


 Liliencronstraße 14
 40472 Düsseldorf

 Postfach 33 03 30
 40436 Düsseldorf

 Zentrale: 0211/ 96508 - 0
 Direkt: 0211/ 96508 - 300
 Telefax: 0211/ 96508 - 7300
 E-Mail: Kuhn@lkt-nrw.de

 Datum: 06.02.2008
 Aktenz.: 10.15.17.8 Ku/Schm

 RUNDSCHREIBEN-NR.: 115/08

 An die
 Mitglieder des
 Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Bitte beachten Sie unsere neuen Durchwahl-Nummern (sei 01.02.2008). Eine Übersicht finden Sie auf www.lkt-nrw.de.

(Verfassungs-) Rechtsfragen der Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung in NRW

hier: Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Zusammenfassung:

Das im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW von Universitätsprofessor Dr. Wolfram Höfling M.A. erstattete Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die gesetzlichen Regelungen zur Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung nicht den Anforderungen des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsgrundsatzes (Artikel 78 Abs. 3 LV NRW) genügen. Als überaus problematisch erweise sich zudem im Blick auf die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Personal- und Organisationshoheit die im Zuge jener Reformen vorgenommene Personalzuordnung. Weil die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung nicht angemessen beteiligt wurden, habe die Landesregierung überdies einen verfassungsrelevanten Verfahrensverstöß begangen. Nach Auffassung der Geschäftsstelle ist es deshalb nur konsequent, insbesondere die Handhabung des verfassungsrechtlich garantierten Konnexitätsprinzips durch den Landesgesetzgeber bei dessen „erstem großen Anwendungsfall“ im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Kreise, die in Erwägung ziehen, eine Kommunalverfassungsbeschwerde zu erheben, werden gebeten, dies der Geschäftsstelle bis spätestens Anfang März 2008 mitzuteilen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Anschluss an den hierzu in der Sitzung des Vorstands des Landkreistages NRW am 30. Oktober 2007 gefassten Beschluss hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW die Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs & Widmaier mit der kurzfristigen Klärung einzelner Rechtsfragen beauftragt, die sich anlässlich der Reform der Versorgungsverwaltung insbesondere im Zusammenhang mit der Perso-

nalzuordnung ergeben haben. Die entsprechende Einschätzung der Kanzlei ist den Kreisen mit LKT-Rundschreiben Nr. 908/07 zur Verfügung gestellt worden.

A. Rechtsgutachten

Wie seinerzeit vom Vorstand ebenfalls beschlossen, haben die kommunalen Spitzenverbände außerdem ein Rechtsgutachten zur umfassenden Überprüfung der durch die Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragestellungen in Auftrag gegeben. Gutachter ist Herr Prof. Dr. Wolfram Höfling M.A., Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanzrecht sowie Gesundheitsrecht und Direktor des Instituts für Staatsrecht der Universität zu Köln.

Nachdem in der Sitzung des Vorstands des Landkreistages NRW am 29. Januar 2008 über die seinerzeit vorliegende Rohfassung des Gutachtens berichtet werden konnte, liegt das Rechtsgutachten mittlerweile in seiner endgültigen Fassung vor. Eine thesenartige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der rechtsgutachterlichen Untersuchung ist diesem Rundschreiben als **Anlage 1** beigelegt, zudem kann das Gutachten in seiner vollständigen Fassung als **Anlage 2** des Rundschreibens im Intranet des Landkreistages NRW unter www.lkt-nrw.de abgerufen werden.

Im Ergebnis bestätigt das Gutachten in vielen Punkten die von den kommunalen Spitzenverbänden in ihren Stellungnahmen zu den Reformen der Versorgungs- und Umweltverwaltung geltend gemachten rechtlichen Bedenken. Die zentralen Erkenntnisse des Gutachters lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mir der gesetzlich angeordneten Überleitung der zuvor im Bereich der Versorgungs- und Umweltverwaltung tätigen Landesbeamten auf die neuen kommunalen Aufgabenträger hat der Landesgesetzgeber seine legislativen Kompetenzen überschritten und gegen Bundesrecht verstoßen. Damit hat er zugleich ungerechtfertigt in die Personalhoheit der betroffenen Kommunen eingegriffen.
- Zu dieser legislativen Kompetenzerweiterung des Landesgesetzgebers im Hinblick auf die Beamten kommen erhebliche Zweifel hinzu, dass die gesetzlich angeordnete und auf gesetzlicher Grundlage vollzogene Zuordnung der Tarifbeschäftigten die Personal- und Organisationshoheit der kommunalen Aufgabenträger in einer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügenden Weise begrenzt. Denn die neuen Aufgabenträger erhalten insofern nicht den gebotenen Einfluss auf die personellen und organisatorischen Abläufe der Aufgabenerfüllung.
- Die Beachtung des finanzverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips (Artikel 78 Abs. 3 LV NRW) ist bereits insofern zweifelhaft, als der Landesgesetzgeber ein Junktim zwischen finanziellem Ausgleich und Personalübernahme vorgesehen hat. Seiner Verpflichtung, auf der Basis der notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen für einen kommunal-individuellen Vollkostenausgleich Sorge zu tragen,

ist das Land jedenfalls nicht nachgekommen. In materieller Hinsicht bleibt der Belastungsausgleich weit hinter dem verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich zurück, wobei schon in formeller Hinsicht deutliche Mängel im Prozess der Kostenfolgeabschätzung zu erkennen sind (mangelhafte Berechnung des Personalaufwands, ungenügende Ermittlung der Personalkosten pro Vollzeitstelle etc.).

- Hinzu tritt ein verfassungsrelevanter Verfahrensverstoß, weil die Landesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung die kommunalen Spitzenverbände nicht entsprechend § 8 Abs. 2 KonnexAG NRW beteiligt hat.

B. Weiteres Vorgehen

Nachdem im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens von kommunaler Seite bereits erhebliche rechtliche Bedenken geltend gemacht wurden, ohne dass diese vom Gesetzgeber berücksichtigt wurden, ist es angesichts der eindeutigen und unseres Erachtens überzeugend begründeten Ergebnisse des Gutachters nur konsequent, die gesetzlichen Regelungen zur Reform der Versorgungsverwaltung (Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in NRW) und ggf. auch die Regelungen zur Reform der Umweltverwaltung (Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts) nunmehr im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde gerichtlich überprüfen zu lassen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den vorgenannten Reformvorhaben um die „ersten großen Anwendungsfälle“ des im Jahre 2004 landesverfassungsrechtlich verbürgten (strikten) Konnexitätsprinzips handelt. Andernfalls müsste damit gerechnet werden, dass im Rahmen der jüngsten Reformen akzeptierte Zumutungen und Rechtsverletzungen an anderer Stelle wiederkehren.

In diesem Sinne verstehen wir die Erhebung von Kommunalverfassungsbeschwerden als notwendigen Beitrag zur Schaffung von Rechtssicherheit, zumal auch Vertreter der Landesregierung verschiedentlich zugestanden haben, dass namentlich die Handhabung der rechtlichen Vorgaben zum Belastungsausgleich grundsätzliche Fragestellungen aufgeworfen habe, deren Klärung letztlich nur gerichtlich vorgenommen werden könne. Daran ist abzulesen, dass eine gerichtliche Auseinandersetzung auch von Seiten des Landes als eine berechtigte Interessenwahrung der Kommunen und nicht etwa als Affront aufgefasst würde.

Nachdem laut Städtetag NRW bereits 18 der 23 kreisfreien Städte des Landes ihre Absicht zur Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde bekundet haben, ist es aus unserer Sicht nicht zuletzt im Hinblick auf die politische Signalwirkung wünschenswert, dass sich auch eine nennenswerte Zahl von Kreisen zur Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde entschließt.

Wir bitten Sie vor diesem Hintergrund, entsprechend der Beschlussfassung des Vorstands des Landkreistages NRW vom 29. Januar 2008 zu prüfen, ob Ihrerseits die Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde in Erwägung gezogen wird, und uns das Ergebnis Ihrer Prüfung

bis spätestens Anfang März 2008

mitzuteilen. Für den Fall, dass Ihrerseits die Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde in Betracht gezogen wird, bitten wir außerdem um Mitteilung, ob Sie sich nur gegen eines der beiden Reformvorhaben (vermutlich eher: Versorgungsverwaltung) oder sowohl gegen die Reform der Versorgungsverwaltung als auch gegen die Reform der Umweltverwaltung wenden wollen.

Dabei versteht es sich, dass Ihre Mitteilungen zunächst nur verwaltungsseitige Meinungsäußerungen darstellen, die ggf. noch vom Kreistag zu bestätigen sind und im Übrigen von uns nur intern verwendet werden.

In Abhängigkeit von den bis Anfang März 2008 eingegangenen Rückmeldungen werden die Geschäftsstellen von Städtetag NRW und Landkreistag NRW das weitere Verfahren begleiten bzw. koordinieren, was etwa die Einladung zu einer späteren Besprechung zwischen dem Gutachter und den „klagewilligen“ Kreisen und kreisfreien Städten zur Abstimmung des weiteren Vorgehens einschließt (Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung, inhaltliche Schwerpunktsetzung im Rahmen möglicher Kommunalverfassungsbeschwerden, Erhebung des benötigten Daten- und Zahlenmaterials etc.). Mit der Prozessvertretung sollte, so unsere Empfehlung, Herr Prof. Dr. Höfling mandatiert werden, der sich im Rahmen der Erstellung seines Gutachtens in die gesamte, äußerst komplexe Materie eingearbeitet hat.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Marco Kuhn

Anlagen (teilweise nur elektronisch abrufbar)