



DER PRÄSIDENT
DES LANDTAGS
NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsident: des Landtags NRW Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf

An die
Mitglieder des Landtags
Nordrhein-Westfalen

Telefonzentrale: (02 11) 88 4 - 0
Durchwahl: 2415

Auskunft erteilt: LMR Becker

Geschäftszeichen: II

Düsseldorf, 9. Mai 2001



**Verfassungsgerichtliches Verfahren wegen der Behauptung des Landschaftsverbandes Rheinland, Artikel 3 und 4 des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. Modernisierungsgesetz - 2. ModernG) vom 09.05.2000 (GV.NRW. S. 462) verletzen die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung
- VerfGH 28/00 -**

Verfassungsgerichtliches Verfahren wegen der Behauptung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe - VerfGH 30/00 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

in obiger Angelegenheit übersende ich einen Schriftsatz des Prozeßbevollmächtigten der Landesregierung, Prof. Dr. Löwer, vom 19.04.2001 zur Kenntnis. Ferner ist das Sitzungsprotokoll über die Mündliche Verhandlung am 24.04.2001 beigelegt, aus dem sich ergibt, dass die Urteilsverkündung am 26.06.2001 erfolgt.

Wegen der in diesen Verfassungsgerichtsverfahren bisher verteilten Schriftsätze verweise ich auf die Vorlagen 13/36, 13/45, 13/231, 13/471 und 13/637.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Becker

Prof. Dr. Wolfgang Löwer

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät



Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Adenauerallee 44, 53113 Bonn

An den
Verfassungsgerichtshof
für das Land NRW
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster

privat: Hobsweg 15, 53125 Bonn
Institut für Öffentliches Recht
Abteilung Wissenschaftsrecht
Adenauerallee 44, 53113 Bonn
w.loewer@uni-bonn.de
Telefon 0228 - 73 9278
0228 - 73 9280
Telefax 0228 - 73 3957

In den
verfassungsgerichtlichen Verfahren

VerfGH 28/00

sowie

VerfGH 30/00

legen die Beschwerdeführer auf inzwischen über 250 Seiten dar, dass die Überführung der Straßenbaukompetenzen aus der Hand der Landschaftsverbände in die des Landes, was die Landesstraßen und die Bundesautobahnen betrifft, verfassungswidrig sei, weil damit die Selbstverwaltungsgarantie der Landschaftsverbände verletzt werde.

Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung sollen aus der Sicht der Landesregierung Kernpunkte verdeutlicht werden, denen die Landesregierung im Disput mit den Verfassungsbeschwerden besondere Bedeutung beimisst.

I.

Die Verfassungsbeschwerden versuchen mit aller argumentativen Kraft darzulegen, dass das Schutzniveau des Selbstverwaltungsversprechens in Art. 78 LV (wie in Art. 28 Abs. 2 GG) für Gemeinden und Gemeindeverbände identisch ist, wobei auch Differenzierungen zwischen den Kreisen und höherstufigen Gemeindeverbänden abgelehnt werden. Aufgabenwanderungen wie Eingriffe in die Selbstverwaltungsweise (Eigenverantwortlichkeit) sollen für alle denkbaren Ebenen der gebietlichen Selbstverwaltung nach identischen Maßstäben beurteilt werden müssen.

1. Das ist angesichts der substantiellen Differenz zwischen Gemeinden/Kreisen/kreisfreien Städten auf der einen Seite und den Landschaftsverbänden auf der anderen Seite aber keineswegs zwingend.

a) Es liegt auch auf der Hand, dass das Schutzkonzept für die Gemeinden und die Kreise/kreisfreien Städte daran orientiert ist, dass diese ihre verfassungsrechtliche Selbstverwaltungslegitimation zunächst um der in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnden Aufgaben willen haben und dass die Aufgaben selbstverwaltend (also unter bürgerschaftlicher Partizipation und eigenverantwortlich) wahrgenommen werden sollen. An dieser Örtlichkeitslegitimation haben auch die Kreise teil, was durch die Sprechweise von den überörtlichen Aufgaben der Kreise eher verdunkelt als erhellt wird. Es geht nämlich auch bei den Kreisaufgaben um kommunale Aufgaben, weil die Kreisaufgaben ebenfalls in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, aber wegen der fehlenden Leistungskraft der im Kreisverbund zusammengeführten Gemeinden auf der Ortstufe eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung nicht sichergestellt werden kann. Eigentlich ist dann nicht die Aufgabe überörtlich, sondern ihre Erledigung.

Im - aus heutiger Sicht schon klassischen - Text von Hans Peters

- Lehrbuch der Verwaltung, 1949, S. 283 -
heißt es noch ganz richtig zur „Landstadt“ als Größenklasse über der „ländlichen Gemeinde“, beim Vergleich mit größeren und anders gearteten Städten sei zu bedenken, dass für zahlreiche Aufgaben kommunaler Art der Landkreis ergänzend einspringe. Der Kreis ergänzt die gemeindliche Selbstverwaltungskraft,

- Älteren Darstellungen ist das noch selbstverständlich vertraut. Hans Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1965, S. 226 -

d.h. die großenbedingte Leistungsschwäche der Gemeinden wird ausgeglichen. „Erst kreisangehörige Gemeinden und Landkreise zusammen stellen das Äquivalent zu dem ausschließlich die Wesenszüge der Einzelgemeinde tragenden Stadtkreise dar.“

- Hans Berkenhoff, wie vor -

Deshalb ist die demokratische Legitimation von Gemeinden und Kreisen auch parallel gehalten. Der Kreis ist nicht Verband mit Gemeinden als Mitgliedern, die ihn mittelbar legitimieren; das Kreisvolk gibt ihm vielmehr eine den Gemeinden gleichgeartete unmittelbare Wahllegitimation, weil es um die bürgerschaftliche Partizipation an der Verwaltung von in der örtlichen Gemeinschaft wurzelnden Aufgaben geht.

Im Verhältnis beider Ebenen zueinander ist dann nur zu bedenken, dass die kreiskommunale Aufgabenerfüllung im Verhältnis zur lokalkommunalen rechtfertigungsbedürftig ist, was schon Ausdruck einer Stufung der Schutzintensität für beide Ebenen ist.

b) Im Vergleich dazu ist für die Landschaftsverbände nüchtern zu konstatieren, dass deren Aufgaben nur noch

4

zum Teil in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, was etwa für die „landschaftliche Kulturpflege“ sowie die „Landes- und Landschaftspflege“ evident ist. Aber auch die Aufgaben, die noch den örtlichen Gemeinschaften zugeordnet werden könnten (z.B. Landschaftsverbände als Träger von Sonderschulen), können sinnvoll nicht einmal mehr auf der Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte wahrgenommen werden. Auch deren je individuelle Leistungskraft ist damit typischerweise überfordert. Das sieht man etwa an den Sonderschulen, die ökonomisch vertretbar nicht in Einheiten von Kreisgrößen betrieben werden können, weil eine entsprechende Anzahl darauf angewiesener Schüler nicht ohne weiteres in einem Kreis rekrutierbar ist.

Damit ist der Gesetzgeber gefordert, für solche Aufgaben ein Zuständigkeitskonzept bereitzustellen. Die Übertragung auf Landschaftsverbände ist insoweit eine denkbare, auch subsidiaritätsfreundliche, aber nicht zwingende Lösung. Klar ist jedenfalls, dass ein solcher Verband ohne das Recht zur spontanen Aufgabenwahl bleiben muss, dass er kein Initiativrecht in Richtung der mitgliedskörperschaftlichen Zuständigkeiten haben darf, dass folglich der Aufgabenzuschnitt vollständig gesetzabhängig ist.

Eine Erfüllungs- und (teilweise) Finanzverantwortung für die zum Teil gegenständlich der Art nach örtlichen Aufgaben (ohne korrespondierende Kraft zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Kreise und kreisfreien Städte) wird einem Verbund der Kreise und kreisfreien Städte anvertraut, der selbstverwaltend mit einer unmittelbaren Vertretungskörperschaft diese Aufgaben wahrnimmt.

Die Alternative dazu wäre eine unmittelbare Aufgabenerfüllung durch das Land.

e) Der Entfernungsgrad der auf Verbandsebene wahrzunehmenden Aufgaben nimmt also im Verhältnis zu lokal- und kreiskommunalen Aufgaben ganz erheblich zu. Wenn man noch mitbedenkt, dass die Aufgaben der Landschaftsverbände überdies zum Teil nicht mehr ursprünglich in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln (z.B. § 5 Abs. 1 lit. b), lit. c) und lit. d)) sondern herabgestufte staatliche Aufgaben sind, ist klar, dass sich rechtlich eine intensitätsentsprechende Absicherung der Selbstverwaltung der Landschaftsverbände nicht aufdrängt, weil Rechtsfolgen parallelisiert würden, denen keine phänomenale Entsprechung zugrunde läge.

d) Die - wie praktisch immer - etwas diffuse Entstehungsgeschichte deutet denn auch in die Richtung eben eine solche Entsprechung schon dadurch zu vermeiden, dass den Landschaftsverbänden kein verfassungsrechtlich garantierter Selbstverwaltungsstatus zukommen sollte. Insoweit sei nur darauf verwiesen, dass diese Auffassung in zeitlicher Dichte zur Entstehung durchaus herrschend gewesen ist, was sicher dadurch begünstigt gewesen ist, dass damals die Entstehungsgeschichte noch deutlich präsenter war als heute.

- s. die Nachweise bei Hans Joachim Fleck, in: Geller/Kleinrahm/Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963, Art. 78, Anm. 4 (S. 528 Fn. 30); s. auch den genauen Kenner der verwaltungsrechtlichen Entwicklung Nordrhein-Westfalens, Kurt Kleinrahm, Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Nordrhein-Westfalen, in: JÖR n.F. 11 (1962), 313 (334): „Nach herrschender Meinung sind die Landschaftsverbände nicht als Gemeindeverbände im Sinne der Landesverfassung anzusehen, vielmehr dürften sie lediglich als durch einfaches Gesetz geschaffene Zweckverbände zu kennzeichnen sein.“

2. Selbst wenn man diese Frage unentschieden lässt und zugunsten der Beschwerdeführer unterstellt, sie seien Gemeindeverbände im Sinne der Landesverfassung, ist die Frage immer noch, ob die phänomenale Differenz es nicht nahe legt, die Garantie auf die Verwaltungsweise eigenverantwortlicher Selbstverwaltung zu beziehen, den Aufgabenbestand aber ungeschützt zu lassen, weil er vom einfachen Gesetzgeber so oder anders hätte gestaltet werden können.

Die Beschwerdeführer müssen aber gerade in diesem Punkt auf der Garantie für beide Segmente bestehen, weil sie sonst den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Prüfungsweise nicht ins Spiel bringen können.

Das ist indes nicht folgerichtig. Wenn der Zuständigkeitskreis aus einer Enumeration einzelner Aufgaben besteht und kein Forderungsrecht zur Zuweisung dieser Aufgaben im Zuweisungszeitpunkt bestand (und das wird man hier schon deshalb sagen müssen, weil es die Landschaftsverbände verfassungsrechtlich unstrittig überhaupt nicht geben müsste), kann auch die Aufhebung der Zuweisung kein Forderungsrecht des Selbstverwaltungsträgers verletzen. Die kompetenzielle Aufgabenzuweisung aus dem Willen des einfachen Gesetzes unter einen Vorbehalt erschwerter Revision zu stellen, entfremdet das einfache Gesetz seiner schlichten Änderbarkeit: Die einfach-rechtliche Aufgabenerstausstattung in der Hand des Landschaftsverbandes mutiert zum eigenen Wirkungskreis, in den jetzt nur noch nach denselben Regeln soll eingegriffen werden können, wie sie für Gebietskörperschaften mit verfassungskonstituiertem eigenem Wirkungskreis gelten.

Dieser Umschlag der einfach-rechtlichen Aufgabenbegründung in eine mit erschwerter Änderbarkeit ist rechtlich nicht zu erklären. Das bedeutet nicht, dass damit ein

Blanko-Scheck zur Beliebigkeit an den Gesetzgeber aufgestellt sein könnte. Willkür im Wortsinne, bei der zur Legitimation einer Entscheidung der schiere Wille ausreicht, ist im Verfassungsstaat nicht vorstellbar. Staatsgewalt muss immer darlegen können, dass sie auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet ist. In diesem Zusammenhang ist willkürlich (im Sinne unzulässiger Willkür) eine Maßnahme, „die bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht.“

- BVerfGE 42, 64 (72 ff.); 54, 117 (125); 55, 72; 58, 163 (167 f.); 59, 128 (160 f.) -

Derartige deutet der Schriftsatz des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe vom 28. März 2001

- unter V. Schluss S. 19 f. -

an, indem dem streitgegenständlichen Gesetz eine für die Landesregierung bloß gesichtswahrende Absicht bei der Gesetzgebung unterstellt wird. Dass das unrichtig ist, ergibt sich aus den das Änderungsgesetz tragenden Motiven. Sie mögen im Gesetzgebungsverfahren knapp formuliert worden sein; das macht sie aber weder unrichtig noch unseriös: Der Gesetzgeber will einen Konzeptwechsel. Insbesondere die Straßenbauplanung soll stärker mit der Gebietsentwicklungsplanung, dem Landschafts-, Natur- und Gewässerschutzrecht vernetzt werden; es geht um bessere ökonomische und ökologische GesamtAbstimmung. An der Einbindung der Gemeinden und Kreise in die Aufgabe als Verfahrenssubjekte ändert sich dadurch grundsätzlich nichts.

Nur benannte Motive können geprüft werden, nicht die Vermutungen über unterstellte Motive. Es kann im übrigen kaum unsachlich sein, eine bundesweit einigermaßen ähnliche Organisationsentscheidung, die Landes- und Bundesstraßen Sache des Landes sein zu lassen, auch für NRW zu treffen. Schließlich ist diese Kompetenzzus-

stattung der Landschaftsverbände mit den Landesstraßenangelegenheiten usw. singular gewesen. Das spricht nicht gegen das frühere Modell. Aber es muss auch nichts gegen das frühere Modell sprechen, wenn nur gute Gründe für das neue Modell sprechen. Dabei ist nicht Voraussetzung für einen guten Grund, dass das frühere System schlecht gewesen sein muss.

3. Schließlich mag man auch diese Frage noch dahinstehen lassen, sich ausschließlich mit der Abwanderung der Straßenrechtskompetenz befassen und fragen, ob deren Verlust ein Eingriff in die unterstellte Selbstverwaltungsgarantie der Landschaftsverbände ist, ob das Straßenwesen irgendwie dem eigenen Wirkungskreis (?) der Landschaftsverbände zugeordnet werden kann. Dafür soll zunächst die Aufgabe rechtlich näher charakterisiert werden (a) und dann sollen daraus die entsprechenden Folgerungen gezogen werden (b).

a) Dass die Aufgabe aus § 5 Abs. 1 lit. b) Nr. 3 I Verbo a.F. - Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen - ohne die gesetzliche Zuweisung nicht eigene Angelegenheit der Landschaftsverbände sein kann, liegt auf der Hand. Dabei geht es gewiss um „Fremdverwaltung“. Was die Zuständigkeit für die Kreisstraßen betrifft, gilt (von marginalen Kompetenzen im nordrhein-westfälischen Straßen- und Weggesetz abgesehen), dass die Landschaftsverbände insoweit überhaupt keine eigene Kompetenz haben. Sie können sie nur durch Einzelübertragungsakt einzelner Kreise gewinnen. Insoweit haben sich 1990 im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland 580 von 3188 km in der Verwaltungshand des Verbandes befunden, im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe 1992 470 km für drei Kreise.

- s. Held u.a., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 5 Landschaftsverbandordnung Anm. 5.2.2 -

Genauso wenig kann schließlich behauptet werden, die Landesstraßen seien eigene Zuständigkeit aus einer irgendwie gearteten Ergänzungsaufgabe der Landschaftsverbände im Verhältnis zu den kommunalen Verbandsgliedern. Es besteht kein Zweifel, dass die Landesstraßen originär Sache des Landes sind. Das belegt auch die zuständigkeitsmäßige „Normallage“ in den anderen Bundesländern. Sie verwalten etc. die Landstraßen durch Landesbehörden. Eine „irgendwie-eigene“ Angelegenheit der Landschaftsverbände sind die Landesstraßen also nicht. Dafür kommt es auf die Qualifikation als bloße Pflichtaufgabe oder Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung nicht an. Es gibt keinerlei wie auch immer geartete „Restanbindung“ an Zuständigkeiten der im Verband zusammengeschlossenen Träger kommunaler Selbstverwaltung.

b) Diesen Befund würden die Beschwerdeführer vermutlich nicht bestreiten. Sie gehen einen Weg, der diesen Befund auch gänzlich unerheblich macht. Sie knüpfen an das sogenannte monistische Aufgabenverständnis an und gehen davon aus, dass die Landesstraßenkompetenz - einmal in die Zuständigkeit der Landschaftsverbände übertragen - sich dort zu einer Selbstverwaltungsaufgabe wandelt, und Selbstverwaltungsaufgaben dürften nur nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entzogen werden.

Damit wird der Gegensatz von monistischem und dualistischem Aufgabenmodell allerdings weit überzeichnet. Das monistische Modell meint nicht, dass der übertragene Wirkungskreis keine Bedeutung mehr habe, dass die Gliederung in Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und Aufgaben des Landes nach einer Aufgabenübertragung aufgehoben sei. Das monistische Modell kann allenfalls bedeuten, dass Aufgaben, wenn sie übertragen werden, als Selbstverwaltungsaufgaben in dem Sinne zu verstehen

10

sind, dass die Landesingerenz auf die Aufgabenerfüllung sich in einem sachlich begrenzten Weisungsrecht erschöpfen muss (Art. 78 Abs. 2 - 4 LV). Mehr kann das monistische Modell schon deshalb nicht besagen wollen,

- weil Art. 78 Abs. 2 LV den Aufgabenzuschnitt auf der Ortsstufe unter Gesetzesvorbehalt stellt, das Land also keineswegs gezwungen ist, den Gemeinden Aufgaben zu überlassen, die nicht in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln,
- weil Art. 78 Abs. 3 LV für pflichtige Aufgaben Kostenersatz fordert; pflichtige Aufgaben können zwar auch örtliche Aufgaben sein, aber natürlich auch staatliche Aufgaben, um derentwegen die Kostenerstattung hier insbesondere angeordnet ist,
- weil Art. 78 Abs. 4 Satz 2 LV für die staatlichen Aufgaben ein gegenständlich begrenztes Weisungsrecht als äußerste Ingerenzgrenze errichtet; für Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises kommt ein solches Fachweisungsrecht *grundsätzlich* nicht in Betracht (Ausnahmen sind rechtfertigungsbedürftig).

- s. nur Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1997, Rn. 239 -

Die Qualifikation der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als Selbstverwaltungsaufgabe, wie sie jetzt der (zu recht) herrschenden Meinung entspricht,

- s. Hans Vietmeier, Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe, 1992, S. 71 ff. -

ist nicht für die Frage entwickelt, ob die übertragenen Aufgaben Teil des geschützten Aufgabenbestandes geworden sind, sondern für die Frage der Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und dem Rechtsschutz der Gemeinde in diesem Zusammenhang. Bei der Aufgabenübertragung als Selbstverwaltungsaufgabe kann die Ingerenz des Staates auf die Aufgabenerfüllung zum Gegenstand richterlicher Nachprüfung gemacht werden.

11

Dass die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, soweit sie staatliche Aufgaben sind, nicht qua monistischer Theorie zum kommunalen geschützten Aufgabenbestand werden, ist eigentlich selbstverständlich, wenn die Frage auch nicht oft erörtert wird.

- s. aber etwa Alfons Gern, wie vor, Rn. 239; Klaus Meissner, in: Degenhardt/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 14 Rn. 75; Klaus Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 71 Rn. 55 -

Für die nordrhein-westfälische Rechtslage hat das Hohe Gericht die eingeschränkte Bedeutung der monistischen Theorie dadurch verdeutlicht, dass es die pflichtige Zuweisung neuer staatlicher Aufgaben als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung behandelt hat,

- VerfGH NRW, v. 22. September 1992 -, NWVB1. 1993, 7 (Flüchtlingsnotleistungsgesetz); zust. Peter J. Zettinger, Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2001, Rn. 43; s. weiter Helmut Petz, Aufgabenübertragungen und kommunales Selbstverwaltungsrecht, DöV 1991, 320 (324 ff.); Friedrich Schoch/Joachim Wieland, Die Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG, JZ 1995, 982 (986 f.); Friedrich Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, 116 ff.; Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), GGK, Band 2, Art. 28 Rn. 111 -

der nach verwandten Kriterien wie die Aufgabenwegnahme rechtfertigungsbedürftig ist. Für eine solche Aufgabenüberbürdung muss es Sachgründe geben, die zum Gewicht des Eingriffs in den Selbstverwaltungsbereichen in Beziehung zu setzen sind - unter Respektierung einer entsprechenden Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

- VerfGH NRW, a.a.O., S. 9 -

Damit ist der Unterschied zwischen staatlichen und örtlichen Aufgaben gerade nicht eingeebnet. Die Aufgabenüberbürdung führt zu einer gesetzlich begründeten

Selbstverwaltungsaufgabe, aber nicht zu einer verfassungsoriginären.

- s. Alfons Gern, a.a.O., Rn. 239 a.E.: „Handelt es sich um überörtliche Angelegenheiten, so besitzen die Gemeinden zwar ein (relatives) Selbstverwaltungsrecht; dieses ist jedoch von der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie ausgenommen.“ -

Nur den verfassungsoriginären Selbstverwaltungsaufgaben gilt der Schutz der Verfassungsgarantie vor dem Aufgabenentzug. Die Verwaltungsweise (selbstverwaltete Eigenverantwortlichkeit) gilt im nordrhein-westfälischen System hingegen als institutionelle Garantie für alle gemeindliche Tätigkeit (außer es geht um bundesrechtlich begründete Ingerenz).

Wie man es auch dreht und wendet: Ein durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip bewirktes Wanderungerschwerinis für Aufgaben des staatlichen Wirkungskreises von den Gemeinden weg hin zum Staat, lässt sich nicht begründen. Die Verfassungsbeschwerden sind folglich unbegründet, was die Kompetenzwanderung betrifft.

II.

Soweit die Verfassungsbeschwerden die Personal- und Vermögensüberleitung beanstanden, möchte die Landesregierung lediglich nochmals verdeutlichen: Es geht nicht um Kategorien wie Enteignung oder subjektivrechtlichen Vermögensschutz, sondern um widmungsgebundenes Vermögen und dessen funktionsgerechte Zuordnung. Der Gesetzgeber kann hier sinnvoll nicht mehr und nichts anderes tun, als ein Verteilungsprinzip festzulegen. Dass das Prinzip dann noch „kleingearbeitet“ werden muss, liegt in der Natur der Sache. Das Land und die Beschwerdeführer sind hier auch schon

13

gut vorangekommen. Der Stand der Verhandlungen ist wie folgt zu skizzieren:

Der Übergang der Straßenbauaufgaben, des Personals und des der Straßenbauverwaltung dienenden Vermögens auf das Land ist trotz des kurzen Zeitraums zwischen der Verabschiedung des Zweiten Modernisierungsgesetzes im April 2000 und dem Inkrafttreten am 01.01.2001 relativ problemlos erfolgt. Unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes ist eine ressortübergreifende Projektgruppe unter Beteiligung der Beschwerdeführer und der Personalvertretungen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben gebildet worden, in der die Beschwerdeführer konstruktiv mitgewirkt haben. In verschiedenen Teilprojekten ist erörtert worden, welche einzelnen Schritte bis zu welchem Zeitpunkt erforderlich sind, um einen fristgerechten Übergang zu bewältigen. In der Projektgruppe wurde die Einhaltung der gesetzten Termine überwacht. Offene oder Streitige Fragen zwischen der Landesregierung und den Beschwerdeführern wurden im Verhandlungsweg Lösungen zugeführt.

Teilweise bestehen die Lösungen in Übergangsregelungen. So erbringen die Beschwerdeführer - selbstverständlich gegen Vergütung - für einen Übergangszeitraum Serviceleistungen bei der Zahlbarmachung von Löhnen und Gehältern für Arbeitnehmer sowie im IT-Bereich für das Land. Bei der Entscheidung über den Einkauf dieser Serviceleistungen bei den Beschwerdeführern haben ihre bisherigen Erfahrungen den Ausschlag gegeben. Die Entscheidungen wurden im Vereinbarungsweg getroffen. Für eine gesetzliche Übergangslösung bestand keine Veranlassung.

Auch andere Übergangsfragen sind geregelt worden, ohne dass es gesetzlicher Vorgaben im Einzelnen bedurft hätte. Insgesamt sind dabei nach dem Leitgedanken, dass

es keine Gewinner und keine Verlierer geben sollte, ausgewogene, pragmatische und vor allem praktikable Ergebnisse erzielt worden.

Hiezu zählt zum Beispiel der vereinbarte Kassenschnitt zum 01.01.2001, nach dem die Beschwerdeführer alle den Straßenbau betreffenden Rechnungen, die vor diesem Zeitpunkt eingingen, noch beglichen haben und alle nach diesem Zeitpunkt gestellten Rechnungen zu Lasten des Landes gehen. Der ebenfalls denkbare Leistungsschnitt, bei dem auf den Zeitpunkt der erbrachten oder zu erbringenden Leistung des Auftragnehmers noch für die Beschwerdeführer oder schon für das Land abzustellen gewesen wäre, wäre im Vollzug wesentlich verwaltungsaufwendiger gewesen.

Das Land ist in schuldrechtliche Verpflichtungen eingetreten, die die Beschwerdeführer für die Erfüllung der Aufgabe Straßenbauverwaltung eingegangen waren. Dabei ist in der Projektgruppe abgesprochen worden, welche Verträge beim Aufgabenwechsel auf das Land weitergeführt werden sollten, und welche Verträge die Beschwerdeführer kündigen könnten. Es sind sodann verantwortliche Mitarbeiter der Beschwerdeführer, die zum 01.01.2001 in den Landesdienst gewechselt sind, ermächtigt worden, Vertragsverlängerungen im Namen des Landes zu vereinbaren oder neue Verträge abzuschließen. Das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr hatte sich lediglich die Prüfung und Unterzeichnung von Verträgen über den Einstieg in Mietvereinbarungen über für Zwecke der Straßenbauverwaltung angemietete Dienstgebäude vorbehalten. Inzwischen sind mit einer Ausnahme mit allen Vermietern entsprechende Vereinbarungen getroffen worden. Lediglich in einem Fall wird zur Zeit noch nachverhandelt, gleichwohl aber ein Nutzungsentgelt gezahlt.

Der zunächst bestehende Streit über den Übergang gemischt genutzter Gebäude ist ebenfalls ausgeräumt. Es handelt sich hierbei insbesondere um das Landeshaus in Münster und das Gebäude der Zentralverwaltung in Köln, in dem neben Mitarbeitern der Straßenbauverwaltung auch Bedienstete aus anderen Aufgabenfeldern der Beschwerdeführer untergebracht sind bzw. waren. Hier hat das Land definitiv erklärt, dass beide Gebäude nicht vom gesetzlichen Eigentumsübergang erfasst seien und inzwischen Mietverträge über die von Mitarbeitern des Landesbetriebs Straßenbau genutzten Räume abgeschlossen.

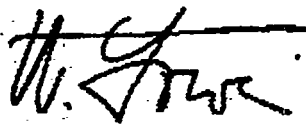
Hinsichtlich des Vermögensübergangs im Übrigen hat es entgegen den Zweifeln namentlich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe an der ausreichenden Bestimmtheit des Gesetzes in seinen Schriftsätzen vom 19.12.2000 (Blatt 47 ff.) und 28.03.2001 keine Unklarheiten bei der konkreten Zuordnung gegeben. Dies betrifft insbesondere das mobile Vermögen, bei dem sich ohne Schwierigkeiten abgrenzen ließ, ob es für die Aufgaben der Straßenbauverwaltung eingesetzt war oder nicht. Beim immobilien Vermögen haben die Beschwerdeführer und der Landesbetrieb Straßenbau den Übergang so geregelt, dass alle Flächen und Gebäude, die in einem funktionalen Zusammenhang mit der Aufgabe Straßenbau stehen, vom Land übernommen und bewirtschaftet werden. Dies gilt zum Beispiel für die sogenannten Kompensationsflächen, auf denen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für durch Straßenbaumaßnahmen erzeugte Eingriffe in Natur und Landschaft durchgeführt werden. Weiterhin gilt dies für sogenannte Restflächen, die noch nicht oder nicht mehr für den Straßenbau oder für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen worden sind.

16

Schließlich sei nochmals darauf hingewiesen, dass das Land nach dem Leitmotiv „keine Gewinner und keine Verlierer“ im Haushaltsgesetz 2001 die auf den Straßenbau bezogenen Schulden der Beschwerdeführer in Höhe von 293 Mio. DM - soweit auf das Land übergegangenes Vermögen von der kommunalen Seite kreditfinanziert war - im Wege der Schuldübernahme übernommen hat. Dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe ist zwar darin zu folgen, wenn er in seinem Schriftsatz vom 28.03.2001 (Blatt 15) meint, die Einräumung eines Übergangszeitraumes sei „... möglich gewesen“. Entscheidend für die Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Modernisierungsgesetzes wäre jedoch ebenfalls, ob sie auch rechtlich geboten gewesen wäre.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aus den dargestellten Gründen und entgegen der Auffassung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in seinem Schriftsatz vom 28.03.2001 der Zeitraum zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten des Zweiten Modernisierungsgesetzes ausreichend war, eine ordnungsgemäße Umsetzung der Aufgabenübertragung zu gewährleisten. Es ist nicht erkennbar, weshalb wegen der fehlenden Übergangsregelung ein verfassungswidriger „unangemessener Eingriff ... in den Vertrauensschutz“ der Beschwerdeführer vorliegen soll.

Bonn am 19. April 2001



Verteiler:

Gericht vorab per Fax sowie 6fach per Post

Die Prozessbevollmächtigten der Verfahren 28/00 und 30/00 erhalten ein Exemplar des Schriftsatzes per Fax vorab.

In den verfassungsgerichtlichen
Verfahren

- VerFGH 28/00 -
- VerFGH 30/00 -

1. des Landschaftsverbandes
Rheinland,

Beschwerdeführer,

Besetzung des Gerichts:

1. Präsident des
Verfassungsgerichtshofs
Dr. B e r t r a m s
2. Präsident
des Oberlandesgerichts
Dr. Dr. h.c. B i l d a
3. Präsident
des Oberlandesgerichts
Dr. L ü n t e r b u s c h
4. Professor
Dr. S c h l i n k
5. Vorsitzender Richter
am Oberverwaltungsgericht
P o t t m e y e r
6. Vorsitzende Richterin
am Oberverwaltungsgericht
Dr. B r o s s o k
7. Professor
Dr. T e t t i n g e r
8. Angestellte
S c h w a r t e
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Beginn: 11.00 Uhr

Ende: 13.10 Uhr

Verfahrensbevollmächtigter:
Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke,
Universität Mannheim, Lehrstuhl für
öffentliches Recht, 68131 Mannheim,

wegen der Behauptung, Art. 3 und 4
des Zweiten Gesetzes zur Moderni-
sierung von Regierung und Verwal-
tung in Nordrhein-Westfalen
(Zweites Modernisierungsgesetz
- 2.ModernG) vom 9. Mai 2000
(GV NRW S. 462)

verletzten die Vorschriften der
Landesverfassung über das Recht der
gemeindlichen Selbstverwaltung,

- VerFGH 28/00 -

2. des Landschaftsverbandes
Westfalen-Lippe,

Beschwerdeführer,

Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Dr. Baumeister und
andere, Piusallee 8, 48147 Münster,

wegen der Behauptung, Art. 3 und 28
des Zweiten Gesetzes zur Moderni-
sierung von Regierung und Verwal-
tung in Nordrhein-Westfalen
(Zweites Modernisierungsgesetz
- 2.ModernG) vom 9. Mai 2000
(GV NRW S. 462)

verletzten die Vorschriften der
Landesverfassung über das Recht der
gemeindlichen Selbstverwaltung,

- VerFGH 30/00 -

erscheinen nach Aufruf der Verfahren:

1. Für den Beschwerdeführer im Verfahren VerFGH 28/00:
Professor Dr. Schênke; ferner: Direktor des Landschaftsverbandes Molsberger, Ltd. Landesverwaltungsdirektor Gartmann sowie Landesoberverwaltungsrätin Esser.
2. Für den Beschwerdeführer im Verfahren VerFGH 30/00:
Rechtsanwalt Dr. Beckmann; ferner: Direktor des Landschaftsverbandes Schäfer, Erster Landesrat und Kämmerer Predeick, Ltd. Landesverwaltungsdirektorin Dr. Uthemann (Leiterin der Kämmererei) sowie Landesverwaltungsdirektor Streffing (Leiter der Hauptabteilung).
3. Für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen:
Professor Dr. Löwer; ferner: Staatssekretär Riotte (Innenministerium NRW), Ministerialdirigent Stähler (Innenministerium NRW), Ministerialdirigent Winkel (Innenministerium NRW), Ministerialrat Dr. Littwin (Finanzministerium NRW), Ministerialdirigent Steller (Finanzministerium NRW), Staatssekretär Hennerkes (Wirtschafts- und Verkehrsministerium NRW), Ministerialdirigent Krell (Wirtschafts- und Verkehrsministerium NRW), Ministerialdirigent Dr. vom Rath (Wirtschafts- und Verkehrsministerium NRW).
4. Für den Landtag Nordrhein-Westfalen:
Professor Dr. Pieroth; ferner: Ltd. Ministerialrat Becker.

Der Vorsitzende eröffnet die mündliche Verhandlung. Er verkündet folgenden

B e s c h l u s s :

Die Verfahren VerfGH 28/00 und VerfGH 30/00 werden zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Die Beteiligten erhalten das Wort, um ihre Anträge zu stellen und zu begründen.

Der Bevollmächtigte des Landschaftsverbandes Rheinland beantragt,

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

- Vorgelesen und genehmigt -

Der Bevollmächtigte des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe beantragt,

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

- Vorgelesen und genehmigt -

Die Streitsache wird mit den Beteiligten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht eingehend erörtert.

Der Vorsitzende schließt die mündliche Verhandlung.

Beschlossen und verkündet:

Termin zur Verkündung einer Entscheidung
wird bestimmt auf Dienstag, den 26. Juni
2001, 11.00 Uhr, Sitzungssaal I.

Zugleich für die Richtigkeit
der Übertragung vom Daten-
träger

Dr. Bertrams

Präsident des
Verfassungsgerichtshofs

Schwarte

Angestellte