

dungsgruppen A11/A12 sowie einen an § 3 Abs. 3 Nr. 4 Halbsatz 1 Alt. 1 KonnexAG ausgerichteten pauschalen Zuschlag für Sachausgaben zu Grunde. Der Verteilschlüssel zur gebotenen Gewährung eines pauschalisierten Ausgleichsbetrags an die einzelnen Aufgabenträger orientiert sich entsprechend § 4 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KonnexAG in grundsätzlich sachgerechter Weise an Einwohnerzahlen und erfahrungsgestützten Aufwandsfaktoren.

**aa)** Zwar hat der Gesetzgeber 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 Umweltverwaltung zurückgegriffen werden.

**bb)** Bei der Schätzung der Sachkosten hat der Gesetzgeber ebenfalls seine grundsätzliche Bindung an das Konnexitätsausführungsgesetz beachtet. § 3 Abs. 3 Nr. 4 Satz 1 KonnexAG stellt dem Gesetzgeber frei, ob er den Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz aus Vereinfachungsgründen mit einem pauschalen Zuschlag in Höhe von 10 vom Hundert auf den Personalaufwand oder mit einer Sachkostenpauschale veranschlagt. Daran hat sich der Gesetzgeber aus Praktikabilitätsgründen zulässigerweise orientiert, indem er den Sachaufwand für einen Büroarbeitsplatz mit einem pauschalen Zuschlag in Höhe von 10 vom Hundert auf den Personalaufwand veranschlagt und daneben die kostenlose Übernahme der Ausstattungsgegenstände (vgl. § 4 Abs. 3 Satz 3 KomFG) einschließlich der Computer (vgl. § 2 Satz 2 KFVO Umwelt) 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 § 4 Abs. 10 KomFG vom Land zu tra-

genden Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die übergeleiteten Beamten nicht als in die Berechnung eingehende Personalkosten angesehen hat, konnte dafür in der mündlichen Verhandlung keine nachvollziehbare Begründung gegeben werden. Dem ist jedoch von Verfassungs wegen schon deshalb nicht weiter nachzugehen, weil weder vorgetragen noch ersichtlich ist, dass aus diesem Grund der Ausgleich der Mehrbelastungen unter Verkennung der Bindung an das Ausführungsgesetz im Ergebnis zu niedrig prognostiziert worden sein könnte.

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

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

**b)** Die damit im Grundsatz am Konnexitätsausführungsgesetz 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

Personalbedarfs der Kommunen und des Sachkostenausgleichs geführt haben. Jedoch ermöglichen die angegebenen Berechnungsgrundlagen eine grob überschlägige Nachvollziehbarkeit und lassen keine grundsätzlichen Ermittlungsfehler mit erheblichen Auswirkungen auf die Höhe des Belastungsausgleichs erkennen.

**aa)** Die an den Besoldungsgruppen A 11/A 12 orientierten Pauschalbeträge sind mit 43.300 Euro für Beamte und 47.400 Euro für Tarifbeschäftigte nicht offensichtlich zu niedrig bemessen. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass die durchschnittlichen Bezüge der in den Personalüberleitungsplänen bereits im Einzelnen aufgeführten Beschäftigten entgegen den Angaben des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform in seiner Beschlussempfehlung (LT-Drs. 14/5588, S. 149 f., 153) über einem Mittelwert der Bezüge dieser Besoldungsgruppen gelegen haben könnten. Nach den Personalkostensätzen 2007 für den Einzelplan 10 lagen die Jahresbezüge für Beamte der Besoldungsgruppe A 11 bei 40.595,80 Euro, der Besoldungsgruppe A 12 bei 45.140,12 Euro. Die entsprechenden Jahresbezüge für Tarifbeschäftigte der Entgeltgruppen 11 und 12 lagen bei 43.474,88 Euro und 47.814,56 Euro. Die in der Kostenfolgeabschätzung angesetzten Pauschalen liegen jeweils über dem Mittelwert der Jahreswerte beider Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen. Ob sie sich letztlich tatsächlich als auskömmlich erweisen, berührt damit nicht die Vertretbarkeit der Schätzung, sondern hat nur Einfluss auf eine etwaige Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers.

**bb)** Gleichfalls nicht ersichtlich ist, dass sich der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Stellenbedarfs der kommunalen Aufgabenträger für die neu hinzugewonnenen Aufgaben von sachfremden Erwägungen hat leiten lassen. Die Berechnung nach Aufwandsfaktoren und Einwohnerzahlen unterliegt keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch wenn die einzelnen Rechenschritte im Gesetzgebungsverfahren nicht offen gelegt worden sind. Die entsprechend der haushaltsrechtlichen Verpflichtung vorgenommene Einsparung von 20 kw-Stellen verfolgt 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 kommu-

naler 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). Noch bei der Ausschussanhörung hat der Vertreter des Landkreistags NRW geltend gemacht, durch die Kommunalisierung würden der "Overhead" und Führungskräfte bei elf nun eingegliederten Ämtern eingespart, so dass hierdurch der durch Dezentralisierung entstehende Verwaltungsmehraufwand "mehr als überkompensiert" werde (Ausschussprotokoll 14/525, S. 12). Erst die Praxiserfahrungen und die anstehende Auswertung des Belastungsausgleichs werden erweisen, ob diese Grundannahme auf Dauer tragfähig ist.

**cc)** Die neben der Übernahme von Einrichtungsgegenständen einschließlich der Computer 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 Höhe von einmalig 10 % im ersten Jahr prognostiziert. Ab dem zweiten Jahr erwartet der Gesetzgeber über die gestellten Sachleistungen und den Sachkostenzuschlag hinaus – auch in Form von Verwaltungsgemeinkosten – keinen weitergehenden Sachaufwand. 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.

**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.

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

**c)** Vor allem aber kann ein gewisser Mangel an Nachvollziehbarkeit bei unklaren verfassungsrechtlichen Anforderungen hingenommen werden, weil § 5 KomFG eine Anpassung des Belastungsausgleichs verlangt, wenn sich herausstellt, dass die Annahmen der Kostenfolgeabschätzung 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 Kosten-

schätzung ist besonderes Augenmerk darauf zu richten, ob sich die Personal-kostenpauschalen 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. Ebenfalls in den Blick zu nehmen ist, ob die Annahmen betreffend des kommunalen Stellenbedarfs nach den bisherigen Erfahrungen weiterhin tragfähig sind. Dabei ist auch der von den Beschwerdeführerinnen angeführten Frage nachzugehen, ob der Aufwand für die Bearbeitung von Drittwidersprüchen angemessen ausgeglichen wird. 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.

**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 stehen

den Positionen bei nächster Gelegenheit soweit möglich im Einzelnen prüffähig zu erläutern.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb