

3. Teil: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der rechtsgutachtlichen Untersuchung

- A. I. Die tiefgreifenden Verwaltungsstrukturmaßnahmen im Zuge der Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen werfen zahlreiche schwierige Rechtsfragen auf.
 - II. Die zentrale verfassungsrechtliche Problematik betrifft dabei den sog. Konnexitätsgrundsatz des Art. 78 Abs. 3 LV NW, der vor der ersten großen Bewährungsprobe steht.
 - III. Daneben erweisen sich aber auch die personalrechtlichen Regelungen als überaus prekäre Konstruktionen, die sowohl das Bundes- als auch das Landesverfassungsrecht herausfordern.
- B. I. Die Personalzuordnung im Zuge der Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung erweist sich zunächst als überaus problematisch im Blick auf die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Personal- und Organisationshoheit.
1. Insbesondere gilt dies für die Personalüberleitung der Beamten. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen stellen sich als legislative Kompetenzanmaßung des Landes dar.
 - a) Das Recht des Dienstherrnwechsels bei der Umbildung von Körperschaften ist Bestandteil der Statusrechts-Kompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG. Die einschlägigen personalrechtlichen Vorschriften weichen indes in Ausgestaltung und Rechtsfolgen der Überleitung maßgeblich von den Vorschriften des § 128 ff. BRRG ab.
 - b) Selbst wenn man hilfsweise annimmt, die landesinternen Konsequenzen der Aufgabenverlagerung auf andere Körperschaften unterfallen nicht dem Beamtenstatusrecht, so bleibt es gleichwohl beim Verdikt der kompetenzwidrigen Verfassungsverletzung. Die

personalrechtlichen Vorschriften im Kontext der Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung sind nämlich keine „Ersetzung“ i.S.v. Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG.

2. Verstoßen somit die personalrechtlichen Vorschriften zur Überleitung der Beamten auf die kommunalen Gebietskörperschaften gegen Bundes(verfassungs)recht, fehlt es an einer legitimen gesetzgeberischen Ingerenz in die Personalhoheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände.
 3. Da die gesetzlichen Vorschriften zur Personalgestaltung der Tarifbeschäftigten nicht sicherstellen, daß die neuen Aufgabenträger einen hinreichenden Einfluß auf die personellen und organisatorischen Abläufe der Aufgabenerfüllung erhalten, bestehen darüber hinaus Zweifel daran, daß die einschlägigen Normen die Personal- und Organisationshoheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände verhältnismäßig begrenzen.
- II. Die Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung genügt darüber hinaus auch nicht den Anforderungen des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsgrundsatzes.
1. Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip ist Ausdruck einer elementaren normativen Leitidee. Sie gewährleistet „Struktursicherung durch Recht“ (*F. Schoch*). Namentlich in seiner strikten Form, wie in NRW gewährleistet, zielt das Konnexitätsprinzip auf kommunal-individuellen Schutz vor Kostenüberbürdung durch Aufgabenverlagerung.
 2. Unzweifelhaft stellt die Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung eine konnexitätsrelevante Verpflichtung der Gemeinden dar. Sie bedeutet zugleich eine konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung und entsprechende Belastung der kommunalen Gebietskörperschaften. Das Tatbestandsmerkmal der wesentlichen Belastung der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 78

Abs. 3 Satz 2 LV NW) dient als Abgrenzungsmerkmal zu Bagatellbelastungen und ist damit zweifelsohne erfüllt.

3. Ausgleichsrelevant sind nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LV NW die „notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“, die aufgrund der konnexitätsbedeutsamen Aufgabenübertragungen entstehen. Die Ermittlung der relevanten Mehrbelastung, die zu einem Kostenausgleich führen muß, erfolgt nach Maßgabe von § 3 KonnexAG durch eine Verrechnung der Kosten mit den Einnahmen sowie anderweitigen Entlastungen.
 4. Die vom Landesgesetzgeber gewählte Variante eines Junktims zwischen Belastungsausgleich und Übernahme von (ehemaligen) Landespersonal erweist sich als ein „Fremdkörper“ im System des KonnexAG. Insofern wird man allerdings annehmen können, daß durch die Zuweisung von für die Aufgabenerfüllung *geeignetem* Personal eine „Entlastung“ der kommunalen Gebietskörperschaften bewirkt werden kann. Wenn das Land *verfassungskonform* (siehe bereits oben B. I.) unter Übernahme der entsprechenden Personalkosten geeignete Tarifbeschäftigte und Beamte „überläßt“, entstehen *insoweit* keine weiteren notwendigen Aufwendungen.
- III. 1. Der Inhalt der Ausgleichsverpflichtung des Landes wird dadurch charakterisiert, daß sie einen kommunal-individuellen Vollkostenausgleich bewirken muß. Nicht bloß „angemessener“, sondern „vollständiger und finanzkraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich“ ist von Verfassungs wegen geboten.
2. Jede einzelne von einer konnexitätsrelevanten Aufgabenübertragung betroffene kommunale Gebietskörperschaft muß „die realistische und nicht nur theoretische Möglichkeit (haben), durch zumutbare eigene Anstrengungen zu einem vollständigen Mehrbelastungsausgleich zu kommen“ (so VerfG Bbg., LKV 2002, 323). Jede dahinter zurückbleibende Interpretation der nordrhein-westfälischen

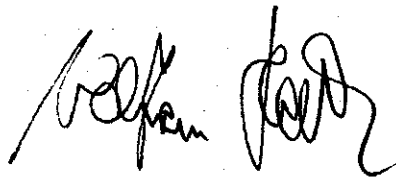
Konnexitätsregelung wäre mit dem von ihr „beabsichtigten effektiven Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände“ (LT-Drs. 13/5515, S. 23) unvereinbar.

3. Die Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber darüber hinaus, den Belastungsausgleich aufgrund einer Kostenfolgenabschätzung zu ermitteln.
 - a) Damit enthält Art. 78 Abs. 3 LV NW als zentrale prozedurale Direktiven die Gebote der *Transparenz und Kontrolladäquanz*.
 - b) Typisierungen und Pauschalierungen sind keineswegs unbegrenzt zulässig. Sie müssen vielmehr dem Gebot der *Realitätsadäquanz* Genüge tun, d. h. die je betroffenen Lebensbereiche auch in ihren organisationsstrukturellen und personellen Prägungen hinreichend abbilden.
4. Vor dem Hintergrund der skizzierten verfassungsrechtlichen Maßstäbe erweisen sich die gesetzlichen Regelungen zur Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung als in doppelter Hinsicht defizitär.
 - a) Zum einen sind in formeller Hinsicht deutliche Mängel im Prozeß der Kostenfolgenabschätzung zu erkennen, die zu Lasten der verfassungsrechtlichen Direktiven der *Transparenz und Realitätsadäquanz* gehen. (1) Dies betrifft zunächst die mangelhafte Berechnung des Personalaufwands. (2) Mangelhaft ist darüber hinaus aber auch die Ermittlung der Personalkosten pro Vollzeitstelle und die Ermittlung der Sachkostenpauschale.
 - b) Zum zweiten bleibt der Belastungsausgleich in materieller Hinsicht weit hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen kommunal-individuellen Vollkostenausgleich zurück. (1) Offenkundig ist die defizitäre Erfüllung der Belastungsausgleichsverpflichtung zunächst im Blick auf die verfassungswidrige Personalüberleitung der Beamten. (2) Aber auch

die Personalgestellung der Tarifbeschäftigten erweist sich als unzulängliche Erfüllung der Verpflichtung zum kommunal-individuellen Vollkostenersatz.

- C. Das Vorgehen der Landesregierung im Gesetzgebungsverfahren zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung erweist sich überdies als ein verfassungsrelevanter Verfahrensverstoß, weil es gegen ein Kernstück der prozeduralen Absicherung des Konnexitätsprinzips, die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gem. § 8 Abs. 2 KonnexAG verstößt.
- D. Es sprechen gute Gründe dafür, im Rahmen einer etwaigen kommunalen Verfassungsbeschwerde auch die legislative Kompetenzanmaßung des Landes in die Prüfung einzubeziehen.

Köln, 29.1.2008

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wolfram Höfling', written in a cursive style.

(Prof. Dr. Wolfram Höfling, M. A.)